

17. Wahlperiode

Schriftliche Anfrage

der Abgeordneten **Katrin Lompscher (LINKE)**

vom 22. April 2015 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 23. April 2015) und **Antwort**

Befreiungen vom Baunutzungsplan 1958/1960 und sonstigen baurechtlichen Vorschriften zum Nutzen von Investoren und zu Lasten der Stadt?

Im Namen des Senats von Berlin beantworte ich Ihre Schriftliche Anfrage wie folgt:

Die Schriftliche Anfrage betrifft bei den Fragen 3, 7 bis 9 Sachverhalte, die der Senat nicht aus eigener Zuständigkeit und Kenntnis beantworten kann. Er ist gleichwohl bemüht, Ihnen eine Antwort auf Ihre Anfrage zukommen zu lassen und hat daher die Bezirksämter um eine Stellungnahme gebeten, die von dort in eigener Verantwortung erstellt und dem Senat übermittelt wurde. Da der Baunutzungsplan lediglich im (ehemaligen) Westteil der Stadt gilt, entfallen Antworten der östlichen Bezirke.

Frage 1: Welche Bedeutung misst der Senat dem Baunutzungsplan (BNP) 1958/1960 bei, der in vielen Bereichen des Westteils der Stadt als übergeleiteter verbindlicher Bauleitplan nach wie vor geltendes Recht darstellt, und seinen Planungsprinzipien für die künftige Entwicklung der Stadt bei?

Antwort zu 1: Der Baunutzungsplan ist bedeutsam, weil er geltendes Recht ist. Nach mehr als 50 Jahren seiner Geltung, bildet er kein einheitliches Ganzes mehr. Bestimmte Ausweisungen sind nicht übergeleitet, außerdem ist er durch die Festsetzung verbindlicher Bebauungspläne partiell aufgehoben. Schon von daher sind seine „Planungsprinzipien“ (der Baunutzungsplan ist nach seiner Konzeption ein vorbereitender Plan) weitgehend nicht mehr Maßstab für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung. Wegen seines grundsätzlichen Ansatzes, Freiraumbereiche zu schützen, kommen ihm in den Außenbezirken des Westteils der Stadt durchaus aber auch heute noch steuernde Funktionen zu. Denn auch nach den heutigen städtebaulichen Vorstellungen sollen vorhandene aufgelockerte Gebiete erhalten, Freiflächen nicht bebaut werden. Es sollen dafür aber die stadtwirtschaftlichen Vorteile der Innenstadt (kurze Wege, vorhandene Infrastruktur, gute Erschließung, öffentlicher Personennahverkehr) genutzt werden.

Frage 2: Teilt der Senat die Auffassung, dass die Grundzüge des Baunutzungsplans auf eine gelockerte Stadt mit vergleichsweise geringer Bebauungsdichte zielen, also auf eine Verringerung der historisch überkommenen Bebauungsdichten insbesondere in den innerstädtischen Gebieten und keineswegs auf eine „Nachverdichtung“?

Antwort zu 2: Der Senat teilt die Auffassung, dass die Grundzüge des Baunutzungsplans auf eine gelockerte Stadt zielen. Nach dem geltenden Bundesrecht sind allerdings zur Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Nutzungen die Möglichkeiten der Entwicklung der Gemeinde insbesondere durch Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen der Innenentwicklung zu nutzen (§ 1a Absatz 2 Baugesetzbuch [BauGB]). Siehe auch die Möglichkeiten der Bebauungspläne der Innenentwicklung nach § 13a BauGB, die diese Innenentwicklung befördern helfen sollen.

Frage 3: Ist es richtig, dass in den betroffenen Bezirken Befreiungen vom Baunutzungsplan erteilt wurden, die eine Überschreitung der an sich zulässigen Bebauungsdichte um bis zu 100% zuließen, wodurch die Grundzüge der Planung nicht nur berührt, sondern negiert wurden?

Antwort zu 3:

Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg

In den betroffenen Bezirken wurden Befreiungen vom Baunutzungsplan erteilt. Es werden auch Befreiungen erteilt, die bis zu 100% über den GFZ¹- Werten des Baunutzungsplans liegen. Dies begründet sich schon allein darin, dass der bauliche Bestand der Gründerzeit diese Überschreitungen aufweist, so dass jede weitere bauliche Ergänzung zu einer Erhöhung über diesen Werten führt. Der Baunutzungsplan ist damit allerdings nicht

¹ Geschossflächenzahl

negiert, da im Rahmen der erforderlichen Befreiungsvoraussetzungen entsprechende Kompensationsmaßnahmen der Antragsteller nachgewiesen werden müssen, um die bauliche Dichte zum Beispiel durch Entsiegelung und eine qualifizierte Grün- und Freiflächenplanung auszugleichen. Somit kann trotz der zusätzlichen Verdichtung in der Regel eine deutliche Verbesserung der Bestandssituation erreicht werden. Aktuelle Rechtsprechung im Bezirk hat dazu ausdrücklich festgestellt, dass selbst bei einer GFZ-Erhöhung über 4,6 der Baunutzungsplan nicht in Frage gestellt wird, wenn sich zum Beispiel ein Dachgeschossausbau im Wesentlichen im Rahmen der vorhandenen Dachkubatur bewegt und kompensatorische Maßnahmen angeboten werden. In diesem Sinne soll die Verwaltung ihr Ermessen ausüben. Im Rahmen der städtebaulichen Entwicklung Berlins ist weder beabsichtigt, zur Umsetzung des Baunutzungsplans die gründerzeitlichen Quartiere in der Innenstadt auf eine GFZ von 1,5 zurückzubauen, noch eine behutsame bauliche Entwicklung in diesem Bestand zu verhindern.

Tempelhof-Schöneberg

Es trifft zu, dass im Berichtszeitraum (1.1.2010 bis 24.4.2015) im Bezirk Tempelhof-Schöneberg auch Befreiungen gemäß § 31 Absatz 2 Baugesetzbuch (BauGB) erteilt worden sind, die das jeweils zulässige Nutzungsmaß (GRZ² und GFZ) um bis zu 100% überschritten. Dass dadurch die Grundzüge der Planung berührt beziehungsweise negiert wurden, wird jedoch bestritten.

Reinickendorf

In Einzelfällen wurden in Bereichen der geschlossenen Bauweise mit überwiegend vorhandener Altbebauung im Falle von Lückenschließungen beziehungsweise Dachausbauten Überschreitungen der GFZ größer als 100% zugelassen. Die Lückenschließung mit einem Neubau war stets aus städtebaulichen, stadtbildgestalterischen Gründen sinnvoll. Durch die Aufnahme der Giebelhöhen der Nachbarbebauung lag in diesen Fällen die GFZ (BNP³ III/3 bzw. IV/3) bei größer als 100%. Im Falle der Dachausbauten ergaben sich größere Ausnutzungen aufgrund der vorhandenen Bestandsbebauung mit Vorder-/ Hinterhaus beziehungsweise Seitenflügeln. Die Grundzüge der Planung wurden jedoch in keinem Falle berührt. Bei den Neubauten wurde stets auf die Bebauungstiefe beziehungsweise Einhaltung der Grundflächenzahl geachtet.

Neukölln

In Nordneukölln ist bereits der Bestand der Bebauungsdichte weit über 100% dessen, was der Baunutzungsplan zulässt. Die durchschnittliche Bebauungsdichte (GFZ) im Ortsteil Neukölln liegt in der Regel über 2,5. Anlässlich einer Untersuchung für den Gebietsteil „Sonnenallee“ des Sanierungsgebiets „Karl-Marx-Straße/Sonnenallee“ wurden alle dortigen Blöcke im Jahr 2013 genau erhoben. Innerhalb des Untersuchungsgebiets lagen die Bebauungsdichten zu ca. 30% unter GFZ 3,0 (jedoch bis auf wenige atypische Ausnahmen immer über 2,5), zu ca. 30% zwischen GFZ 3,0 und 3,5 und zu ca. 40% über GFZ 3,5.

Bereits bei Inkrafttreten des geltenden Baunutzungsplan im Jahr 1960 existierte die bis heute überlieferte Bebauung. Der Baunutzungsplan wurde mit Wissen der tatsächlichen Verhältnisse festgesetzt. Es fand ansonsten keine Entwicklung statt, die den Stand von 1960 wesentlich veränderte.

Die gängige aktuelle Genehmigungspraxis in den Gründerzeitquartieren ist nicht der Rückbau oder die Verhinderung von Dachgeschossaufbauten, sondern eine im Sinne eines übergeordneten städtebaulichen Interessensmaßvolle Entwicklung.

Neubauten- Lückenschließungen- werden bis zum Maß dessen befreit, was der benachbarte historische Bestand- zumindest bis Höhe seiner Traufe- zulässt.

Weitere Befreiungen zum Beispiel beim Ausbau von Dachgeschossen werden nur erteilt, wenn die vorhandenen Nutzungsmaße durch die Neubaumaßnahmen nicht eklatant weiter erhöht werden. Auf Grund der erhobenen Werte (siehe oben) orientiert sich die Genehmigungspraxis für Nachverdichtungsmaßnahmen an den Obergrenzen GFZ 3,5 (Baustufe IV/3) und GFZ 3,75 (Baustufe V/3).

In den Dorflagen und Siedlungsgebieten der südlichen Ortsteile Neuköllns orientiert sich die Genehmigungspraxis weitgehend am Baunutzungsplan.

Frage 4: Wie gedenkt der Senat Befreiungen zu unterbinden, durch welche die Grundzüge des BNP berührt werden, und stattdessen die Durchführung von Bebauungsplanverfahren zu fördern?

Antwort zu 4: Der Senat kann in diesem Zusammenhang nichts „unterbinden“. Befreiungen sind nur dann rechtmäßig, wenn sie die Grundzüge der Planung nicht berühren.

Frage 5: Wie beurteilt der Senat die Tatsache, dass durch die Praxis der Befreiungen vom Baunutzungsplan, Mitentscheidungsrechte von Anwohner/-innen und betroffenen Bürger/-innen ausgeschlossen werden?

Antwort zu 5: Das allein maßgebliche Bundesrecht sieht keine Beteiligung der Anwohnerinnen und Anwohner sowie Bürgerinnen und Bürger vor. Ein „Mitentscheidungsrecht“ besteht sowieso nicht, selbst nicht bei der Aufstellung eines Bebauungsplans.

Frage 6: Sieht der Senat sich vor diesem Hintergrund in der Pflicht, für Art und Umfang von Befreiungen mit den betroffenen Bezirken Vorgaben zu entwickeln und wie beurteilt er den Vorschlag, Befreiungen von der Art der Nutzung grundsätzlich auszuschließen und Befreiungen vom Maß der Nutzung auf einen bestimmten Prozentsatz- z. B. 10%- zu begrenzen (Sollten Investoren mehr wollen, muss ein reguläres B-Plan-Verfahren eingeleitet werden)?

² Grundflächenzahl

³ Baunutzungsplan

Antwort zu 6: Nein. Der Senat sieht in diesem Zusammenhang keine Pflicht zur Formulierung weiterer Vorgaben. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt prüft im Rahmen des § 17 Gesetz zur Ausführung des Baugesetzbuchs (AGBauGB) die Einhaltung dringender Gesamtinteressen auch bei Befreiungsentscheidungen. Im Übrigen sind die Bezirke aufgrund der Grundprinzipien der Verwaltungsreform in ihrer Entscheidung frei (siehe auch das bereits vom Senat beschlossene Vierte Gesetz zur Änderung des (AGBauGB), das Bebauungspläne der Bezirke, die kein dringendes Gesamtinteresse beinhalten, gar nicht mehr der Rechtskontrolle durch die zuständige Senatsverwaltung unterwirft).

Der Vorschlag kann nicht aufgegriffen werden, weil er gegen Bundesrecht verstößt. Befreit werden kann, wenn die in § 31 Absatz 2 genannten tatbestandlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Das Bundesrecht enthält keine Sperre für Befreiungen von der Art der baulichen Nutzung, ebenso wenig eine Vorgabe hinsichtlich des Umfangs der Befreiung vom Maß der baulichen Nutzung.

Frage 7: Wie viele Bauvorhaben wurden seit 2010 auf der Grundlage des BNP genehmigt, ohne dass dafür Befreiungen vom BNP erteilt werden mussten? Bitte nach Bezirken aufschlüsseln.

Antwort zu 7:

Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg

Die genaue Anzahl kann nicht ermittelt werden. Allerdings kann in Friedrichshain-Kreuzberg eingeschätzt werden, dass gut die Hälfte der Anträge auf den Ortsteil Kreuzberg entfallen und somit auf Grundlage des Baunutzungsplans beurteilt werden.

Tempelhof-Schöneberg

Dies ist nicht zu ermitteln.

Reinickendorf

Die überwiegenden Bauvorhaben wurden seit 2010 auf der Grundlage des Baunutzungsplans genehmigt, ohne dass planungsrechtliche Befreiungen erforderlich waren. Detaillierte Angaben zur Anzahl der Vorhaben sind nicht möglich. Das Elektronische Baugenehmigungsverfahren gibt die Abfrage explizit der baulichen Verdichtung nicht her.

Neukölln

Über die planungsrechtlichen Grundlagen zur Genehmigung von Bauvorhaben wird in Neukölln keine Statistik geführt. Ausgehend von den zu Frage 3 gemachten Ausführungen ist die Erteilung von Befreiungen innerhalb der niedrigen Baustufen des Baunutzungsplans in der Regel nicht erforderlich.

Frage 8: Wie viele der seit 2010 gestellten Anträge auf Befreiungen von den planungsrechtlichen Festsetzungen des BNP waren mit dem Antrag auf eine Erhöhung der zu errichtenden Geschossflächen verbunden? Bitte nach Bezirken aufschlüsseln.

Antwort zu 8:

Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg

Siehe zu Frage 7. Gemäß Beantwortung Frage 3 kann davon ausgegangen werden, dass der weit überwiegende Anteil der Anträge im Geltungsbereich des Baunutzungsplans Befreiungen erfordert.

Tempelhof-Schöneberg

Vom 1.1.2010 bis 24.4.2015 wurden im Bezirk Tempelhof-Schöneberg mindestens 386 Befreiungen von planungsrechtlichen Vorschriften erteilt. Von welchen planungsrechtlichen Vorschriften dabei jeweils befreit wurde, kann mit vertretbarem Aufwand nicht zugeordnet werden.

Reinickendorf

Detaillierte Angaben zur Anzahl der Vorhaben sind aus personellen und nicht möglich. Das Elektronische Baugenehmigungsverfahren gibt die Abfrage explizit der baulichen Verdichtung nicht her.

Neukölln

Siehe Antwort zu Frage 7.

Frage 9: Welche Ausgleichsmaßnahmen bzw. Auflagen o. ä. wurden für die genehmigten Ausnahmen und Befreiungen gefordert? (Bitte nach Art, Geldwert und Bezirk aufschlüsseln.)

Antwort zu 9:

Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg

Umfang und Art der geforderten Ausgleichsmaßnahmen hängen immer vom Umfang und der Größenordnung des Bauvorhabens ab, da im Rahmen der Befreiungen die Angemessenheit gegeben sein muss. In der Regel sind dies zum Beispiel bei Dachgeschossausbauten in den gründerzeitlichen Quartieren Entsiegelungsmaßnahmen in den Höfen, Begrünungen und Bepflanzungen, die Qualifizierung von Kinderspielplätzen oder auch Fahrrad- und Müllstandplätzen.

Tempelhof-Schöneberg

Die Aufschlüsselung wäre nur mit einem sehr hohen Verwaltungsaufwand zu leisten.

Grundsätzlich gilt, dass Befreiungen gemäß § 31 Absatz 2 BauGB für eine Überschreitung des zulässigen Nutzungsmaßes (GFZ, GRZ, Zahl der Vollgeschosse) im Einzelfall städtebaulich vertretbar sein können, wenn zum Ausgleich für die höhere Grundstücksausnutzung geeignete Ausgleichsmaßnahmen durchgeführt werden. Als mögliche Ausgleichsmaßnahmen- die vorrangig auf dem Antragsgrundstück durchzuführen sind- kommen in Frage: die Entsiegelung von Hofflächen, die Schaffung neuer

für die Bewohnerinnen und Bewohner nutzbare Freiflächen, die Neugestaltung der Kinderspielflächen beziehungsweise der Fahrradabstell- sowie der Müllplätze und gegebenenfalls Dach- und Wandbegrünungen.

Reinickendorf

Als Ausgleichsmaßnahmen wurde stets eine qualifizierte Außenanlagenplanung verlangt. Zu den Maßnahmen gehörten Pflanzen und Unterhalten von Bäumen und Sträuchern, das Fordern einer Dachbegrünung, die weitest gehende Entsiegelung der Hofbereiche und in einigen Fällen auch eine Fassadenbegrünung.

Neukölln

Bei Überschreitung der zulässigen Nutzungsmaße werden je nach Einzelfall unter anderem die Einhaltung von BFF (Biotopflächenfaktor)- Werten, die Entsiegelung und Gestaltung der Höfe, Dach- und Fassadenbegrünungen, Einrichtungen von Abstellräumen im Erdgeschoss beziehungsweise Dachgeschoss, zum Beispiel für Fahrräder, Kinderwagen, Müll, die Errichtung von Gemeinschaftsräumen und -terassen im Dachgeschoss gefordert. Für Grünmaßnahmen wird die Vorlage von qualifizierten, durch Fachplanerinnen und Fachplaner erstellten Außenanlagenplänen verlangt. Die Festlegung der Ausgleichsmaßnahmen erfolgt nach städtebaulichen Kriterien. Eine Festlegung nach Geldwerten erfolgt nicht. Berechnungen oder Statistiken über den Wert der Maßnahmen werden nicht geführt.

Frage 10: Teilt der Senat die Auffassung, dass der durch Befreiungen vom BNP realisierte Planungsmehrwert durch die erhobenen Ausgleichsbeträge nicht einmal annähernd erfasst wird?

Antwort zu 10: Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt prüft im Rahmen seiner Zuständigkeit nach § 17 AGBauGB lediglich die Einhaltung dringender Gesamtinteressen. Eine Berechnung des „Planungsmehrwerts“ erfolgt nicht. Die Antworten zu Frage 9 belegen, dass überwiegend keine Zahlungen verlangt werden, sondern vielmehr sonstige typische Ausgleichsmaßnahmen zur Verbesserung des Wohnumfelds. Diese müssen angemessen sein.

Frage 11: Teilt der Senat die Auffassung, dass der § 34 des Baugesetzbuchs in Gebieten nicht angewandt werden kann, in denen rechtsgültige Bebauungspläne, einschließlich des übergeleiteten BNP existieren und wenn nein, wie begründet er dies?

Antwort zu 11: Der Senat teilt die Auffassung, dass der § 34 des BauGB nicht in Gebieten angewandt werden kann. Die §§ 34 und 35 des Baugesetzbuchs gelten nur, wenn kein rechtsverbindlicher Bebauungsplan vorliegt.

Frage 12: Wie wird der Senat sich dafür einsetzen, dass künftige Befreiungen vom BNP nicht mehr erteilt werden, wenn sie im Gegensatz zum geltenden Flächennutzungsplan stehen?

Antwort zu Frage 12: Eine Befreiungsentscheidung ist nur dann rechtmäßig, wenn sie unter anderem auch mit öffentlichen Belangen und damit auch mit dem Flächennutzungsplan vereinbar ist. Deshalb steht diese Entscheidung nicht im „Gegensatz zum geltenden Flächennutzungsplan“.

Frage 13: Stimmt der Senat der Auffassung zu, dass zukünftig für Befreiungen von den Festsetzungen verbindlicher Bauleitpläne, grundsätzlich die für die Aufstellung von Bebauungsplänen geltenden Vorschriften gelten sollten oder zumindest eine Beteiligung der Bezirksverordnetenversammlung bzw. des Abgeordnetenhauses vorzusehen ist?

Antwort zu 13: Der Senat stimmt der Auffassung nicht zu. Der Bundesgesetzgeber hat die Befreiungsentscheidung ohne Beteiligung der sonst für das Bebauungsplanverfahren zuständigen Gremien ausgestaltet. Dies deshalb, weil mit der rechtmäßigen Entscheidung im Einzelfall die planerische Entscheidung in ihrer Gesamtheit nicht konterkariert wird. Eine Beteiligung der Öffentlichkeit an der Einzelfallentscheidung verhindert die gebotene zügige Entscheidungsfindung (siehe hierzu insbesondere die Fallgruppen Nr. 1 und 3 des § 31 Absatz 2 BauGB).

Frage 14: Teilt der Senat die Auffassung, dass das sogenannte „vereinfachte Verfahren“ nach § 13 BauGB in Bezug auf Gebiete, in denen der BNP gilt, nicht angewandt werden kann, und wenn nein, wie begründet er dies?

Antwort zu 14: Die Auffassung wird grundsätzlich geteilt. Nur in den Fällen, bei denen der Baunutzungsplan obsolet ist, kommt die Anwendung eines vereinfachten Verfahrens nach § 13 BauGB in Betracht, weil sonst bereits Planungsrecht besteht.

Berlin, den 07. Mai 2015

In Vertretung

R. L ü s c h e r

.....

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt

(Eingang beim Abgeordnetenhaus am 11. Mai 2015)