

BESCHLOSSENE FASSUNG

+++ vertrauliche Behandlung +++

5 Bausteine für die Bau- und Flächenpolitik in Berlin

Position der Berliner Wirtschaft



Inhaltsverzeichnis

Präambel	Seite 3
Management Summary	Seite 4
1. Gemischte Quartiere erhalten – Angebote für die Mittelschicht machen	Seite 6
2. Investitionen fördern – Entwicklungszyklus anerkennen	Seite 8
3. Gesetzliche Eingriffe minimieren	Seite 12
4. Nutzungsmischung erhalten – Nutzungskonflikte vermeiden	Seite 15
5. Nachverdichtung ermöglichen – Potenziale des Metropolitanraums nutzen	Seite 19

Präambel

Berlin erlebt derzeit eine langanhaltende, konjunkturelle Hochphase. Seit 2005 geht es nahezu kontinuierlich für unsere Wirtschaft bergauf. Das Wirtschaftswachstum betrug in diesem Zeitraum stolze 48 % und lag somit deutlich über dem Bundesdurchschnitt (36 %).

Das erfreuliche Wachstum steigert die Nachfrage nach Wohnraum – ebenso wie die Nachfrage nach Flächen für die Wirtschaft. Denn auch für Händler, Gastronomen, die Kreativwirtschaft, die Dienstleister sowie das produzierende Gewerbe wird das Angebot knapp. Die Folge: Die Flächenkonkurrenz nimmt zu und die Preise steigen.

Angesichts der positiven Zukunftsaussichten kann man gleichzeitig konstatieren: Wir in Berlin haben noch viel vor! Berlin hat weiter unglaubliches Potenzial – vorausgesetzt, die Politik dreht an den richtigen Stellschrauben und bietet der Wirtschaft weiter Raum für die Entfaltung.

Mehr Menschen in Berlin, das bedeutet eine höhere Nachfrage nach Wohnraum und steigende Anforderungen an die städtische Versorgungslogistik und die Verkehrsinfrastruktur – auch in ökologischer Hinsicht. Durch die geforderte Minimierung gesetzlicher Eingriffe soll die Einhaltung der Klimaschutzziele jedoch nicht in Frage gestellt werden.

Auch bei den Industrie- und Gewerbeflächen hat sich das Blatt gewendet. Wo gestern noch Leerstand den Markt bestimmte, herrscht heute Knappheit. Der Senat geht davon aus, dass 2015 noch etwas mehr als 300 ha Potenzialfläche zur Verfügung standen – die spätestens 2030 aufgebraucht sein dürften. Insbesondere der Kampf um die zentrumsnahen und infrastrukturell gut angebundenen Lagen ist voll entbrannt.

Längst sind es nicht nur Musikclubs, die wegen ihrer Lärmemissionen ihre angestammten Standorte in Nachbarschaft zu Wohnungen räumen müssen. Auch Gewerbe- und Industriebetriebe müssen sich mit heranrückender Wohnbebauung auseinandersetzen. Wenn wir gemeinsam Lösungen erarbeiten, wie dennoch ein Zusammenleben in der sich verändernden Arbeitswelt aussehen kann, dann ist ein Neben- und Miteinander von Gewerbe und Wohnen in urbanen Räumen möglich.

Das Wachstum und die Entwicklung der Berliner Wirtschaft basiert auf einer intelligenten Verknüpfung der Zukunfts- und Gestaltungsfelder Stadtentwicklung, Infrastruktur und Bau. Die Straßen und Gebäude der Zukunft sind vernetzt und digital. Die Technologie von morgen muss heute in der Planung und im Bau berücksichtigt werden. Investitionen in die digitale Infrastruktur und ein Gestaltungsanspruch aller Akteure heute sichert die wettbewerbsfähige Stadt von morgen.

Der notwendige Blick über die Landesgrenzen nach Brandenburg bedeutet mehr Kommunikation und Kooperation mit dem Umland für die Gestaltung einer gemeinsamen Lebens- und Arbeitsregion.

Eine erfolgreiche Bau- und Flächenpolitik wird aber nur gelingen, wenn sich die Rahmenbedingungen für alle Anbieter verbessern, damit auf dem Berliner Immobilienmarkt ein ausreichendes und vielfältiges Angebot zur Verfügung steht.

Management Summary

Das momentane Wachstum der Berliner Wirtschaft kann sich nur fortsetzen, wenn hierfür auch ausreichend Flächen und Möglichkeiten zur weiteren Entfaltung zur Verfügung stehen. Angesichts der sich abzeichnenden Knappheit auf dem Sektor der Wohnungs-, Büro-, Gewerbe- und Industrieflächen sind jetzt seitens der Politik schnelle und zukunftssichere Entscheidungen zu treffen, die es vor allem privaten Akteuren ermöglichen, ihren Beitrag leisten zu können.

Besonders wichtig ist es hierbei, die Maßnahmen breit abzustimmen und klug miteinander zu verzahnen. Denn das Wachstum zu gestalten, heißt neben der ausreichenden Bereitstellung von Flächenpotenzial vor allen Dingen: Prozesse aufeinander abzustimmen, Entwicklungsbedarfe zu berücksichtigen und Nutzungen gleichberechtigt zuzulassen. Die Berliner Wirtschaft hat daher fünf Bausteine identifiziert und mit Forderungen unterlegt, die jetzt bearbeitet werden müssen.

1. Gemischte Quartiere erhalten – Angebote für die Mittelschicht machen, vor allem indem man die Neubauaktivitäten in allen Segmenten steigert, die Mischung aller Bevölkerungsschichten und Wohnformen ermöglicht, einen freien Wohnungsmarkt für die breite Mittelschicht gewährleistet und die Lebensentwürfe und -entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt abbildet.

2. Investitionen fördern – Entwicklungszyklus anerkennen. Dazu zählt, die Wirtschaftlichkeit als Grundlage privater Bautätigkeit anzuerkennen, Rendite zuzulassen, um auch in Zukunft Anreize für Neubau zu schaffen, Bauland schnell zu mobilisieren, personelle Kapazitäten und Kompetenzen in den Bauämtern auszubauen sowie gesetzlich verursachte Baunebenkosten zu senken.

3. Gesetzliche Eingriffe minimieren. Das bedeutet, mehr Verlässlichkeit für gesetzliche Grundlagen sicherzustellen, dass das Modell der kooperativen Baulandentwicklung den freien Wohnungsbau nicht ersticken darf, Milieuschutzgebiete die Ausnahme bleiben müssen, das Zweckentfremdungsverbot abzuschaffen und freiwerdendes Personal für Planung und Bau einzusetzen.

4. Nutzungsmischung erhalten – Nutzungskonflikte vermeiden, indem Wohnen und Arbeiten gleichberechtigt geplant und umgesetzt werden, die Gewerbeflächenentwicklung transparent gestaltet und ein GEFIS eingeführt wird, Gewerbeflächen konzeptionell und planerisch gesichert und entwickelt werden sowie neue Instrumente der Partizipation umgesetzt werden.

5. Nachverdichtung ermöglichen – Potenziale des Metropolenraums nutzen durch eine Novellierung der Bauordnung, welche mehr Nachverdichtung im Bestand ermöglicht, das schnelle Aufstellen eines Hochhausentwicklungsplans, die Umsetzung von Wohnraumkonzepten über Supermarktstandorten, die Weiterentwicklung des Siedlungs- und Wirtschaftsraums im regionalen Kontext, z.B. durch den Ausbau der Schienennahverkehrsachsen.

1. Gemischte Quartiere erhalten – Angebote für die Mittelschicht machen

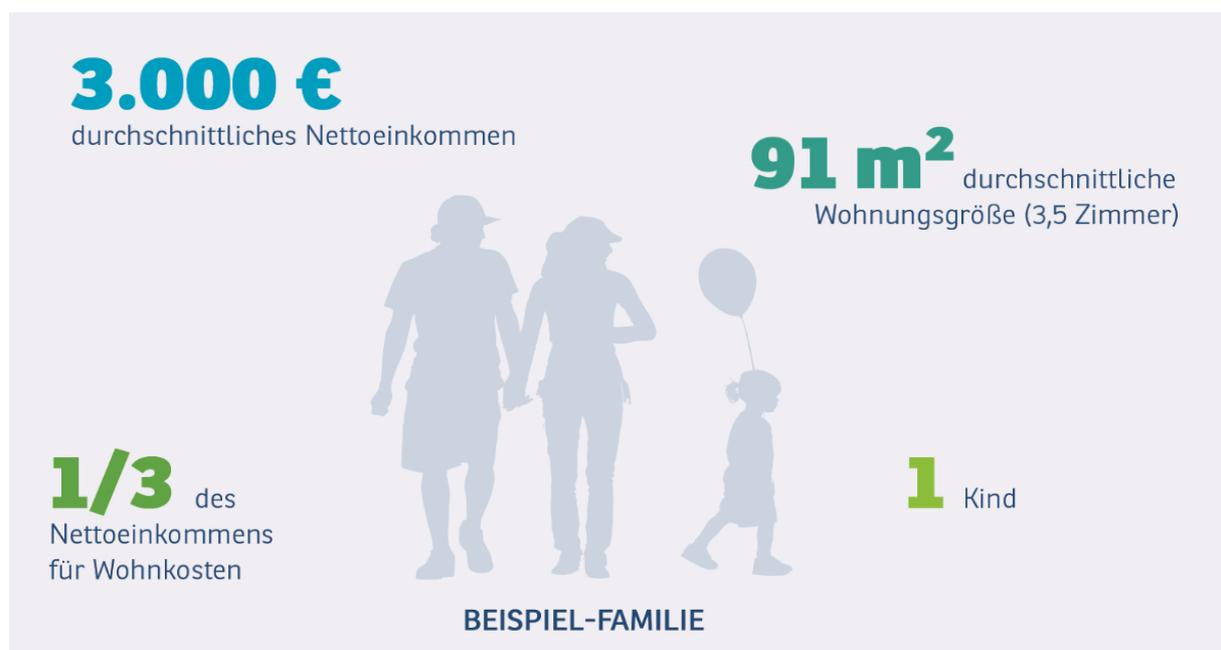
Die aktuelle Berliner Wohnungspolitik konzentriert sich stark auf den Wohnungsbestand sowie auf Mieterschichten, die auf geförderten bzw. belegungsgebundenen Wohnraum angewiesen sind. Eine ganzheitliche Strategie sollte aber auch die breite Mittelschicht und verstärkte Neubauaktivitäten im Blick behalten, damit marktgerechte Preise die Regel bleiben. Die berlintypische Mischung aller Bevölkerungsgruppen- und -schichten sowie eine Vielfalt an Wohn- und Lebensformen muss weiterhin möglich sein.

Hintergrund:

Eine der zentralen Voraussetzungen für eine positive Entwicklung der wachsenden Metropole Berlin besteht darin, ein ausreichendes Angebot an erschwinglichen Wohnungen in einem lebenswerten Umfeld bereit zu stellen. Die Mischung und die Vielfalt sind dabei wichtige Elemente für den Charakter eines Quartiers und die Identifikation der Bevölkerung mit ihrer Stadt.

Die Einkommen der Haushalte bestimmen maßgeblich die Nachfrage am Wohnungsmarkt. Fast ein Drittel der Berliner Haushalte verfügte 2015 über weniger als 1.300 € netto im Monat. Rund 18 % hingegen verfügten über mehr als 3.200 € und stellen die obere Einkommensgruppe dar. Rund die Hälfte der Berliner bildet somit die Mittelschicht, der ein Einkommen zwischen 1.300 € und 3.200 € zur Verfügung steht. Für diese Mittelschicht, aus der sich ganz wesentlich die Fachkräfte des Wirtschaftsstandorts Berlin rekrutieren, dürfen die Angebote auf dem freien Wohnungsmarkt nicht verloren gehen.

Einer typischen Berliner Familie mit einem im Haushalt lebenden Kind und zwei Verdienern, steht ein durchschnittliches Nettoeinkommen von rund 3.000 € zur Verfügung. Laut Faustregel sollten die Ausgaben für die Miete ein Drittel nicht überschreiten. Demzufolge bleiben rund 1.000 € fürs Wohnen. Setzt man diese ins Verhältnis zur durchschnittlichen Wohnungsgröße von rund 90 m², ergibt sich daraus ein nachgefragter Mietpreis von etwas über 11 €/m² auf dem freifinanzierten Wohnungsmarkt.



Neubauaktivitäten in allen Bereichen und Segmenten tragen dazu bei, dass das Angebot an Wohnraum erhöht und die angespannte Marktsituation entlastet wird. Nur mit einem ausreichenden Angebot in allen Segmenten kann der Bevölkerung in einer dynamischen Gesellschaft ein Angebot für die verschiedenen Lebensentwürfe gemacht werden. Der Zyklus vom Singlehaushalt über ein Zuhause für die Familie bis hin zum altersgerechten Wohnen muss durch ein vielfältiges Angebot gewährleistet sein. Die derzeitige Hochpreislage – verursacht durch Knappheit – verhindert diese Flexibilität, da jeder Wohnungswechsel eine Mietsteigerung bedeutet. Das hat zur Folge, dass der verfügbare Wohnraum nicht optimal genutzt und angeboten werden kann. Schlimmstenfalls führt eine Unterversorgung zur Abwanderung – mit den entsprechenden Konsequenzen für Pendlerströme, bzw. das Fachkräfteangebot. Denn die Lebens- und Wohnbedingungen der Bevölkerung sind ein wichtiger Standortfaktor für den Wirtschaftsstandort Berlin.

To-do:

Der steigenden Nachfrage der Berliner Mittelschicht sollte ausreichend Wohnraum sowohl durch öffentlichen als auch durch privaten Wohnungsbau zur Verfügung stehen. Dafür benötigen Investoren und Bauträger wieder ein verlässliches Umfeld und politische Anreize zur Schaffung neuen Wohnraums in Berlin. Vor dem Hintergrund des positiven Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum wird die Nachfrage der Mittelschicht noch weiter steigen – hier darf die Politik nicht nur in mittleren Wachstumsszenarien denken, sondern muss heute Vorsorge treffen.

Der steigende Bedarf an Wohnraum wird aber allein durch die öffentlichen Wohnungsbaugesellschaften nicht ansatzweise gedeckt werden können. 80 % des Wohnungsneubaus in Berlin werden durch private Unternehmen geleistet. Ein lapidares „*Die bauen ja eh!*“ ist keine Antwort auf die wichtige Frage des Wohnungsneubaus durch die private Wohnungswirtschaft.

To-do:

- **Neubauaktivitäten in allen Segmenten steigern**
- **Mischung aller Bevölkerungsschichten und Wohnformen ermöglichen**
- **Freien Wohnungsmarkt für die breite Mittelschicht gewährleisten**
- **Lebensentwürfe und -entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt abbilden**

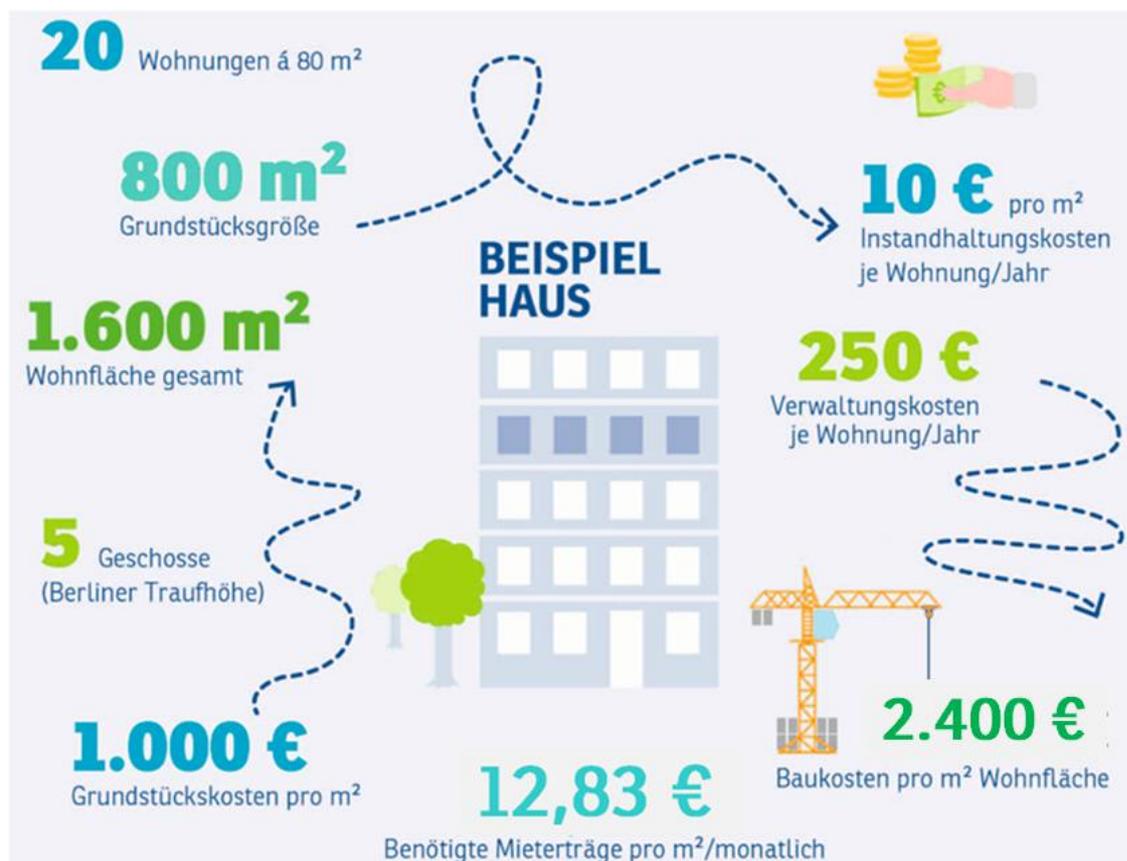
2. Investitionen fördern – Entwicklungszyklus anerkennen

In Berlin fehlen bereits heute 77.000 Wohnungen. Bis 2030 werden – konservativ geschätzt – fast 200.000 benötigt. Um diesen Mindestbedarf überhaupt decken zu können sind daher jährlich mindestens 20.000 Wohnungen neu zu bauen. Die öffentlichen Anbieter sollen hier einen Beitrag von 6.000 neuen Wohnungen p.a. leisten – was nach dem aktuellen Stand nicht darstellbar ist. Die Privaten sind nicht das Problem, sondern ein großer Teil der Lösung. Sie arbeiten eigenverantwortlich und nach den Prinzipien der Marktwirtschaft – und da müssen alle Rahmenbedingungen stimmen.ⁱ

Hintergrund:

Damit Private ausreichend Wohnraum in dem von der Mehrheit der Berliner benötigten Segment zwischen 8 bis 12 € pro m² erstellen können, müssen die wirtschaftlichen Voraussetzungen stimmen. Und zwar vom Flächenangebot, über die Finanzierungsmöglichkeiten bis hin zu Renditeerwartungen. Diese Rahmenbedingungen müssen so gestaltet werden, dass sie einem Entwicklungs- und Investitionszyklus gerecht werden – nur so ist privater Wohnungsbau auf Dauer leistbar. Bereits heute ist privater Wohnungsbau im Segment zwischen 8 bis 12 € pro m² für die Mittelschicht unter den gegebenen Rahmenbedingungen nicht mehr wirtschaftlich.

Die Grafik stellt einen beispielhaften Finanzierungszyklus über den üblichen Zeitraum der Fremdfinanzierung (25 bis 30 Jahre) dar. Zugrunde gelegt wird hier der Neubau auf einem Grundstück von 800 m² Größe, mit 20 Wohneinheiten à 80 m² Wohnfläche. Die Grundstückskosten von ca. 1.000 € pro m² entsprechen einer Randlage des Berliner Innenbereichs (z.B. Moabit, Gesundbrunnen). Die Kalkulation der benötigten Mieterträge von über 12 € basiert auf einem Eigenkapitalanteil von 25 % und einem Fremdkapital-Zinssatz von 1,8 %.



Die privaten Wohnungsunternehmer können unter marktwirtschaftlichen Bedingungen keine „Sozialmieten“ von 6,50 € anbieten. Allein Bau- und Finanzierungskosten lassen die erforderliche Miete bereits im Standard-Segment auf über 12 € klettern. Grund hierfür sind vor allem die derzeit hohen Grundstücks-, Bau- und Baunebenkosten.

To-do:

Die im Eigentum des Landes Berlin befindlichen Grundstücke müssen daher auch schneller für private Entwickler und öffentliche Wohnungsbaugesellschaften zur Verfügung gestellt werden. Zeitgleich müssen die planerischen und personellen Voraussetzungen in den Bauämtern erweitert werden. Bei der Besetzung ausgeschriebener Stellen muss das Verfahren deutlich verkürzt werden, damit Fachkräfte nicht bereits vor einer Einladung zu einem Vorstellungsgespräch aufgrund monatelanger Wartezeiten wieder abspringen. Das Land Berlin muss in seiner Boden- und Planungspolitik strategischer und gleichzeitig flexibler und aktiver werden. Die Instrumente dafür sind vorhanden, werden jedoch nicht systematisch genug angewandt. Um Quartiere im Sinne einer gemischten Stadt gebündelt und ganzheitlich entwickeln zu können, ist es notwendig, öffentliche Grundstücke vorzuhalten und auch strategisch für die Infrastrukturerstellung zu erwerben.

Der Teil der Baukosten, der durch gesetzliche Regelungen beeinflusst ist, darf einen angemessenen Rahmen nicht überschreiten. Das ist eine notwendige Voraussetzung für einen wirtschaftlichen Wohnungsbau. Hier müssen konsequent neue Wege beschritten werden. Dazu zählt ein Moratorium der Energieeinsparverordnung, also keine weitere Erhöhung der Standards in naher Zukunft. Dazu zählen vor allem aber auch mehr Möglichkeiten, diese wie auch andere Vorschriften flexibler und baufreundlicher handhaben zu können. Es müssen in gewissem Rahmen mehr Befreiungstatbestände, wie beispielsweise bei der Barrierefreiheit, geschaffen werden. Denkmalschutzaufgaben müssen investorenfreundlicher ausgestaltet werden. Die Überprüfung und Flexibilisierung von Gebühren- und Honorarordnungen, z.B. der Baugebührenordnung, der Sondernutzungsgebührenverordnung, der HOAI, der Vergütung von Notaren und anderen Vorschriften gehören auf die Tagesordnung.

To-do:

- **Wirtschaftlichkeit als Grundlage privater Bautätigkeit anerkennen**
- **Rendite darf sein, um auch in Zukunft Anreize für Neubau zu schaffen**
- **Bauland schneller mobilisieren**
- **Personelle Kapazitäten und Kompetenzen in den Bauämtern ausbauen**
- **Baugenehmigungsprozesse beschleunigen – Verwaltungsmodernisierung voranbringen**
- **Gesetzlich verursachte Baunebenkosten senken**

EXKURS: Modellvarianten der Mietenkalkulation

Geringe Mietpreise sind nur möglich, wenn die Grundstücks- und Baukosten niedrig sind und auf Wirtschaftlichkeit verzichtet wird.

Variablen	Standard	Höherwertiges Objekt	Geringe EK Verzinsung	Dichtere Bebauung	Sinkende Zinsbelastung
GFZ	2,5	1,7	2,5	3,9	2,5
Grundstücksgröße in m ²	800	1200	800	800	800
Grundstückskosten €/m ²	1000	1500	500	1000	1000
Reine Baukosten in €/m ² Wohnfläche	2400	3000	1800	2400	2400
FK-Zinssatz in%	1,8	1,8	1,8	1,5	1,8
EK-Anteil in %	25	25	25	25	25
EK-Verzinsung in %	4,5	4,5	1,0	4,5	4,5
Afa-Satz (Gebäude) in %	1,5	1,5	1,25	1,5	1,5
Afa-Satz (Anlagen) in %	4	4	2	4	4
Erforderliche Miete (nettokalt) €/m²/monatlich	12,83	16,02	7,04	12,03	10,68

Datengrundlage für Modellvariante Standard:

- **Größe**
 - Grundstücksgröße 800 m²
 - 20 Wohnungen à 80 m²
 - Wohnfläche gesamt 1600 m²
 - Geschosse 5 (Berliner Traufhöhe)
- **Kosten/Finanzierung**
 - Grundstückskosten pro m² 1.000 €
 - Baukosten in € pro m² Wohnfläche 2.400 €
 - Baunebenkosten 20% der Baukosten
 - Fremdkapital-Zinssatz 1,8 %
 - Eigenkapital-Anteil 25 %
 - Bewirtschaftungskosten:
 - Verwaltungskosten 250 € je Wohnung/Jahr
 - Instandhaltungskosten 10 €/m² Wohnfläche/Jahr
 - Mietausfallwagnis 2 %



Benötigte Mieterträge pro m²/monatlich

12,83 €

EXKURS: Wohnungsbauförderung

Grundsätzlich sollten die Rahmenbedingungen für den Wohnungsbau so gestaltet werden, dass ein freier Wohnungsmarkt – ohne staatliche Eingriffe – ermöglicht wird. Notwendige Förderprogramme müssen überprüft werden und sich auf die Nachfrageseite, d.h. auf den förderberechtigten Mieter, konzentrieren.

Hintergrund:

Das aktuelle Berliner Fördermodell (Wohnungsbauförderungsbestimmungen 2018) entspricht diesem Grundsatz nicht und ist zudem für private Unternehmen wirtschaftlich völlig unattraktiv. Problematisch ist nicht nur, dass über den gesamten 30-jährigen Förderzeitraum gerechnet die Gesamtrendite deutlich unter derjenigen von alternativen Anlageformen liegt. Ein ernstes Hindernis ist auch, dass in den ersten Förderjahren eine finanzielle Unterdeckung entsteht, die das Wohnungsunternehmen ausgleichen muss.

Eine marktgerechte Rendite ist für bedeutende Gruppen von Enderwerbern wie Versicherungen und Pensionsfonds zwingend erforderlich, um ihrerseits ihre Leistungspflichten zu erfüllen. Daher wäre es im Rahmen des bestehenden Modells notwendig, den Teilverzicht bei der Rückzahlung des öffentlichen Baudarlehens auf 30 bis 35 % zu erhöhen und den Verzicht nicht erst nach Ablauf von 30 Jahren, sondern anteilig bereits zu deutlich früheren Zeitpunkten zu gewähren.

To-do:

Umstellung der Berliner Wohnungsbauförderung auf Subjektförderung. Damit würde im Laufe des Bindungszeitraums der Förderaufwand sinken, ohne dass die auch im Sozialen Wohnungsbau gewünschte Durchmischung gefährdet wäre.

Die aktuelle Förderung muss um eine Mittelschichtenkomponente ergänzt werden. Die freie Wohnungswirtschaft schlägt die Errichtung von freifinanzierten Wohnungen vor, bei denen die für die Berechnung der Förderung maximal anerkannte „Kostenmiete“ bei 12 €/m² liegt. Die Förderung erfolgt nach verschiedenen Einkommensstufen entweder durch Zahlung an den Vermieter als Fördernehmer oder alternativ als Subjektförderung direkt an den Mieter nach folgendem Schema.

Einkommensstufen nach § 9 Wohnraumförderungsgesetz (Beispiel-Familie mit einem Kind: 100 % = 22.600 €)	Mietsubvention je m² Wohnfläche/Monat
bis 180 %	3 €
bis 200 %	2 €
bis 220 %	1 €
bis 240 %	0 € (aber berechtigt zum Anmieten der Wohnung)

3. Gesetzliche Eingriffe minimieren

Die verstärkte Aufstellung und Festsetzung von Verboten und Verordnungen führt zu deutlichen Einschränkungen der Wirtschaftlichkeit von Immobilien. Das Vorgehen bei gesetzlichen Eingriffen in den Wohnungsmarkt muss sich an engen zeitlichen und räumlichen Kriterien orientieren und auf das Nötigste beschränken, um die nötigen Bauaktivitäten nicht zu behindern. Vielmehr sollten innovative und nachhaltige Produkte und Konzepte zugelassen und Aufstockungsprogramme für Bestandsgebäude initiiert werden.

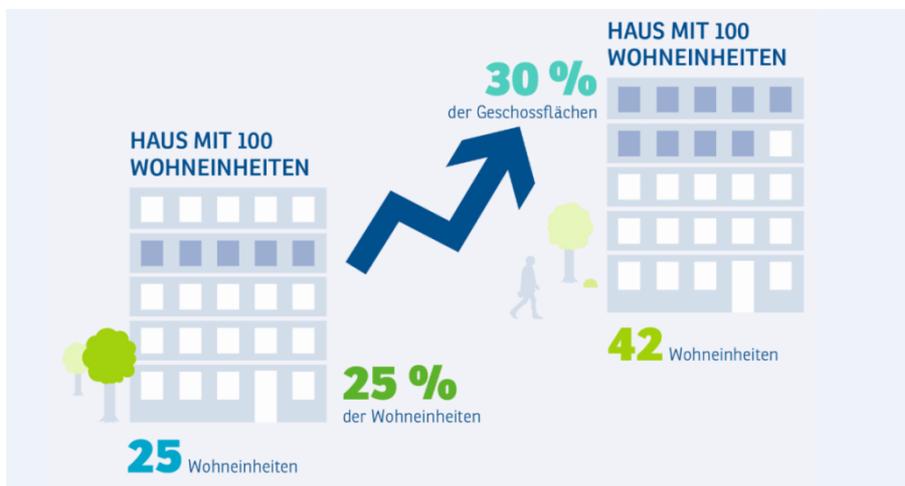
Besondere Hürden für wirtschaftliche private Bauaktivitäten in Berlin sind die verstärkten gesetzlichen Eingriffe durch das Modell der kooperativen Baulandentwicklung, der Milieuschutz und das Zweckentfremdungsverbot. Zudem zeigt sich, dass sich die häufige Anwendung des Erbbaurechts aufgrund negativer Bankenbewertungen als Investitionshindernis für Unternehmen darstellt.

Modell der kooperativen Baulandentwicklung

Hintergrund:

Mit dem Modell der kooperativen Baulandentwicklung wird seit 2014 die Übernahme eines Teils der Kosten für soziale und technische Infrastruktur durch den privaten Investor sichergestellt. Die Kostenbeteiligung des Projektträgers betrifft sämtliche dem Land Berlin entstehenden Aufwendungen, die Folge oder Voraussetzung des geplanten Projekts sind. Neben dieser Kostenbeteiligung sind auch Bindungen zur Deckung des Wohnbedarfs von Haushalten mit geringem Einkommen in einem städtebaulichen Vertrag zu vereinbaren. Ab Februar 2017 wurde die Quote dieser mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnungen von bislang 25 % der Wohneinheiten auf 30 % der Geschossflächen Wohnen erhöht. Die Änderung im Ansatz der Berechnung für das Modell von Wohneinheiten auf Geschossflächen Wohnen hat in der Praxis eine deutlich höhere Zahl der förderfähig zu errichteten Wohnungen zur Folge, da diese im Durchschnitt mit 53,33 m² eine geringere Größe aufweisen.ⁱⁱ

In einem Beispielhaus mit 10.000 m² Geschossfläche und 100 Wohneinheiten bedeutet diese Form der Erhöhung eine Steigerung der zu errichtenden belegungsgebundenen Wohneinheiten von bislang 25 auf zukünftig 42 um 68 %! Diese Erhöhung erfolgte – ganz unkooperativ – ohne Einbindung der betroffenen Akteure, sondern wurde per Rundschreiben durch die Senatsverwaltung angeordnet. Die ursprünglichen Ziele des Modells – Transparenz in der Planung und Kalkulierbarkeit der Kosten, Lasten und Bindungen – wurden mit der ad hoc Aktualisierung aus den Augen verloren.



To-do:

In Konsequenz bedeutet die Erhöhung, dass in zukünftigen Neubauvorhaben freifinanzierte Wohnungen einen höheren Anteil an belegungsgebundenen Wohnungen „subventionieren“ müssen. Der Grundsatz des Modells, dass die vom Investor zu tragenden Leistungsverpflichtungen insgesamt angemessen sein müssen wurde aufgegeben und der Neubau von benötigten Wohnungen durch private Bauträger wird verhindert. Die Anwendung des Modells muss standortgenau und nach den Bedarfen vor Ort betrachtet werden können.

Milieuschutz

Hintergrund:

Der Bundesgesetzgeber sieht den Milieuschutz als Instrument vor, um die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung in eindeutig definierten Quartieren zu erhalten. Es kann damit zeitlich befristet und nach sozialem empirischer Untersuchung auf hohe Bevölkerungsdynamiken reagiert werden. Eine aktive Förderung und Ausweisung von Milieuschutzgebieten – mit dem Ziel, verstärkt über das bestehende Vorkaufsrecht der Bezirke in Milieuschutzgebieten Gebäude in den öffentlichen Bestand zu überführen – widerspricht dem Charakter des Gesetzes. Die eingesetzten öffentlichen Mittel sind an anderen Stellen, z.B. für die Infrastruktur, sinnvoller eingesetzt.

To-do:

Milieuschutzgebiete, die in die Eigentumsverhältnisse eingreifen, sind nur in besonderen Ausnahmefällen ein sinnvolles Instrument der Stadtentwicklung. Eine flächendeckende Ausweisung sollte nicht zur Regel werden, da die Maßnahme einseitig auf die Erhaltung des Status quo abzielt. Die begrenzten Kapazitäten der Verwaltung sollten sich auf die Rahmenbedingungen für zeitgemäßes Bauen und Sanieren konzentrieren – und nicht auf deren Verhinderung. Die unterschiedliche Handhabung des Milieuschutzes in den Berliner Bezirken sorgt für weitere Investitionsunsicherheiten.

Zweckentfremdungsverbot

Hintergrund:

Mit dem Berliner Zweckentfremdungsverbot soll Wohnraum vor Zweckentfremdung durch Leerstand, Abriss und der Umwandlung in Gewerberaum oder Ferienwohnung geschützt werden. Das Oberverwaltungsgericht (OVG) Berlin-Brandenburg hält in einem Urteil das Gesetz für teilweise verfassungswidrig, da es eine Rückwirkung entfaltet. Das Ausmaß der Zweckentfremdung und seine Wirkung auf den Wohnungsmarkt werden überschätzt. Die Wiederezuführung von rund 6.000 „zweckentfremdeten“ Wohnungenⁱⁱⁱ zum Wohnungsmarkt bedeutet angesichts des Berliner Wohnungsbestandes von rund 1.903.000 Wohnungen^{iv} die Aktivierung von lediglich 0,3%. Aufwand und Nutzen stehen in keinem Verhältnis. Die eingesetzten Planstellen in der Verwaltung für die Kontrolle des Verbots wären für die Erteilung von Baugenehmigungen sinnvoller eingesetzt.

To-do:

Die Nachfrage nach Ferienwohnungen konzentriert sich hauptsächlich auf die Innenbezirke innerhalb des S-Bahnringes. Eine flexiblere Anwendung und eine standortbezogene Betrachtung, die sich an der tatsächlichen Nachfrage vor Ort orientiert und zwischen Innen- und Außenbezirken unterscheidet, wären daher sinnvoll. Der Schutz betroffener legaler Ferienwohnungsunternehmen muss bis zur juristischen Klärung gewährleistet werden.

Reform der Grundsteuer

Hintergrund:

Eine Reform der Grundsteuer ist überfällig. Ihre Bemessungsgrundlage, die sog. Einheitswerte, sind veraltet; sie stammen aus den 60er bzw. 30er Jahren des vorigen Jahrhunderts. Viele Experten gehen davon aus, dass das Bundesverfassungsgericht die Erhebung der Grundsteuer in Kürze für verfassungswidrig erklärt. Aktuell wird u.a. auch die Einführung einer neuen Grundsteuer C diskutiert, durch die baureife und unbebaute Grundstücke höher besteuert würden.

To-do:

Die anstehende Reform der Grundsteuer darf nicht zu einer finanziellen Mehrbelastung von Unternehmen in Ballungsräumen wie Berlin führen. Gleichzeitig eignet sich die Grundsteuer nicht als Lenkungsinstrument für die Nutzung von Flächen.

To-do:

- **Mehr Verlässlichkeit für gesetzliche Grundlagen sicherstellen**
- **Das Modell der kooperativen Baulandentwicklung darf freien Wohnungsbau nicht ersticken – Quote senken und Einzelfall-Lösungen anbieten**
- **Innovative und nachhaltige Produkte und Konzepte zulassen – Aufstockungsprogramme für Bestandsgebäude initiieren**
- **Investitionshindernis Erbbaurecht beseitigen – Bankenbewertungen berücksichtigen**
- **Milieuschutzgebiete nur gezielt einrichten – Auflagen entschlacken**
- **Zweckentfremdungsverbot abschaffen – freiwerdendes Personal für Planung und Bau einsetzen**
- **Bei anstehender Grundsteuerreform Mehrbelastungen vermeiden**

4. Nutzungsmischung erhalten – Nutzungskonflikte vermeiden

Der Wettbewerb darum, welche Fläche für welche Nutzung in Anspruch genommen werden kann, ist voll entbrannt. Sowohl die starke Fokussierung der Politik auf das Thema Wohnen als auch die unterschiedlichen Immobilienerlöse auf den Teilmärkten Wohnen, Büro, Gewerbe und Industrie erfordern höhere Anforderungen an das Stadtentwicklungsmanagement.

Berlin bietet auf einer Fläche von 892 km² Platz für derzeit 3,7 Millionen Berliner, 1,8 Millionen Beschäftigte, 40 Gewerbegebiete, 110 Hochschulen und Forschungseinrichtungen sowie jährlich rund 13 Millionen Touristen. Erfreulicherweise können wir – außer natürlich in puncto Fläche – in allen genannten Bereichen von einem Wachstum ausgehen. Dieses vielschichtige Wachstum führt zwangsläufig zu Konkurrenzsituationen: um verbliebene Flächen und Gebäude sowie um deren Nutzung. Das derzeit noch verfügbare Gewerbeflächenpotenzial von rund 300 ha wird spätestens 2030 aufgebraucht sein. Und während die Stadtstaaten Hamburg und Bremen in den letzten 15 Jahren den Anteil der Gewerbeflächen erhöht haben – ist er in Berlin zurückgegangen. Trotz Wirtschaftswachstum!

Es kommt also darauf an, konzeptionell für die ganze Stadt Lösungen zu entwickeln, damit Entwicklungen sich nicht gegenseitig behindern. Denn dies würde Investitionsentscheidungen erschweren und letztendlich die Kosten weiter nach oben treiben. Oder im schlimmsten Fall dazu führen, dass Investitionen am Standort Berlin ganz ausbleiben. Hier muss planerische Vorsorge getroffen werden, um auch in Zukunft den Berliner Unternehmen eine bezahlbare Entwicklungsperspektive zu geben und sichere Häfen für Neuansiedlungen zu bieten. Frei- und Grünflächen sind dabei ebenso wie Sportstätten für eine ganzheitliche Entwicklung der lebenswerten Stadt zu berücksichtigen.

Die folgende Grafik veranschaulicht die negativen Folgen von ungelösten Nutzungskonflikten, die den Verlust der typischen Berliner Mischung von Gewerbe und Wohnen zur Folge hat.



Aus unserer Sicht bieten sich zur Vermeidung und Abmilderung bestehender Konflikte zwei wesentliche Handlungsfelder an: kluge und verlässliche Planung.

Klug planen

Hintergrund:

Aufgrund der großen räumlichen Ausdehnung folgt die Berliner Stadtplanung bisher in der Regel dem Konzept der Stadt der kurzen Wege, sprich Wohnen und Arbeiten in räumlicher Nähe verkürzt Arbeitswege und Lieferketten und spart wertvolle Ressourcen. Dieser Grundsatz sollte – nach Möglichkeit – weiter verfolgt werden. Ein neues Quartier für Forschung, Produktion und Wohnen, wie es mit der Urban Tech Republic am bald ehemaligen Flughafen Tegel geplant ist, kann hier Modellcharakter haben. Derzeit erfolgt Bebauungsplanung auf bezirklicher Ebene allerdings nur sehr schleppend. Ausbleibende Planung ist auch eine Ursache für das Ausbleiben von Bautätigkeit.

Das parallele Erarbeiten der Stadtentwicklungspläne für Wohnen sowie Industrie und Gewerbe erleichtert die Konzeption einer Stadtentwicklung im Gesamtinteresse des Wohn-, Gewerbe- und Lebensraums Berlin – ohne dabei eine der Nutzungen zu Lasten der anderen zu bevorzugen. Vor dem Hintergrund des allgemeinen Wachstums kommt gerade der integrierten Stadtplanung, die die Teilbereiche Umwelt, Verkehr, Wirtschaft sowie Forschung und Wissenschaft im Zusammenspiel betrachtet, eine übergeordnete Bedeutung zu. Der aktuelle Ressortzuschnitt der Senatsverwaltungen wird diesem Ansatz allerdings nicht gerecht.

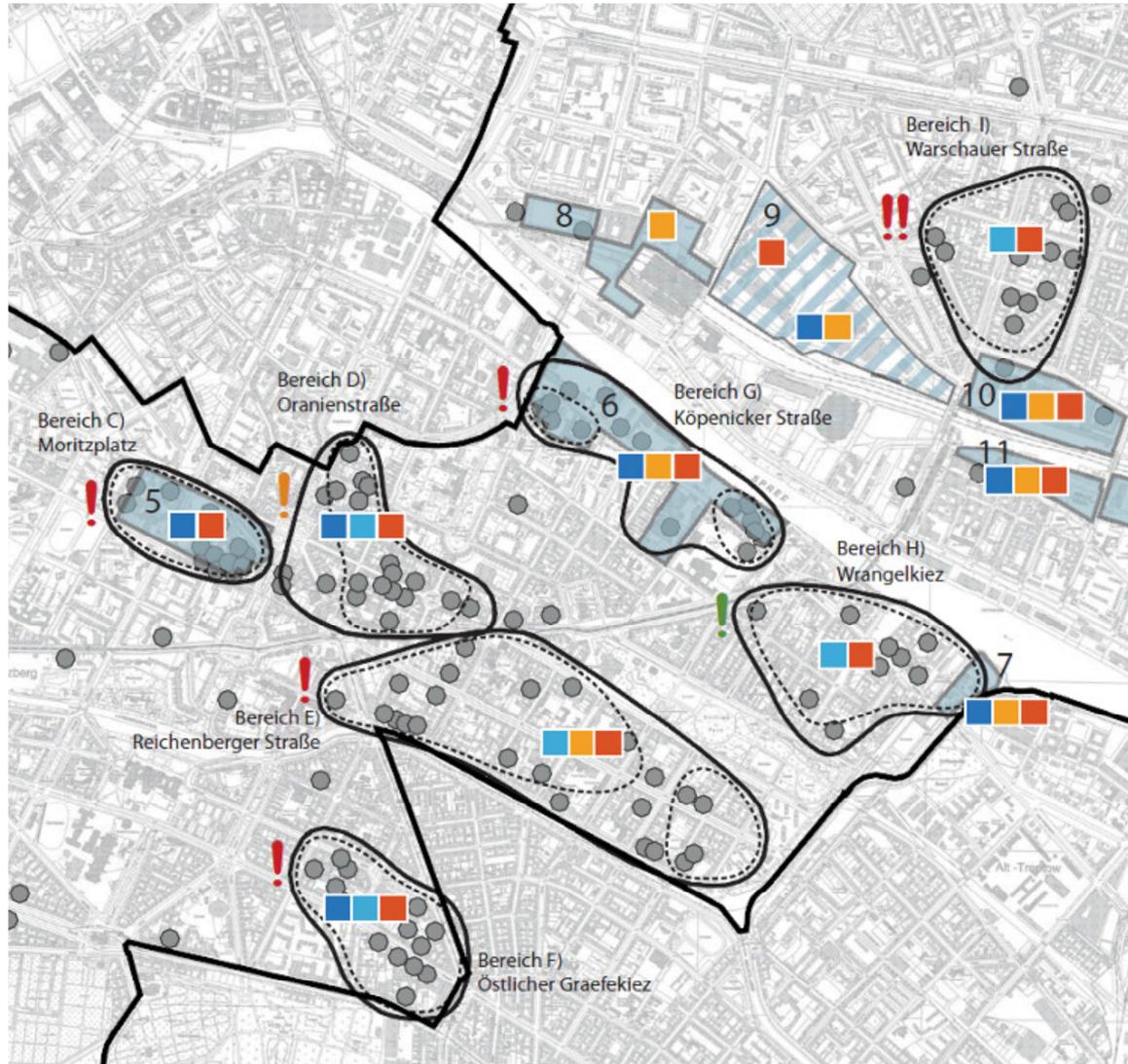
To-do:

Erster und wichtigster Schritt für eine integrierte Planung wäre ein flächendeckendes Gewerbeflächeninformationssystem GEFIS. Zudem sollte jeder Bezirk mit einem eigenen Gewerbeflächenentwicklungskonzept in die Lage versetzt werden, konzeptionell sein Angebot an Gewerbe- und Wohnflächen planen und anbieten zu können.

Darauf aufbauend benötigt Berlin ein Gesamtkonzept für seine Industrie- und Innovationsstandorte, welches neben einer berlinweit abgestimmten Strategie für die Vermarktung von Standort- und Branchenprofilen auch auf den gezielten Aufbau von Managementstrukturen vor Ort eingeht. Ziel sollte es sein, für die wichtigsten Gewerbeareale der Stadt (das sind mehr als die bereits benannten Zukunftsorte) ein abgestimmtes Paket an konkreten kurz-, mittel- und langfristigen Maßnahmen zu schnüren.

Best Practice: Konzept zur Sicherung der Nutzungsmischung in Friedrichshain-Kreuzberg

Das Konzept stellt umfassend den Bestand, die Perspektive und darüber hinaus auch die Mietentwicklungen sowie das Bedrohungspotenzial durch Wohnbebauung dar (www.berlin.de/ba-friedrichshain-kreuzberg).



Das Gewerbeflächenentwicklungskonzept des Bezirks Friedrichshain-Kreuzberg analysiert die bestehenden Gewerbestandorte und stellt die Flächenpotenziale für gewerbliche Entwicklung dar.

Verlässlich planen

Hintergrund:

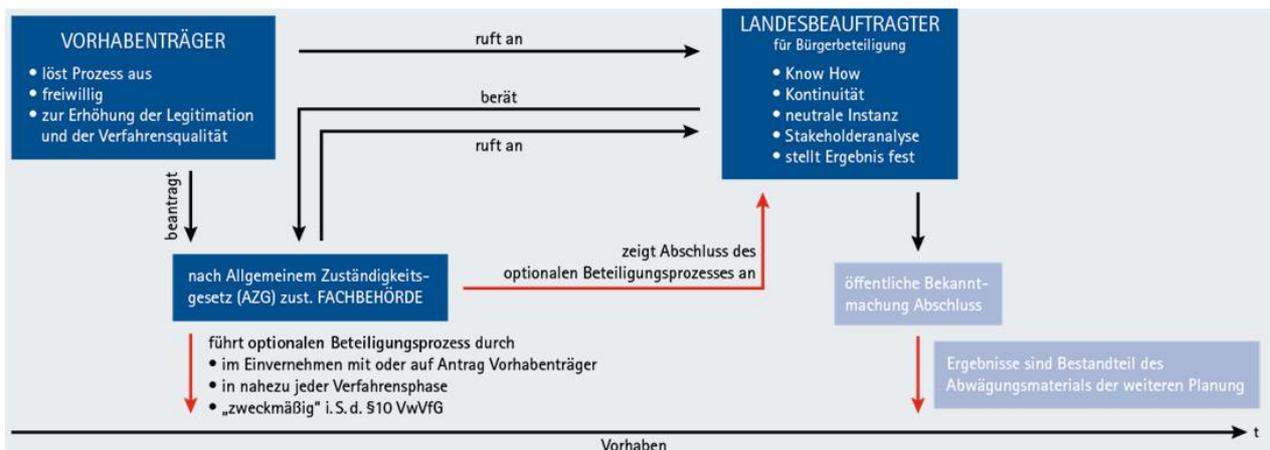
Partizipation von Betroffenen ist wichtig und es steht eine Vielzahl von passgenauen informellen Beteiligungsinstrumenten zur Verfügung. Die sozialen Medien bieten hier wichtige Ergänzungen in puncto Transparenz und Mitbestimmung. Aber: Beteiligung ersetzt nicht die Pflicht zu einer verantwortungsvollen Entscheidung durch die demokratisch legitimierten politischen Institutionen! Partizipation bezieht sich somit immer auf das „wie“, nicht auf das „ob“.

To-do:

Bürgerbegehren nach Abschluss der Planungsverfahren enttäuschen die Partizipationsverheißungen. Bebauungsverfahren durchlaufen ein gesetzliches Beteiligungsverfahren und sollten daher ab dem Aufstellungsbeschluss nicht mehr Gegenstand von Volks- und Bürgerbegehren sein.

Die IHK Berlin hat einen Vorschlag für einen optionalen Beteiligungsprozess erarbeitet, um mehr Transparenz, Mitbestimmung und Investitionssicherheit zu gewährleisten (siehe Grafik). Ein Landesbeauftragter für Bürgerbeteiligung kann bei der Anwendung des passenden Beteiligungsinstrumentes unterstützen.

Der optionale Beteiligungsprozess der IHK trägt dazu bei Investitionen zu sichern.



To-do:

- Nutzungsmischungen erhalten – Wohnen und Arbeiten gleichberichtigt planen und umsetzen
- Gewerbeflächenentwicklung und -preise transparent machen – GEFIS einführen
- Gewerbeflächen konzeptionell und planerisch sichern und entwickeln
- Neue Instrumente der Partizipation nutzen – Optionalen Beteiligungsprozess etablieren

5. Nachverdichtung ermöglichen – Potenziale des Metropolenraums nutzen

Einer der Standortvorteile Berlins ist ohne Zweifel die großzügige Stadtgestaltung, die die verschiedenen Nutzungen miteinander verbindet ohne den Raum für persönliche Entfaltung und Erholung zu beschränken. Um die Herausforderungen der Wohnungsbau- und Flächenpolitik in Berlin zu bewältigen und dabei gleichzeitig die besondere Charakteristik der Stadt zu bewahren, braucht es innovative Konzepte der Nachverdichtung und den mutigen Blick über die Landesgrenze hinaus.

Bei der städtebaulichen Nachverdichtung bieten sich in Berlin konkrete Ansatzpunkte, um schneller und mutiger die vorhandenen Potenziale auszuschöpfen. Die folgenden drei Handlungsfelder sind ein gutes Fundament, um das Thema voranzutreiben:

Dichter bauen – Flächenpotenziale in der lokalen Nachverdichtung

Hintergrund:

In der lokalen Nachverdichtung bei Baulücken, bei Dachgeschossausbau oder -aufstockung, bei Ergänzungsbauten (jeweils unter 50 Wohneinheiten) besteht ein Neubaupotenzial von insgesamt 42.000 Wohneinheiten. In Anbetracht des Berliner Wohnungsmarktes sollte dieses Potenzial voll ausgeschöpft werden. Aber die aktuelle Entwicklung läuft in die genau gegensätzliche Richtung.

Die Mitteilung der Senatsverwaltung, dass grundsätzlich kein Rückschnitt von Straßenbäumen oder deren Fällung erfolgt, um den zweiten Rettungsweg für den Neubau planmäßig über die Feuerwehrleiter zu ermöglichen, ist ein erneuter Schlag in die Magengrube der Bemühungen, den Wohnungsbestand in Berlin auszubauen.

To-do:

Die Nachverdichtung im Bestand muss einfacher werden. Die Dichtewerte (GFZ und GRZ), die derzeit als Beurteilungsmaßstäbe für Vorhaben der Nachverdichtung herangezogen werden, basieren häufig auf veralteten Planungen. Sie müssen sich im innerstädtischen Bereich am aktuellen Bedarf – also an einer wesentlich höheren Dichte – orientieren.

Die Berliner Bauordnung bedarf einer konsequenten Novellierung, um eine dichtere Bebauung im Bestand zu ermöglichen. Die aktuellen Vorgaben zum Dachgeschossausbau in Berlin sind praxisfremd und verhindern die Schaffung neuen Wohnraums – eine Rücknahme ist erforderlich.

Höher bauen – Flächenpotenziale bis zur Traufhöhe und darüber hinaus

Hintergrund:

In Berlin wird an vielen Stellen durch eingeschossige Flachbauten Flächenpotenzial vergeben. Ein Beispiel dafür sind Supermärkte und Discounter im Lebensmitteleinzelhandel. Es gibt auf privater Seite eine hohe Bereitschaft über diesen Objekten auch Wohnbauten zu realisieren. Der Dialog zwischen Politik, Verwaltung und Wirtschaft hat begonnen. Konkrete Umsetzungsschritte fehlen jedoch noch immer.

Vor dem Hintergrund der zunehmenden Flächenkonkurrenz und der steigenden Grundstücks- und Bodenpreise rücken auch Hochhausprojekte wieder verstärkt in den Fokus der Stadtplanung und Projektentwicklung. Angesichts der allgemeinen Marktlage sind diese Projekte, die naturgemäß ein hohes Investitionsvolumen aufweisen, für verschiedene Nutzungen wieder rentabel. Allein in Berlin sollen nach Angaben des Marktforschungsinstituts Bulwiengesa 27 neue Türme entstehen. Neben Wohnungen sind auch Flächen für gewerbliche Nutzung (Büros, Einzelhandel und Hotels) vorgesehen. Der Berliner Senat wurde aufgefordert, unter Einbeziehung der Bezirke einen Hochhausentwicklungsplan zu erarbeiten.

Das Bild zeigt exemplarisch wie Wohnen und Gewerbe bei der Planung berücksichtigt und die Flächenpotenziale in der Höhe genutzt werden können.



To-do:

Es gilt, die richtigen Standorte für die Entwicklung von mehrgeschossigen Wohn- und Gewerbebauten zu identifizieren. Einzelhandels- und Zentrenkonzepte geben bezirksspezifische Rahmenbedingungen, fokussieren sich jedoch kaum auf qualitative Aspekte – welche im Rahmen von Fortschreibungen einzubeziehen sind. Erforderlich sind flexible baurechtliche Rahmenbedingungen sowie ein einheitliches und abgestimmtes Verwaltungshandeln. Für die Handelsunternehmen hingegen erfordert jedes Projekt eine aufwendige und kostenintensive Einzelplanung. Die entstehenden Mehraufwendungen bei Planung und Betrieb sollten z.B. über ein Entgegenkommen bei der Verkaufsfläche ausgeglichen werden können.

Der notwendige Hochhausentwicklungsplan soll erst 2019 vorliegen. Für die Investitionsplanung der Bau- und Immobilienwirtschaft ist das ein viel zu langer Zeitraum, so dass er zu einem Hochhausverhinderungsplan zu werden droht. Die Aufstellung des Plans muss schneller geschehen. Damit die heute benötigten Flächenpotenziale in der Höhe bereits jetzt ausgeschöpft werden können, sollte in der Zwischenzeit weiterhin Einzelgenehmigungen möglich sein.

Best Practice: Hochhausrahmenplan Frankfurt am Main

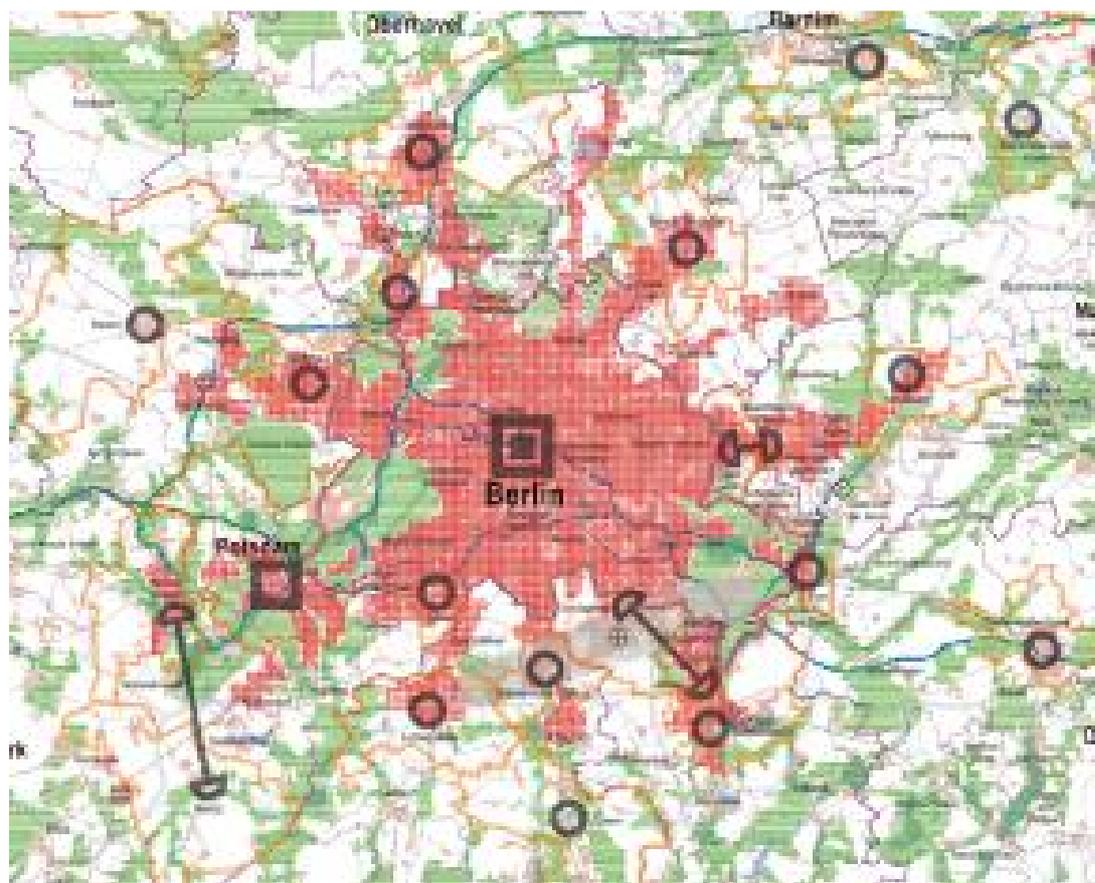
Der Hochhausrahmenplan in Frankfurt am Main definiert Gebiete, in denen Hochhäuser gebaut werden dürfen (www.stadtplanungsamt-frankfurt.de).

Weiter denken – Flächenpotenziale im Metropolenraum

Hintergrund:

Wachstum ist keinesfalls gleichbedeutend mit ungezügelter Flächenversiegelung. Berlin ist im europäischen Vergleich eine sehr grüne Stadt und soll das natürlich auch bleiben. Berlin und sein Umland verfügt über einen historisch gewachsenen Standortvorteil: Den Siedlungsstern – der entlang der Achsen des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) das Berliner Zentrum mit den Außenbezirken und dem Umland verbindet. Der Siedlungsstern ist das Rückgrat für die Flächenentwicklung mit ausreichenden Potenzialen, um die Wohnraum- und Gewerbebedarfe zu decken. Die Entwicklung neuer Berliner Wohnstandorte (wie etwa der Elisabeth-Aue) oder die Sicherung von Potenzialflächen für die Industrie (Schönerlinder Straße) sind daher immer auch vor dem Kontext des Zusammenspiels mit dem Umland und entlang des Siedlungssterns zu denken. Grundlage für eine Weiterentwicklung ist ein funktionales Verkehrsnetz mit einer flächendeckenden Raumerschließung. Die bestehenden Freiräume und Grünzüge zwischen den SPNV-Achsen bieten der Bevölkerung in den verdichteten Wohnbereichen vielfältige Möglichkeiten für die Freizeit- und Erholungsnutzung.

Die schematische Darstellung der Flächenkorridore des Siedlungssterns entlang der SPNV-Achsen verdeutlicht die Flächenpotenziale im Stadt-Umland-Bereich von Berlin.



To-do:

Bei der Suche nach einer intelligenten Nutzung von Flächenpotenzialen müssen Diskussionen zu Ende geführt und über neue Wege in der Stadt-Umland-Kooperation nachgedacht werden. Die bestehenden Formate – wie das Kommunale Nachbarschaftsforum – müssen verbindlicher werden. Der Sprung in die Städte der zweiten Reihe sowie die Konzentration auf die zentralen Orte im weiteren Metropolraum – ohne quantitative Begrenzung – muss als Langfriststrategie im neuen gemeinsamen Landesentwicklungsplan für die Hauptstadtregion konsequent verfolgt werden. Die Basis für die Gestaltung einer gemeinsamen Lebens- und Arbeitsregion ist ein starker Austausch Berlins mit seinem Umland und ein aktiver Wissenstransfer in beide Richtungen.

To-do:

- **Nachverdichtung im Bestand vereinfachen – Bauordnung novellieren**
- **Hochhausentwicklungsplan schnell aufstellen**
- **Wohnraumkonzepte über Supermarktstandorte umsetzen**
- **Den Siedlungs- und Wirtschaftsraum im regionalen Kontext nach Brandenburg weiterentwickeln – Schienennahverkehrsachsen ausbauen**

Sitzung der Vollversammlung am 19. März 2018
Anlage 5 zum Protokoll: Beschlossene Fassung
des Positionspapiers „5 Bausteine für die Bau- und Flächenpolitik“
Endnoten

ⁱ SenSW: Zwischenbericht StEP Wohnen 2030

ⁱⁱ SenSW: Synopse zur Änderung des Berechnungstools des Berliner Modells der kooperativen
Baulandentwicklung

ⁱⁱⁱ Schriftliche Anfrage AGH Berlin: Drucksache 18/11983

^{iv} IBB: Wohnungsmarktbericht 2016

^v www.destatis.de