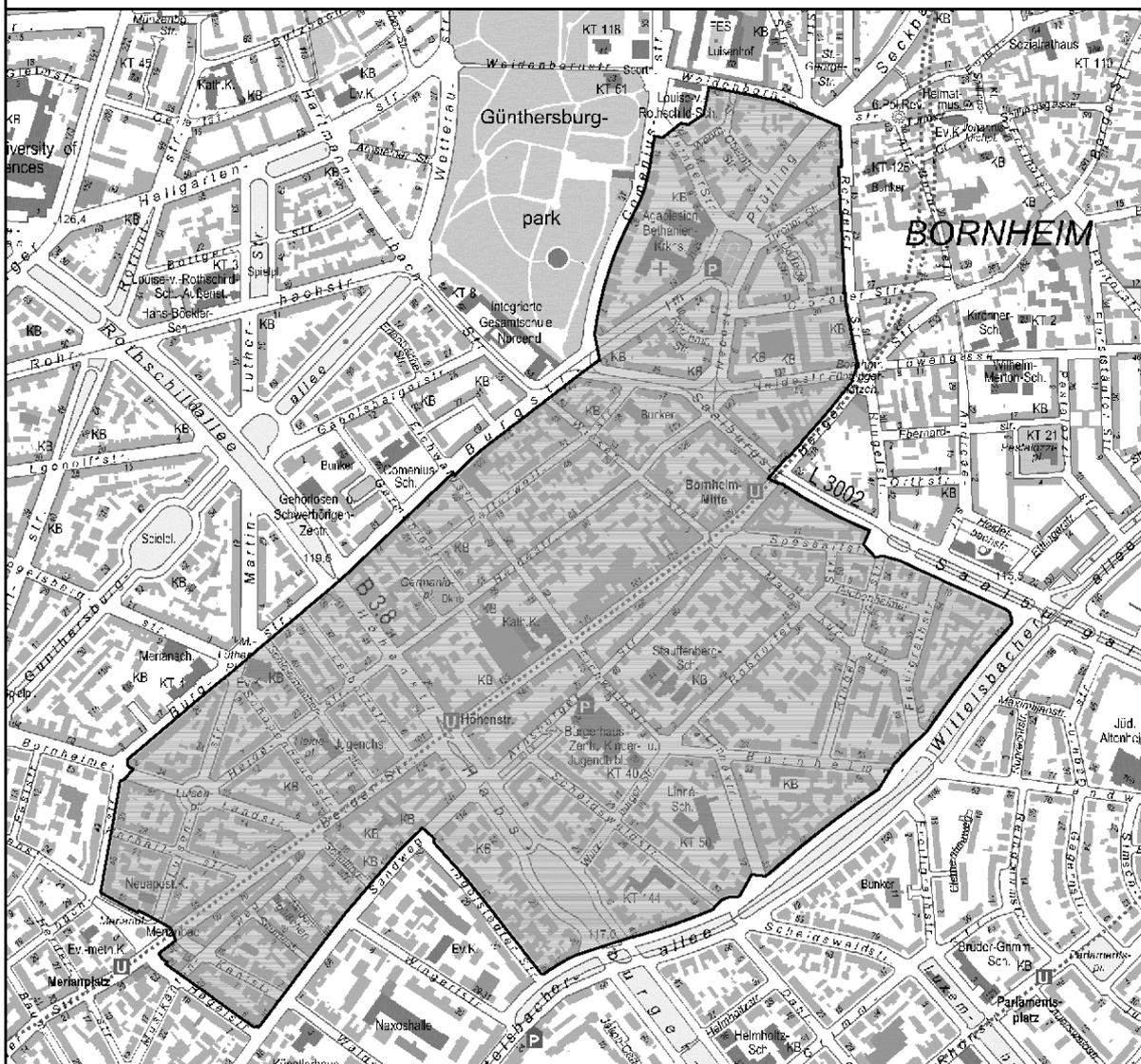


Begründung zur

Erhaltungssatzung Nr. 51 - Berger Straße -



Inhaltsverzeichnis:

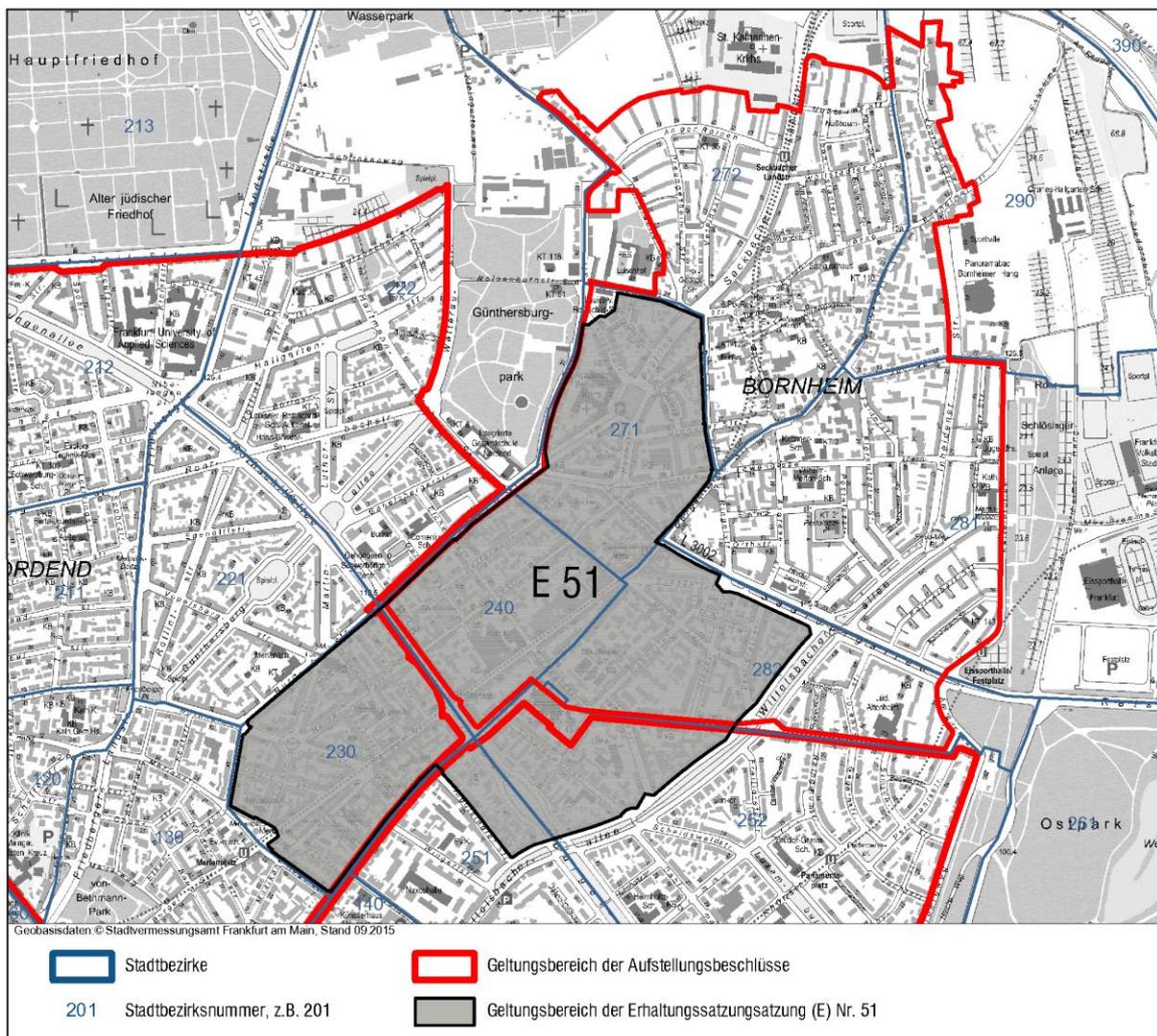
1	Einleitung	3
2	Methodik	5
3	Abgrenzung des Satzungsgebietes	6
3.1	Beschreibung der Abgrenzung	6
3.2	Beschreibung des Gebiets.....	7
4.	Untersuchungsergebnisse	8
4.1	Aufwertungspotenzial	8
4.2	Aufwertungsdruck	9
4.3	Verdrängungsgefahr	10
5	Städtebauliche Folgen der Veränderung der Sozialstruktur	12
6	Ziele der Milieuschutzsatzung	13
7	Kriterienkatalog für die Zulässigkeit und Nichtzulässigkeit von baulichen Maßnahmen aufgrund des § 172 (1) Satz 1 Nr. 2 BauGB	14

1 Einleitung

Für die Gebiete „Nordend III“, „Bornheim“ und „Ostend“ in Frankfurt am Main hat die Stadtverordnetenversammlung am 26.02.2015 Aufstellungsbeschlüsse für Satzungen zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung gemäß § 172 (1) Satz 1 Nr. 2 Baugesetzbuch (BauGB) gefasst. Die Abgrenzung erfolgte auf einer ersten Einschätzung, dass in diesem Bereich ein Erhalt der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung eventuell gefährdet sein könnte. In einem weiteren Schritt wurden Datenbestände eines kleinräumigen Monitorings hinzugezogen. Im Zuge der Aufstellung der Satzungen wurde dann für die Bereiche Nordend III, Bornheim und Ostend eine vertiefende sozialräumliche Studie erstellt und die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung sowie der Wohnungsbestand erhoben. Auf diesen Grundlagen wurde die Abgrenzung der Gebiete überprüft und modifiziert.

Der Untersuchungsraum umfasst die Stadtbezirke beziehungsweise Teilräume der Stadtbezirke

- „Nordend III“ mit den Stadtbezirken 120, 130, 201, 203, 211, 212, 221, 222 und 230,
- „Bornheim“ mit den Stadtbezirken 240, 271, 272, 281, 281 und 290 sowie
- „Ostend“ mit den Stadtbezirken 140, 251, 252 und 261.



Im Rahmen der genannten Untersuchungen wurde festgestellt, dass für weite Teile der ursprünglichen Untersuchungskulisse „Bornheims“ die Anwendungsvoraussetzungen nicht gegeben sind:

Im Norden des ursprünglichen Geltungsbereichs (Großteil des Stadtbezirks 272 und Bereiche des Stadtbezirks 290) befinden sich überwiegend Zeilenbauten der 1970er Jahre sowie im östlichen Randbereich Großwohnsiedlungsstrukturen. Diese Teilräume haben ausweislich der Indikatorenanalyse nur ein geringes Aufwertungspotenzial und einen geringen Aufwertungsdruck.

Im zentralen und zentral-östlichen Bereich (südlicher Teil der Stadtbezirke 272 und 290 sowie westlicher Teil des Stadtbezirks 281) konnten im Rahmen der Indikatorenanalyse aufgrund der zum Teil bestehenden Einfamilienhaus- und Siedlungsstrukturen insgesamt nur ein geringes Aufwertungspotenzial und ein sehr geringer Aufwertungsdruck festgestellt werden.

Im östlichen Bereich (Östliche Bereiche der Stadtbezirke 281 und 282) sind überwiegend Siedlungsstrukturen der 1920er Jahre (May-Siedlung Bornheimer Hang) ohne Aufwertungspotenzial oder -druck vorzufinden. Im Südosten befinden sich zudem Einfamilienhausstrukturen ohne erhaltungsrechtliche Relevanz.

Für die übrigen Bereiche des Untersuchungsgebiets „Bornheim“ mit den Stadtbezirken beziehungsweise Teilräumen der Stadtbezirke 240, 271 und 282 wurde das Vorliegen der Anwendungsvoraussetzungen für eine Satzung zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung nach § 172 (1) Satz 1 Nr. 2 BauGB festgestellt.

Zugleich wurden in das Satzungsgebiet Teilbereiche der Kulissen von „Nordend III“ (Stadtbezirk 230) und „Ostend“ (Teilräume der Stadtbezirke 251 und 252) integriert und infolgedessen die Satzung in „Berger Straße“ umbenannt. Das Satzungsgebiet für die Erhaltungssatzung „Berger Straße“ setzt sich somit aus Teilbereichen folgender ursprünglicher Untersuchungskulissen zusammen: Bornheim, Nordend III und Ostend.

Im Rahmen der Bestandsaufnahme konnten bau- und stadtstrukturelle sowie funktionale und sozialräumliche Zusammenhänge festgestellt werden, die über die administrativen Grenzen sowie jene der Untersuchungsgebietskulissen hinweggehen. Das bezeichnete Gebiet ist überwiegend durch gründerzeitliche Blockrandstrukturen geprägt. Die Berger Straße, die sowohl durch Bornheim als auch Nordend verläuft, stellt dabei als Versorgungszentrum ein verbindendes Element dar, das die hier berücksichtigten Wohnbereiche in einen funktionalen Zusammenhang stellt.

Anhaltspunkt für eine sachgerechte Gebietsabgrenzung bei einer Erhaltungssatzung sind gemäß Stock (BauGB Kommentar, 2014, § 172 Rn. 64) insbesondere die Masierung von Gebäuden mit Bewohnern, die den Erlass einer solchen Satzung rechtfertigen. Wie fortfolgend dargelegt, konnte im Rahmen der Untersuchungen für das Gebiet eine sich aus einem Aufwertungspotenzial und einem Aufwertungsdruck voraussichtlich ergebende Verdrängungsgefahr für weite Teile der Gebietsbevölkerung festgestellt werden. Der größte Verdrängungsdruck liegt dabei auf den Bewohnern im gründerzeitlichen Altbaubestand, der den baustrukturellen Charakter des Gebiets bildet.

Im Folgenden werden die Anwendungsvoraussetzungen für das Gebiet „Berger Straße“ begründet sowie die Ziele der Erhaltungssatzung erläutert. Darüber hinaus wird für die Satzung ein Kriterienkatalog als Grundlage für die einzelfallbezogene Prüfung der Zulässigkeit und Nichtzulässigkeit von baulichen Maßnahmen im Sinne des § 172 (1) Satz 1 Nr. 2 BauGB dargelegt.

Die Begründung der Notwendigkeit einer Satzung zum Erhalt der sozialen Zusammensetzung der Wohnbevölkerung aus städtebaulichen Gründen gemäß § 172 (1) Satz 1 Nr. 2 BauGB für das Gebiet „Berger Straße“ beruht auf den Ergebnissen

- der Analyse soziodemografischer, sozial- und wohnungsstruktureller sowie wohnungswirtschaftlicher Indikatoren,

- einer baulich-städtebaulichen Bestandsaufnahme und
- der Bewertung von Bedarf und Ausstattung des Gebiets mit öffentlichen Angeboten und Einrichtungen der sozialen Infrastruktur.

2 Methodik

Grundlage für die Abgrenzung der mit Aufstellungsbeschlüssen vom 26.02.2015 zum möglichen Erlass einer Erhaltungssatzung zum Schutz der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung (im Folgenden „Milieuschutzsatzung“) festgelegten Untersuchungsbereiche „Nordend III“, „Bornheim“ und „Ostend“ sind die Ergebnisse der „Pilotstudie zu Anforderungen an ein kleinräumiges Monitoring „Aufwertungspotenzial und Verdrängungsgefährdung in Frankfurt am Main“¹ (im Folgenden „Pilotstudie“). Die Pilotstudie stellt ein standardisiertes, empirisch abgesichertes Verfahren zur laufenden Beobachtung der „Aufwertungsgefahr und Verdrängungsgefährdung“ der Stadtbezirke auf Grundlage der in Frankfurt am Main verfügbaren und fortschreibungsfähigen sekundärstatistischen Daten zur Verfügung.

Die Ergebnisse der Pilotstudie ermöglichen einen vergleichenden Überblick über den quantitativen Umfang von Gentrifizierungsprozessen in den einzelnen Stadtbezirken zum Zeitpunkt der Datenstände (in der Regel 2013) und können für ein „Grobscreening“ von Verdachtsgebieten für Milieuschutzsatzungen genutzt werden. Sie liefern Indizien für „Gefährdungslagen“ der Wohnbevölkerung in einzelnen Stadtbezirken und können insbesondere für die Abwägung, für welche Stadtbezirke vertiefende Untersuchungen durchgeführt beziehungsweise welche Stadtbezirke unter einen „Beobachtungsstatus“ gestellt werden sollten, herangezogen werden. Zusätzlich stellt die Pilotstudie mit den Daten, die in die einzelnen Indikatorenausprägungen eingegangen sind, auch die Datenbasis für die unter Kapitel 4 im Einzelnen dargelegte Begründung von Milieuschutzsatzungen zur Verfügung.

Zur Bestimmung des Gebiets, in dem aus städtebaulichen Gründen die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung erhalten werden soll, werden in der Pilotstudie die Ausprägungen von insgesamt 21 Einzelindikatoren analysiert, die geeignet sind, die Phänomene **„Aufwertungspotenzial im Wohnungsbestand“**, **„Aufwertungsdruck auf den Wohnungsbestand und die Wohnbevölkerung des Stadtbezirks“** und **„Verdrängungsgefahr der Wohnbevölkerung des Stadtbezirks“** quantitativ zu beschreiben.

Für die drei Cluster werden überwiegend aus amtlichen Angaben

- wohnungswirtschaftliche Indikatoren (Baualter, Angebotsmieten, Wohnungsschlüssel, Mietwohnungsanteil, Eigentümerstruktur, Umwandlungsquoten, Wohndauer und andere)
- demographische Indikatoren (Bevölkerungsentwicklung, Altersstruktur, Staatsangehörigkeit, Haushaltsgrößen und andere) sowie
- sozialstrukturelle Indikatoren (sozialversicherungspflichtige Einkommen, Anteile Transferempfänger und andere)

genutzt. In den Ausprägungen der Cluster Aufwertungspotenzial und Verdrängungsgefahr werden aktuelle Datenstände (Statusindikatoren), in dem Cluster Aufwertungsdruck Verlaufsdaten (Dynamikindikatoren) berücksichtigt.

¹ „Pilotstudie zu Anforderungen an ein kleinräumiges Monitoring „Aufwertungspotenzial und Verdrängungsgefährdung“ in Frankfurt am Main“: S.T.E.R.N. GmbH / argus gmbh im Auftrag der Stadt Frankfurt am Main, Stadtplanungsamt; Berlin, 2016

Zur Zusammenfassung der Ergebnisse der einzelnen Cluster werden die jeweiligen Indikatorenausprägungen standardisiert². Als Bewertungsreferenz dienen die Werte der einzelnen Indikatoren für die Stadt Frankfurt am Main (gesamt). Entsprechend erhält die standardisierte Ausprägung den Wert 0, wenn der Wert dem arithmetischen Mittel der Stadt insgesamt entspricht; positive Werte bedeuten eine überdurchschnittliche, negative Werte hingegen eine unterdurchschnittliche Ausprägung. Die Clusterergebnisse werden in vier Kategorien zwischen „gering“, „durchschnittlich“, „hoch“ und „sehr hoch“ bewertet³.

Für die **vertiefenden Untersuchungen** in dem Gebiet des Geltungsbereichs der Erhaltungssatzung zum Zeitpunkt der Aufstellung wurde im Wesentlichen auf den vorhandenen Datenapparat der Pilotstudie mit den Indikatoren zum Aufwertungspotenzial, zum Aufwertungsdruck und zur Verdrängungsgefährdung sowie den darüber hinaus ermittelten, nicht in das Bewertungscluster aufgenommenen Indikatoren, zurückgegriffen.

Die zusätzlich herangezogenen Indikatoren basieren auf ergänzenden und vertiefenden Recherchen und untersuchungszielbezogene Auswertungen. Zur Ermittlung von Aufwertungsspielräumen im Gebäudebestand, Umnutzungstendenzen sowie endogenen und exogenen Aufwertungspotentialen wurden in Gebietsbegehungen systematische qualitative und quantitative Erhebungen der baulich-städtebaulichen Strukturen durchgeführt. Nach Augenschein wurden auch typische Zeichen der Aufwertung beziehungsweise eines bestehenden Aufwertungsdrucks erfasst (zum Beispiel Dachgeschossausbau, Balkon- und Fahrstuhlumbau, aufwendige Fassadengestaltungen, Veränderung der Gewerbestruktur). Die Ergebnisse der Gebietsbegehungen stellen die wesentliche Grundlage zur räumlichen Abgrenzung des Satzungsgebietes dar.

Anhand vorhandener Fachplanungen und statistischer Unterlagen zur infrastrukturellen Ausstattung der Stadtbezirke beziehungsweise Stadtteile wurden darüber hinaus Erkenntnisse zur Bewertung des Bedarfs und der Ausstattung des Gebiets mit Angeboten und Einrichtungen der öffentlichen und sozialen Infrastruktur gewonnen. Hierzu gehören etwa das Angebot an Bildungs- oder nutzergruppenspezifischen Einrichtungen oder aber die Versorgung mit Grün- und Spielflächen.

3 Abgrenzung des Satzungsgebietes

Für das Gebiet „Berger Straße“ konnten städtebauliche und sozialstrukturelle Zusammenhänge festgestellt werden, die über die Grenzen der Untersuchungsbereiche beziehungsweise Stadtteile hinausgehen. Unter Berücksichtigung der baustrukturellen und sozialräumlichen Zusammenhänge setzt sich das Satzungsgebiet aus Teilbereichen der verschiedenen Untersuchungskulissen zusammen.

3.1 Beschreibung der Abgrenzung

Der räumliche Geltungsbereich wird

- im Westen ab Ecke Merianstraße von der Elkenbachstraße,
- im Nordwesten von der Burgstraße und Comeniusstraße,
- im Norden von der Weidenbornstraße,

² Die Standardisierung der Ausprägungen erfolgt methodisch mittels z-Transformation der Ausprägungen, die Bildung der Clusterwerte durch Addition der standardisierten Indikatorenausprägungen des jeweiligen Clusters.

³ Die Einordnung der Ergebnisse in Bewertungsklassen erfolgt anhand der Standardabweichung mit einem dynamischen, aus der Datentabelle abgeleiteten Bewertungsmodell (bis zur Hälfte des negativen Werts der Standardabweichung „gering“, oberhalb des vorgenannten Werts bis zur Hälfte des positiven Werts der Standardabweichung „durchschnittlich“, oberhalb des vorgenannten Werts bis zur Hälfte der Differenz zwischen dem Maximalwert der Wertetabelle und der Hälfte der Standardabweichung „hoch“, oberhalb des vorgenannten Werts „sehr hoch“).

- im Osten von der Rendeler Straße und Berger Straße, Saalburgstraße und Saalburgallee,
- im Südosten von der Wittelsbacherallee,
- im Süden von der Ingolstädter Straße und Sandweg
- sowie im Südwesten von der Hegelstraße und dem nördlichen Bereich des Merianplatzes begrenzt.

3.2 Beschreibung des Gebiets

Das sich über eine Fläche von circa 0,85 km² erstreckende Gebiet Berger Straße umfasst rund 11.500 Wohnungen mit rund 18.400 Einwohnern (Stand 2011 / 2013). Die Berger Straße verbindet als längste Einkaufsstraße Frankfurts die Innenstadt mit den Stadtteilen Nordend, Bornheim und Seckbach. Der Großteil des Satzungsgebiets liegt im südwestlichen Bereich des Stadtteils Bornheim. Angrenzende Bereiche der Stadtteile Nordend und Ostend wurden aufgrund ihres funktionalen, stadtstrukturellen und städtebaulichen Zusammenhangs in eine Gebietskulisse integriert.

1877 wurde Bornheim von der Stadt Frankfurt eingemeindet und dehnte sich insbesondere im südwestlichen Bereich als dicht bebauten Wohngebiet in der folgenden Gründerzeit schnell aus. Auch heute ist das Gebiet noch überwiegend durch gründerzeitliche Blockrandstrukturen geprägt, wobei der bauliche Bestand gemischt ist und neben den Gründerzeitbauten auch Lückenschließungen überwiegend aus den 60er und 70er Jahren zu finden sind.

Die Wohnbebauung im Satzungsgebiet wird, entsprechend dem Mietspiegel 2016, der „gehobenen Wohnlage“ zugeordnet. Lediglich ein kleiner Bereich im nördlichen Grenzgebiet östlich des Günthersburgpark ist als „sehr gute Wohnlage“ klassifiziert. Zudem ist der westliche Teilbereich des Gebiets, der sich im Stadtteil Nordend befindet (Stadtbezirk 230) als „zentrale Wohnlage“ gekennzeichnet und mit einem „Zentralitätszuschlag“ belegt.

Im Gebiet befinden sich vier Jugendeinrichtungen (unter anderem Jugendhaus Heideplatz, Jugendladen Bornheim) sowie zahlreiche Senioreneinrichtungen. Letztere liegen hauptsächlich im zentral-westlichen/südwestlichen Bereich des Gebiets. Bei den Einrichtungen handelt es sich um Altentagesstätten und kirchliche Angebote für ältere Menschen. Weitere Senioreneinrichtungen liegen zudem in unmittelbarer Nähe des Satzungsgebiets.

Über das gesamte Satzungsgebiet verteilt befinden sich zahlreiche Einrichtungen zur Kindertagesbetreuung, sowohl was Krippen-, Kita- als auch Hortplätze betrifft. Zur Grundschulversorgung gibt es im Süden des Gebiets die Linné-Grundschule sowie darüber hinaus noch drei weitere Grundschulen im direkten Umfeld. Im Norden des Gebiets befindet sich die Louise-von-Rothschild-Oberschule und direkt angrenzend außerhalb des Gebiets die Integrierte Gesamtschule (IGS) Nordend.

Insbesondere in dem im Stadtbezirk Bornheim liegenden Teil des Satzungsgebietes ist die Grünflächenversorgung durch die Nähe zum Günthersburgpark und Ostpark mit einem Versorgungsgrad von 100 % als sehr gut zu bewerten.

Das Angebot an Spielplätzen ist im Gebiet dagegen nicht ausreichend. Es befinden sich im Gebiet lediglich im westlichen Bereich am Germaniaplatz und am Heideplatz öffentliche Spielplätze. In allen betroffenen Stadtbezirken, insbesondere im östlichen Bereich des Gebiets, wird die Anzahl an Spielplätzen je 100 Kinder daher als unterdurchschnittlich bewertet.

Das Gebiet ist durch die Einkaufszone in der Berger Straße mit Angeboten des täglichen Bedarfs sowie Dienstleistungsangeboten sehr gut versorgt. In der Berger Straße und den Seitenstraßen sind zahlreiche Fachgeschäfte, Discounter, Handyläden, Boutiquen, Buchhandlungen und ein Bio-Supermarkt zu finden. Besonders im südli-

chen Bereich der Straße haben sich in den letzten Jahren zunehmend „Szene-Geschäfte“ und Gastronomieeinrichtungen angesiedelt, die ein junges, urbanes Publikum ansprechen.

Die Erschließung des Satzungsgebietes mit dem öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) ist sehr gut. Nahezu alle Gebietsbewohner der Bornheimer und Ostender Teilbereiche wohnen maximal 300 Meter entfernt von einer Haltestelle des ÖPNV.

4. Untersuchungsergebnisse

Die Untersuchungen und Analysen zur Prüfung der Anwendungsvoraussetzungen von § 172 (1) Satz 1 Nr. 2 BauGB haben für das Gebiet „Berger Straße“ zusammenfassend folgende Befunde ergeben:

4.1 Aufwertungspotenzial

Mit einem Clusterindex von 2,3 weist das Gebiet in der Pilotstudie insgesamt ein deutlich überdurchschnittliches Aufwertungspotenzial des untersuchten Wohnungsbestandes im Vergleich zu den Referenzgebieten „Innere Stadt“ (Clusterwert 1,1) und „Frankfurt am Main gesamt“ (Clusterwert 0,0) auf. Besonders ausgeprägt sind die Aufwertungsmöglichkeiten in den Teilbereichen der Stadtbezirke Nordend-Ost (230) sowie Bornheim (240 und 271).

Die Aufwertungspotenziale des Wohnungsbestandes im Gebiet „Berger Straße“ ergeben sich ausweislich der Indikatorenanalyse insbesondere aus dem hohen Altbauanteil, dem überdurchschnittlichen Anteil an Gebäuden mit 11 und mehr Wohnungen sowie einem überproportionalen Anteil an Mietwohnungen.

Die baulich-städtebaulichen Erhebungen in dem Gebiet weisen das innenstadtnahe Wohnquartier im Zusammenhang mit dem Grünflächenangebot, der guten Infrastrukturausstattung und Erschließung durch den ÖPNV als einen attraktiven Wohnstandort aus. Geringfügige Beeinträchtigungen der Wohnnutzungen bestehen lediglich durch Konzentration von Kleingewerbe im Versorgungszentrum Berger Straße und den Nebenstraßen sowie Verkehrsemissionen durch Hauptstraßen im Gebiet. Der repräsentative Wohnungsbestand in der gründerzeitlichen Bebauung (57% des Wohnungsbestands) verfügt über einen hohen Wohnwert.

Der Wohnungsbestand insgesamt ist nach Augenschein überwiegend durchschnittlich instandgehalten. Sowohl der Anteil an Gebäuden mit Instandhaltungsrückstau als auch der von Gebäuden, die in den letzten fünf Jahren erneuert wurden, sind gering. Im nördlichen und östlichen Bereich des Gebiets ist ein um circa 2 €/m² geringeres Mietniveau bei Neuvermietung von Wohnungen als in anderen innenstadtnahen Teilbereichen zu verzeichnen, so dass hier noch deutliche Mietsteigerungspotenziale bestehen.

Aufwertungspotenziale im Altbaubestand bestehen neben der Instandsetzung von Fassaden insbesondere durch:

- kostenaufwendige, mietumlagefähige Wertverbesserungen (unter anderem Anbau von Balkonen und Aufzugsanlagen, Verbesserung der Sanitärausstattung der Wohnungen insbesondere durch den Einbau von zweiten Sanitärzellen, energetische Gebäudesanierung über den EnEV-Standard hinaus),
- die Zusammenlegung von Kleinwohnungen (16 % sind derzeit 1- und 2-Zimmer-Wohnungen) zu attraktiven größeren Einheiten,
- den Dachgeschoss- / Mansardenausbau und die Zusammenlegung der neu geschaffenen Wohnungen zu Maisonette-Einheiten.

Auch in den Nachkriegsbeständen, zumeist Bauten der 60er und 70er Jahre, (43 % des Wohnungsbestands) können noch erhebliche Aufwertungspotenziale ausgeschöpft werden:

- Abriss, insbesondere der „Schlichtbauten“, und Erstellung von Neubauten mit hochwertigem Wohnungsbestand,
- Dachausbau und zum Teil auch Aufstockung von Wohngebäuden,
- Modernisierung des Bestandes, insbesondere durch Zusammenlegung von Kleinwohnungen, den Ein-/Anbau von Fahrstuhlanlagen, den Anbau von Balkonen, die Erneuerung der Sanitärzellen sowie aufwendige, über den EnEV-Standard hinausgehende, energetische Gebäudesanierung.

Derzeit sind in dem Gebiet circa 33 % des Wohnungsbestandes Eigentumswohnungen. Dennoch besteht bei den aktuellen wohnungswirtschaftlichen Entwicklungen noch ein Umwandlungspotenzial (circa 7.500 Wohneinheiten), das in der Regel im Zusammenhang mit der baulichen Aufwertung der umgewandelten Wohnungen ausgeschöpft wird.

4.2 Aufwertungsdruck

Nach den Ergebnissen der Pilotstudie liegt der Aufwertungsdruck auf den Wohnungsbestand des Gebiets „Berger Straße“ mit 0,5 noch im Bewertungsbereich „durchschnittlich“, jedoch etwas über dem Vergleichswert für „Frankfurt am Main gesamt“ (0,0).

Anhaltspunkte für Aufwertungsprozesse im Gebiet liefern in der Pilotstudie

- die im Auswertungszeitraum 2007, 2011 bis 2013 deutlich erhöhte Zahl der erteilten Abgeschlossenheitsbescheinigungen als rechtliche Voraussetzung zur Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen (2,0 %, Frankfurt am Main 1,1%),
- das im Vergleich zu der Stadt insgesamt leicht erhöhte Niveau der Neuvermietungsmieten (12,25 €/m², Frankfurt am Main 11,47 €/m² Median brutto-kalt in 2013)
- sowie nachfolgende sozialstrukturelle Veränderungen der Bewohnerschaft unter anderem durch einen überproportionalen Rückgang von Beziehern staatlicher Transferleistungen zugunsten einer wirtschaftlich leistungsfähigeren Bevölkerung (Veränderung des Anteils der 15- bis 65-jährigen Leistungsempfänger (SGB II) an den 15- bis unter 65-jährigen zwischen 2007 bis 2013 um -3,5 %-Punkte, Frankfurt am Main -2,0 %-Punkte).

Vertiefende Datenauswertungen und die Ergebnisse der Gebietsbegehungen zeigen, dass das Gebiet „Berger Straße“ bereits einen mehrjährigen Aufwertungsprozess vollzogen hat. Anzeichen hierfür sind insbesondere die hohe Wohneigentumsquote, die im Gebietsdurchschnitt bei etwa 33 %, in Teilbereichen des Gebiets aber bei über 37 % liegt. Die Lagegunst und baulich-städtebauliche Attraktivität des Wohnungsbestandes des Gebiets wird auch in den gehäuft zu beobachtenden Bau- und Modernisierungsaktivitäten insbesondere im Altbaubestand des Gebiets deutlich.

Aufwertungsprozesse im Wohnungsbestand bedingen in der Regel Interdependenzen mit der Entwicklung des Gebietsgewerbes. Die Berger Straße selbst, aber auch ein Teil der Querstraßen stellen sich als ein attraktives Ortsteilzentrum mit einem prosperierenden vitalen Gewerbestandort dar. Kreativwirtschaftliche Gewerbenutzungen, die auf junges zahlungskräftiges Publikum zielenden gastronomischen Angebote und „Szeneläden“ sowie die Vollvermietung der Gewerbeflächen sind ein gesicherter Anhalt für einen fortgeschrittenen Aufwertungsprozess, der auch auf das umliegende Wohnquartier ausstrahlt.

Auswirkungen des Aufwertungsprozesses im Wohnungs- und Gewerbebestand des Gebiets auf die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung sind neben dem (überproportionalen) Rückgang von Bevölkerungsteilen, die auf staatliche Unterstützungsleistungen angewiesen sind, auch an einer veränderten Wanderungsdynamik im Gebiet

abzulesen. Der in der Pilotstudie festgestellte, negative Wanderungssaldo kann in einem Wohngebiet mit gleichbleibendem Wohnungsbestand auf die Zunahme des Wohnflächenverbrauchs zurückgeführt werden. Bei dem in den letzten Jahren deutlich gestiegenen Mietniveau ist daher eine sozialstrukturelle Veränderung der Bevölkerung zugunsten einkommensstärkerer Gruppen mit höheren Wohnflächenansprüchen festzustellen.

Im Zusammenhang mit der Lagegunst zur Frankfurter Innenstadt einerseits und den Qualitäten des Wohnungsbestandes andererseits sowie den vorstehend dargelegten Aufwertungspotenzialen im Wohnungsbestand ist daher davon auszugehen, dass sich unter der Annahme des Fortbestands der wirtschaftlichen und wohnungswirtschaftlichen Rahmenbedingungen auch der Aufwertungsprozess im Gebiet „Berger Straße“ zumindest mittelfristig fortsetzen wird.

4.3 Verdrängungsgefahr

Der Indexwert „Verdrängungsgefahr“ der Pilotstudie misst den sozialen Status (2013) der Wohnbevölkerung des Gebiets im Vergleich zu „Frankfurt am Main gesamt“ und „Innere Stadt“. Er weist für das Gebiet „Berger Straße“ im Durchschnitt eine etwas geringere soziale Belastung der Bevölkerung aus (-0,4) als für die Stadt gesamt; d.h. es bestehen Anhaltspunkte, dass die Verdrängungsgefahr durch Aufwertungsprozesse im Wohnungsbestand insgesamt etwas geringer ist als für Frankfurt insgesamt. Im Vergleich zu den Stadtbezirken der „Inneren Stadt“ (-1,6) liegt die soziale Belastung der „Berger Straße“ allerdings etwas höher.

Der sozialstrukturelle und demographische Status der Bevölkerung des Gebiets „Berger Straße“ entspricht auf der Ebene des Durchschnitts mit nur geringen Abweichungen der Bevölkerung der Stadt Frankfurt am Main insgesamt:

- etwas höherer Anteil an nicht-deutscher Stammbevölkerung mit hoher Wohndauer (9 Jahre, Frankfurt am Main 7 Jahre)
- etwas geringerer Anteil an Seniorinnen und Senioren im Alter von 65 Jahren und höher (14 %, Frankfurt am Main 16 %)
- geringer Anteil an Personen mit nicht-deutscher Staatsangehörigkeit (22 %, Frankfurt am Main 28 %)
- verminderter Anteil Alleinerziehender (2,7 %, Frankfurt am Main 3,8 %)
- erhöhter Anteil an Personen, die Grundsicherungsleistung im Alter in Anspruch nehmen (19 %, Frankfurt am Main 13 %).

Lediglich bezüglich der sozialversicherungspflichtigen Monatsbruttoeinkommen bestehen zwischen dem Gebiet „Berger Straße“ und der Stadt Frankfurt signifikante Unterschiede: Die Gebietsbewohner verdienen im Median monatlich 4.100 €, die Einwohner von Frankfurt am Main 3.600 €.

Die Bevölkerungsentwicklung des Gebiets stellt sich als Ergebnis eines bereits seit längerem anhaltenden Aufwertungsprozesses des Gebiets dar. Als Ursachen können die Verteuerung von Wohnraum durch bauliche Aufwertungen, die Preisentwicklung auf dem innerstädtischen Wohnungsmarkt, die Wohnungsknappheit in innerstädtischen Lagen und die Reduzierung des Mietwohnungsbestands durch Umwandlung angesehen werden.

Die Tendenz der Bevölkerungsentwicklung geht signifikant in Richtung eines Bevölkerungsaustausches sozial schwächerer Bevölkerungsteile zugunsten wirtschaftlich leistungsfähigerer Haushalte. Indikatoren hierfür sind die Entwicklung der Einkommensstruktur mit überproportionalen Einkommenszuwächsen, die „Verjüngung“ der Altersstruktur durch Zuwanderung von Erwerbsbevölkerung, die Verminderung von

Transferempfängern und der Wegzug von Einwohnern mit nicht-deutscher Staatsangehörigkeit.

Hinter den Mittel- und Durchschnittswerten muss eine sozialstrukturell heterogene Bevölkerungsstruktur unterschieden werden. So können teilräumliche Unterschiede der Sozialstruktur festgestellt werden: ungünstigere wirtschaftliche Verhältnisse liegen bei den Bewohnern im Teilbereich des Stadtbezirks Bornheim (282) und - mit besonderer Ausprägung - im Teilbereich des Stadtbezirks Ostend (251) vor. Die konkrete Ausformung der Gemengelage zwischen Bevölkerungsgruppen mit unterschiedlichem sozialem Status ist von ausschlaggebender Bedeutung zur quantitativen Einschätzung der Verdrängungsgefährdung durch Aufwertungsprozesse in dem Gebiet.

Von wohnungsstrukturellen Veränderungen, die mit erhöhten Wohnkosten durch bauliche Maßnahmen, einer Verknappung preiswerten Wohnraums und der Reduzierung des Mietwohnungsbestands durch Umwandlung einhergehen, sind in besonderem Maße Haushalte betroffen, deren Wohnkosten bereits an der wirtschaftlichen Belastungsgrenze liegen.

Verdrängungsgefährdet sind daher in erster Linie Haushalte in prekären wirtschaftlichen Verhältnissen. Im Gebiet verfügen 18 % der Haushalte (entsprechend circa 2.000 Haushalte) über ein Nettoeinkommen von weniger als 1.100 €. Unter diesen Einwohnern sind erfahrungsgemäß insbesondere die Alleinerziehenden und alleinstehenden Seniorinnen und Senioren auf preiswerten Wohnraum angewiesen.

Tabelle: Zusammenfassung der Befunde der Pilotstudie zur Festlegungskulisse⁴

Region	Standardisierte Werte für das Cluster ...		
	Aufwertungspotenzial	Aufwertungsdruck	Verdrängungsgefahr
230 Nordend-Ost	2,3	1,5	-1,0
240 Bornheim	2,9	1,6	-1,0
251 Ostend	0,7	0,5	4,2
252 Ostend	0,2	-1,3	-2,8
271 Bornheim	2,5	-0,5	-2,8
282 Bornheim	1,8	-0,6	4,8
Festlegungskulisse gesamt	2,3	0,5	-0,4
Innere Stadt	1,1	2,1	-1,6
Stadt gesamt	0,0	0,0	0,0
Interpretation standardisierte Clusterwerte: 0 = Durchschnitt, größer 0 = überdurchschnittlich, kleiner 0 = unterdurchschnittlich			

Als zweite größere Gruppen sind einer besonderen Verdrängungsgefährdung die circa 11 % der Haushalte des Gebiets ausgesetzt, die zur Bestreitung des Lebensunterhalts auf staatliche Transferleistungen angewiesen sind. Als weitere, verdrängungsgefährdete Gruppe sind Personen anzusehen, die auf dem Wohnungsmarkt als Wohnungsnachfrager unterprivilegiert sind. Neben Haushalten in prekären wirtschaftlichen Verhältnissen sind dies insbesondere die Einwohner mit nicht-deutscher

⁴ Standardisierte Clusterwerte, räumlicher Bezug Festlegungskulisse interpoliert

Staatsangehörigkeit (22 % der Einwohner). Nicht zuletzt besteht aber auch eine Verdrängungsgefahr für Haushalte (und hier insbesondere Familien mit Kindern), die trotz guter wirtschaftlicher Voraussetzungen bereits eine hohe Mietbelastung haben, so dass ihr Spielraum für weitere Preissteigerungen erschöpft ist.

5 Städtebauliche Folgen der Veränderung der Sozialstruktur

Voraussetzung für den Erlass einer Milieuschutzsatzung nach § 172 (1) Satz 1 Nr. 2 BauGB ist das Vorliegen besonderer städtebaulicher Gründe zum Schutz der Wohnbevölkerung in der derzeitigen Zusammensetzung.

In der Zukunft ist aufgrund der günstigen stadträumlichen Lage des Gebiets „Berger Straße“, der Entwicklungspotenziale im Gebiet und im Umfeld sowie der Beschaffenheit des Wohnungsbestands mit weiteren Aufwertungen zu rechnen.

Die sich aus dem Aufwertungspotenzial und dem Aufwertungsdruck im Gebiet ergebende Verdrängungsgefahr betrifft vorrangig Teile der Bevölkerung mit geringerer wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit. Die Fortsetzung des - wie dargelegt - bereits fortgeschrittenen Prozesses der sozialen Entmischung lässt erhebliche negativen Folgen für die sozial schwächeren Bevölkerungsteile erwarten. Hierdurch werden die derzeitige soziale Zusammensetzung der Wohnbevölkerung und die hierauf beruhenden sozialen Zusammenhänge und Hilfesysteme in Frage gestellt.

Auf der Grundlage der dargestellten Analyse der Wohnungsversorgung und der sozialstrukturellen Zusammensetzung der Bevölkerung sowie der zu erwartenden baulich-städtebaulichen Entwicklung des Gebiets müssen somit bei einem Verzicht auf eine Erhaltungssatzung erhebliche städtebauliche Nachteile befürchtet werden:

Der Verlust preiswerten Wohnraums in dem Satzungsgebiet kann im Angebotsmarkt in Frankfurt am Main nicht hinreichend ausgeglichen werden, weil sich auf allen Wohnungsteilmärkten Frankfurts das Angebot an preiswerten Mietwohnungen zunehmend reduziert. In der Folge besteht die Notwendigkeit der Schaffung verbilligter Ersatzbauten. Zur Vermeidung beziehungsweise Minderung öffentlicher Investitionen in preiswerten Ersatzwohnraum ist es daher im Interesse der Versorgung einkommensschwacher Haushalte mit angemessenem Wohnraum geboten, planungsrechtliche Instrumente zum Erhalt vorhandenen preiswerten Wohnraums einzusetzen.

Die Verdrängung von größeren Teilen der Bewohnerschaft führt zudem zu verstärkten Segregationsprozessen in Gebieten, in denen noch für sie bezahlbare Wohnungsbestände zu finden sind. Hierdurch kann es zur Überforderung lokaler Sozialsysteme führen. Zur Sicherung der Chancengleichheit und gleicher Lebensverhältnisse entstehen Anpassungserfordernisse an die Infrastruktur in diesen Gebieten und gegebenenfalls die Notwendigkeit von Investitionen im Bereich „Soziale Stadt“ oder ähnlichen Programmen. Es besteht darüber hinaus die Gefahr, dass die verdrängte Bevölkerung andernorts Verdrängungsdruck auf die dort befindliche Bevölkerung ausübt und eine Art „Verdrängungskette“ auslösen kann, die sich zusätzlich auf weitere Gebiete der Stadt städtebaulich negativ auswirkt.

Das Gebiet ist mit vier Jugendeinrichtungen, zahlreichen Einrichtungen zur Kindertagesbetreuung, einer Grundschule (und drei im direkten Umfeld) und einer Oberschule (und einer direkt angrenzend) sowie vor allem im Umfeld liegenden öffentlichen Grünflächen infrastrukturell sehr gut ausgestattet. Besonders auffällig ist die hohe Anzahl an Senioreneinrichtungen im Gebiet. Das Angebot deckt die spezifische quartiersbezogene Nachfrage und ist auf die Wohnbedürfnisse abgestimmt. Eine mit der Gebietsaufwertung einhergehende wesentliche Änderung der sozialen Zusammensetzung der Bevölkerung, insbesondere im Altersaufbau mit geringeren Kinderzahlen und Seniorenanteilen, würde wegen Minderauslastung eine Anpassung der sozialen

Infrastruktur im Gebiet und Ersatzinvestitionen in anderen Gebieten der Stadt notwendig machen.

Mit dem Zuzug einkommensstärkerer Bevölkerungsgruppen erhöht sich darüber hinaus in der Regel auch der Motorisierungsgrad mit der Folge eines verstärkten Parkdrucks. Aktuell ist der private PKW-Bestand mit 285 PKW je 1.000 Einwohner⁵ im Satzungsgebiet noch unterdurchschnittlich ausgeprägt, während die Versorgungslage mit Haltestellen des ÖPNV im Gebiet sehr gut ist. Eine Zunahme des KFZ-Bestands und damit eine weitere Verknappung des bereits jetzt unzureichenden Parkplatzangebots rund um die Berger Straße würde das Erfordernis zusätzlicher Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur verstärken.

6 Ziele der Milieuschutzsatzung

In der Untersuchung wurde nachgewiesen, dass im Gebiet „Berger Straße“ ein hohes Aufwertungspotenzial als auch ein durchschnittlicher Aufwertungsdruck vorliegen und Teile der derzeitigen Wohnbevölkerung durch weitere Aufwertungsmaßnahmen in dem Gebiet verdrängungsbedroht sind. Gleichzeitig hat die Untersuchung ergeben, dass ein aufeinander abgestimmtes Verhältnis von sozialer Infrastruktur, Wohnungsangebot und Zusammensetzung der Gebietsbevölkerung besteht, das durch weitere bauliche Aufwertungs- und Veränderungsmaßnahmen bedroht ist. Zudem sind negative Folgen für andere Wohnungsteilmärkte und Quartiere bei verstärktem Aufkommen von Verdrängungsprozessen zu erwarten. Der Erlass einer Milieuschutzsatzung nach § 172 (1) Satz 1 Nr. 2 BauGB ist darauf gerichtet, eine Verschärfung der Verdrängung und eine weitere soziale Entmischung zu verhindern. Eine weitere Entmischung würde dazu führen, dass das Satzungsgebiet seinen Charakter als Wohngebiet für breite Schichten der Bevölkerung verliert und dass durch die obengenannten städtebaulichen Folgewirkungen der Entmischung öffentliche Investitionen erforderlich wären.

Die soziale Zusammensetzung der Bevölkerung im Satzungsgebiet ist dadurch gefährdet, dass durch Rückbau, Änderung und Nutzungsänderung baulicher Anlagen sowie durch überzogene Modernisierungen, die Zusammenlegung von Wohnungen oder die Begründung von Wohneigentum weitere strukturelle Veränderungen des Mietwohnungsangebots bewirkt werden. Diese wohnungsstrukturellen Veränderungen führen zu einer weiteren sozialen Entmischung im Gebiet „Berger Straße“, wodurch sich die bestehende Eigenart des Gebietes nachhaltig verändern würde.

Ziel der Milieuschutzsatzung ist die Vermeidung der Verdrängung sozial schwächerer Bevölkerungsgruppen und die Erhaltung von in Ausstattung und Mietpreis angemessenem Wohnraum für untere und mittlere Einkommensgruppen.

Im Einzelnen sind folgende Ziele zu benennen:

- die Vermeidung einer in der Alters-, Haushalts- und Einkommensstruktur unausgewogenen sozialen Struktur,
- die Erhaltung eines in Wohnungsgrößen, Wohnstandards und der Miethöhe breit gefächerten Mietwohnungsangebots,
- die Verhinderung von Modernisierungsmaßnahmen, die einen den zeitgemäßen Standard übersteigenden Wohnkomfort zum Ziel haben und zu einer Verdrängung führen können,
- die Vermeidung einer Verdrängung, die durch das Entfallen preisgünstigen Wohnraums und die Umwandlung von Mietwohnungen zu Eigentumswohnungen

⁵ Räumlicher Bezug Festlegungskulisse interpoliert

gen bewirkt werden, und derentwegen an anderer Stelle Wohnraumerersatz geschaffen werden müsste,

- die Vermeidung einer Verdrängung von einkommensschwachen Einwohnern, durch die die Stadt Frankfurt am Main im Rahmen der Wohnungsvermittlung tätig werden müsste,
- die Vermeidung einer Verdrängung, durch die an anderer Stelle im Stadtgebiet eine Konzentration von Sozialgruppen eintreten würde, für die die Stadt durch die Bereitstellung von Infrastrukturen oder durch Maßnahmen der sozialen Stadtentwicklung tätig werden müsste.

Ziel ist es auch zu verhindern, dass durch die Verdrängung in andere, periphere Stadtgebiete in diesen eine Konzentration von Haushalten entsteht, die sozialer Fürsorge (wie der Kinder- und Jugendhilfe, der Altenpflege und der Wohnungsfürsorge) bedürfen.

7 Kriterienkatalog für die Zulässigkeit und Nichtzulässigkeit von baulichen Maßnahmen aufgrund des § 172 (1) Satz 1 Nr. 2 BauGB

Die Milieuschutzsatzung stellt einen Genehmigungsvorbehalt dar: Ein Vorhaben, das im Geltungsbereich der Milieuschutzsatzung liegt, wird im Einzelfall daraufhin überprüft, ob der Rückbau, die Änderung oder die Nutzungsänderung mit den Zielen der Milieuschutzsatzung übereinstimmt. Diese Vorhaben sind auch dann genehmigungspflichtig, wenn sie keiner Genehmigung nach der Hessischen Bauordnung bedürfen. Im Einzelfall sind bei der Prüfung der Genehmigungsfähigkeit die planungs- und bauordnungsrechtlichen Kriterien zu Grunde zu legen. So ist insbesondere bei Nutzungsänderung - zum Beispiel von Wohnen in Büro - der planungsrechtlich maßgebliche Gebietscharakter zu wahren.

Liegen bei der Prüfung Hinweise vor, dass die bauliche Maßnahme zu einer nachteiligen Veränderung der sozialen Zusammensetzung führt oder die Verdrängung verstärken würde, ist das Vorhaben als Verstoß gegen die Ziele der Milieuschutzsatzung zu bewerten und unter Berücksichtigung der bauplanungs- und bauordnungsrechtlichen Kriterien gegebenenfalls zu versagen.

Bauliche Maßnahmen, die in der Regel zu einer Veränderung der sozialen Struktur führen können, sind:

- Abbruch und Rückbau - auch die teilweise Beseitigung - von Wohnungen beziehungsweise Wohngebäuden,
- Umnutzung von Wohnungen in Gewerbe,
- Änderungen bestehender Wohnungen (baulicher Anlagen), wenn der allgemein übliche Frankfurter Standard von (Miet-)Wohnungen überschritten wird,
 - Schaffung einer Wohnung (auch durch Dachgeschossausbau), wenn sie größer als 130 m² ist,
 - Zusammenlegung von Wohnungen zu einer Großwohnung von mehr als 130 m²,
 - Neue Balkone, Dachterrassen und Wintergärten größer als 8 m²,
 - Personenaufzüge, die nur einzelne, obere Geschosse erschließen.

Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn unter Berücksichtigung des Allgemeinwohls die Erhaltung der baulichen Anlage wirtschaftlich nicht mehr zumutbar ist (§ 172 (4) Satz 2 BauGB).

Zu genehmigen sind (§ 172 (4) Satz 3 Nr.1 und 1a BauGB) bauliche Modernisierungsmaßnahmen wie

- ein zeitgemäßer Ausstattungszustand entsprechend dem Ausstattungsstandard durchschnittlicher Wohnungen im Satzungsgebiet (Grundausstattung im Hinblick auf Sanitär- und Elektroinstallation sowie zentrale Heizungsversorgungsanlagen),
- energiesparende Maßnahmen (Erfüllung der EnEV-Mindestanforderungen),
- Maßnahmen, die der Barrierefreiheit beziehungsweise der besseren Erreichbarkeit und Nutzbarkeit von Wohnungen dienen,
- Balkone und Dachterrassen kleiner als 8 m²,
- bauordnungsrechtliche Mindeststandards.

Bauliche Maßnahmen, die darauf gerichtet sind, vorhandene Instandhaltungsmängel zu beseitigen oder die Wohnverhältnisse durch Modernisierung an einen zeitgemäßen Ausstattungsstandard heranzuführen und dabei eine durchschnittliche Ausstattung des Wohnraums nicht überschreiten, dienen der Erhaltung der Wohnfunktion des Gebietes und damit der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung. Sie können zwar qualitativ aufwertende Baumaßnahmen darstellen, dennoch verhindert der Schutz der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung nicht die Herstellung eines bauordnungsrechtlichen Mindeststandards oder eines zeitgemäßen, durchschnittlichen Wohnbaustandards.