

19. Wahlperiode

Schriftliche Anfrage

der Abgeordneten **Katrin Schmidberger (GRÜNE)**

vom 25. Juni 2025 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 26. Juni 2025)

zum Thema:

Umnutzung von Gewerbe/ Gewerbeflächen in Ferienwohnungen oder Wohnungen – wie ist die Entwicklung in den Bezirken jeweils und wie können Ferienwohnungen eingeschränkt werden?

und **Antwort** vom 11. Juli 2025 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 14. Juli 2025)

Senatsverwaltung für
Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen

Frau Abgeordnete Katrin Schmidberger (Grüne)
über

die Präsidentin des Abgeordnetenhauses von Berlin
über Senatskanzlei - G Sen -

A n t w o r t

auf die Schriftliche Anfrage Nr. 19/23082

vom 25. Juni 2025

über Umnutzung von Gewerbe/ Gewerbeflächen in Ferienwohnungen oder Wohnungen – wie ist die Entwicklung in den Bezirken jeweils und wie können Ferienwohnungen eingeschränkt werden?

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

Vorbemerkung der Verwaltung:

Die Schriftliche Anfrage betrifft Sachverhalte, die der Senat nicht allein aus eigener Zuständigkeit und Kenntnis beantworten kann. Er ist gleichwohl bemüht, Ihnen eine Antwort auf Ihre Anfrage zukommen zu lassen und hat daher auch alle Bezirke von Berlin um eine Stellungnahme gebeten, die von dort in eigener Verantwortung erstellt und dem Senat übermittelt wurde. Sie werden nachfolgend wiedergegeben.

Vorbemerkung der Abgeordneten:

Die Fragestellerin ist sich bewusst, dass die Bearbeitung der folgenden Fragen für die ggf. betroffenen Bezirksverwaltungen mit erheblichem Arbeitsaufwand und einer überschaubaren Bearbeitungsfrist verbunden ist. Hinzu kommt, dass Senatskanzlei und Senatsverwaltungen den Bezirken mitunter noch knappere Antwortfristen setzen, in einigen Fällen nur wenige Tage. Leider lässt der Senat jede Bereitschaft vermissen, dieses Verfahren zugunsten der Bezirke und Fragesteller*innen zu optimieren (vgl. Drucksache 18/11 917). Vor diesem Hintergrund erklärt sich die Fragestellerin mit Verzögerungen gemäß § 50 GO Abghs einverstanden, wenn dies für eine vollständige und adäquate Beantwortung der Anfrage notwendig ist.

Frage 1:

Für wie viele Gewerbeeinheiten haben seit 2023 (inklusive 1. HJ 2025) die Bezirke jeweils die Umnutzung in Ferienwohnungen genehmigt (bitte einzeln aufschlüsseln nach Jahr, Bezirk sowie Lage, Adresse oder Lebensweltlich Orientierte Räume)?

Antwort zu 1:

Das Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„Eine adressscharfe Antwort ist aus Gründen des Datenschutzes nicht möglich. - Es werden daher die Anträge mit dem Straßennamen aufgeführt.

Nr.	Adresse	Bezeichnung / Kategorie	Jahr Bescheid
1	Am Bahnhof Westend	Ferienwohnung	2023
2	Blissestraße	Ferienwohnung	2023
3	Brauhofstraße	Ferienwohnung	2023
6	Damaschkestraße	Ferienwohnungen mit Einzelzimmervermietung	2023
7	Durlacher Straße	Ferienwohnung	2023
8	Helmholtzstraße	Ferienwohnung	2023
9	Kammer Straße	Ferienwohnung	2023
10	Kantstraße	Ferienwohnung	2023
11	Leibnitzstraße	Ferienwohnung	2022
12	Pariser Straße	Ferienwohnung mit optionalen Serviceleistungen	2023
13	Pestalozzistraße	Ferienwohnung	2024
14	Pfalzburger Straße	Ferienwohnung	2023
15	Sophie-Charlotten-Straße	Ferienwohnung	2023
16	Am Volkspark	Ferienwohnung	2024
17	Brandenburgische St.	Service Apartments/Ferienwohnung	2025
18	Bundesallee	Ferienwohnung	2024
19	Cauerstraße	Ferienwohnung	2025
20	Christstraße	Kurzzeitvermietung	2025
21	Dovestraße	Ferienwohnung	2024
22	Fritschestraße	Ferienwohnung	2024
23	Gieselerstraße	Ferienwohnung	2025
24	Helmholtzstraße	Pension	2024
25	Kaiserin-Augusta-Allee	Ferienwohnung	2024
26	Kantstraße	Ferienwohnung	2025
27	Knobelsdorffstraße	Pension	2024
28	Konstanzer Straße	Ferienwohnung	2025
29	Krumme Straße	Ferienwohnung	2024

30	Mainzer Straße	Ferienwohnung	2025
31	Rankestraße	Ferienappartments	2025
32	Schustehrusstraße	Ferienwohnung	2025
33	Sybelstraße	Ferienwohnung	2025
34	Wielandstraße	Ferienwohnung	2025
35	Pfalzburger Straße	Ferienwohnung/Kurzzeitvermietung	2023"

Das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„Stadtentwicklungsamt, Bau- und Wohnungsaufsicht, Bauaufsicht:

In 2023: Voigtstr. 18; Bergmannstr. 105; Tempelhofer Ufer 1a; Skalitzer Str. 59; Manteufelstr. 68; Mainzer Str. 1a; Richard-Sorge-Str. 68; Proskauer Str. 8a

In 2024: Scharnweberstr. 53; Möckernstr. 78; Lehnbachstr. 9; Mainzer Str. 12; Freiligrathstr. 3; Rotherstr. 30; Richard-Sorge-Str. 31; Richard-Sorge-Str. 12; Yorckstr. 70; Möckernstr. 70; Kratzbachstr. 17; Friedichstr. 217;

In 2025: Hafenplatz 5; Gubener Str. 20; Fürbringerstr. 25; Hornstr. 19“

Das Bezirksamt Lichtenberg hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„1140-2023-2268-BWA 47	Rheinsteinststraße	17	Nutzungsänderung Praxis für Physiotherapie zu einer Ferienwohnung	Dat.Ab.:29.04.2024	Karlshorst
1140-2024-1839-BWA 41	Nöldnerstraße	25	Nutzungsänderung der Gewerbeeinheiten Laden 2, Laden 3 und Laden 4 von Ladenlokal in Ferienwohnungen (nachträgliche Genehmigung) - 12 Gastbetten	Dat.Ab.:18.03.2025	Rummelsburg“

Das Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„Die Bauaufsichtsbehörde des Bezirkes Marzahn-Hellersdorf hat seit 2023 in einem Fall die Zulässigkeit einer Nutzungsänderung eines vormals gewerblich genutzten Gebäudes in eine Ferienwohnung erkannt. Das Vorhaben war genehmigungsfreigestellt nach § 62 BauO Bln.“

Das Bezirksamt Mitte hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„In der Fachsoftware eBG ist eine eingeschränkte Stichwortsuche z.B. nach „Ferienwohnung“ möglich. Nach anschließender Durchsicht des Ergebnisses kann ohne Anspruch auf vollständige Verbindlichkeit mitgeteilt werden, dass für den angefragten Zeitraum 19 Umnutzungen von Gewerbeeinheiten in Ferienwohnungen genehmigt (bzw. im Freistellungsverfahren per Mitteilung abgeschlossen) wurden.“

Das Bezirksamt Neukölln hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„Seit 2023 (inklusive 1. Halbjahr 2025) wurden laut dem Elektronischen Bau- und Genehmigungsverfahren (eBG) 11 Genehmigungen zur Nutzungsänderung von Gewerbeeinheiten in Ferienwohnungen wie folgt ausgestellt.

2023: Fehlanzeige

2024: 8 Genehmigungen, alle im Ortsteil Neukölln

2025: 3 Genehmigungen, 2 x Ortsteil Neukölln, 1 x Ortsteil Britz“

Das Bezirksamt Pankow hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„Das Stadtentwicklungsamt führt diesbezüglich keine Übersichten. Mit dem in Berlin verwendeten elektronischen Bauverwaltungsprogramm eBG kann diese Frage nicht ausgewertet werden. Es fehlt an einer qualifizierten Statistikfunktion- und eine händische Auswertung aller einzelnen Datensätze/Papierakten ist trotz der dankenswerterweise durch die Fragestellerin gewährten Fristverlängerungen nicht mit einem vertretbaren Arbeitsaufwand leistbar.“

Das Bezirksamt Reinickendorf hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„Eine Genehmigung.“

Das Bezirksamt Treptow-Köpenick hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„Alle Vorgänge der Bauaufsicht werden mit dem Elektronischen Bau- und Genehmigungsverfahren (eBG) bearbeitet. Bei der Arbeit mit dem eBG stößt man je nach Fragestellung allerdings sehr oft an die Grenzen verlässlicher statistischer Aussagen. Das eBG ist ein Arbeitsprogramm und originär nicht zur Recherche vorgesehen. Daher ist ein gewisses Maß an Fehleranfälligkeit und Unschärfe immanent; die Zahlen sind nicht belastbar. Andere Recherchemöglichkeiten stehen dem Bezirksamt nicht zur Verfügung. Die folgenden Beantwortungen beinhalten vor diesem Hintergrund auch keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Im Bezirk Treptow-Köpenick wurden seit 2023 für die Nutzungsänderung von 8 Gewerbeeinheiten in Ferienwohnungen Baugenehmigungen (bzw. Genehmigungsfiktion eingetreten) erteilt.

Straße	Ortsteil	Vorhaben
Am Treptower Park	Plänterwald	Nutzungsänderung und bauliche Änderung von einer bestehenden Gewerbeeinheit im EG zu 5 Ferienwohnungen
Wernsdorfer Straße	Schmöckwitz	Nutzungsänderung des Erdgeschosses von Gewerbe zu Ferienwohnungen, Ausbau des Dachgeschosses (1WE) ; Errichtung eines Tiny Houses , Art der Nutzung: Wohnen (1 WE)
Lienhardweg	Köpenick	Umnutzung von Gewerbe in Ferienwohnung

Straße	Ortsteil	Vorhaben
Bahnhofstraße	Köpenick	Nutzungsänderung einer Gewerbeeinheit (Praxis) zu einer Ferienwohnung
Puderstraße	Plänterwald	Umnutzung einer Erdgeschossseinheit zu einer Ferienwohnung
Johannisthaler Chaussee	Baumschulenweg	Umnutzung zur Ferienwohnung
Am Treptower Park	Plänterwald	Umnutzung von Büro zu Ferienwohnung mit baulichen Veränderungen
Am Treptower Park	Plänterwald	Umnutzung Gewerbeeinheit zu Ferienwohnung“

Frage 2:

Aus welchen bau- und/oder planungsrechtlichen Gründen wurden diese genehmigt bzw. mussten diese genehmigt werden (bitte um einzelne Stellungnahme der Bezirke)?

Antwort zu 2:

Das Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„Das Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf hat im Jahr 2024 Kriterien für die Beurteilung von Ferienwohnungen in allgemeinen Wohngebieten erstellt und diese auf seiner Internetseite veröffentlicht. Diese Kriterien werden bei der Beurteilung von Anträgen angewandt.

„[Fachbereich Bauaufsicht - Berlin.de](https://www.fachbereich-bauaufsicht-berlin.de) – Informationsmaterial: Ferienwohnungen in allgemeinen Wohngebieten.“

Das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„Stadtentwicklungsamt, Bau- und Wohnungsaufsicht, Bauaufsicht:

Die Bauanträge wurden gemäß Bauordnung Berlin beantragt und genehmigt.

Stadtentwicklungsamt, Stadtplanung, Bauleitplanung:

Mit Einführung des § 13a BauNVO (2017) wurde seitens der Ordnungsgeberin klargestellt, dass Ferienwohnungen planungsrechtlich „in der Regel“ den nicht (wesentlich) störenden Gewerbebetrieben zuzuordnen sind. Darüber hinaus können sie auch als Beherbergungsbetriebe bewertet werden.

Das Planungsrecht lässt eine Versagung der Nutzung von Gewerbeeinheiten als Ferienwohnungen – also einer gewerblichen Nutzung – nur in sehr begrenzten Umfang zu, da die Baugebiete der Bebauungspläne und des Baunutzungsplans bzw. die maßgebliche nähere Umgebung im ungeplanten Innenbereich (§34 BauGB) die Zulässigkeit von Gewerbebetrieben vorsehen.

Selbst in allgemeinen Wohngebieten, in denen Gewerbebetriebe lediglich ausnahmsweise zulässig sind und das Wohnen der Zweckbestimmung des Gebiets nach im Vordergrund steht, besteht in der Regel ein Genehmigungsanspruch, wenn die betreffenden Gewerbeeinheiten im Erdgeschoss eine eigene Erschließung aufweisen, da somit keine unzumutbaren Belästigungen

oder Störungen für die Wohnnutzung zu erwarten sind und somit auch dem Rücksichtnahme Gebot gem. § 15 BauNVO entsprochen wird.“

Das Bezirksamt Lichtenberg hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„Rheinstraße 17 – Das Vorhaben ist gemäß § 34 BauGB ausnahmsweise zulässig.

Nöldnerstraße 25 - Die geplante Nutzungsänderung ist planungsrechtlich gemäß § 34 Abs. 2 BauGB i.V. mit § 4 Abs. 3 Nr. 1 BauNVO ausnahmsweise zulässig.“

Das Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„Das Vorhaben war nach § 62 BauO Bln genehmigungsfreigestellt, da eine Befreiung und eine Ausnahme von den Festsetzungen des B-Plans erteilt wurden.“

Das Bezirksamt Mitte hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„Ferienwohnungen sind gem. § 13 a BauNVO eine eigenständige Nutzung, die in der Regel als nicht störender Gewerbebetrieb, im Einzelfall auch als Beherbergungsbetrieb gilt. Demnach sind sie grundsätzlich überall dort zuzulassen, wo nicht störende Gewerbebetriebe gem. BauNVO zulässig sind und sie nicht auf Grund ihrer Lage oder ihres Umfangs zu Störungen oder Beeinträchtigungen führen bzw. selbst im Hinblick auf die Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse beeinträchtigt werden.“

Das Bezirksamt Neukölln hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„Die planungsrechtliche Zulässigkeit von Ferienwohnungen richtet sich nach der Lage des jeweiligen Grundstücks in einem Baugebiet der Baunutzungsverordnung (BauNVO) bzw. der Bauordnung für Berlin 1958 (BauO Bln 1958). In den meisten Baugebieten sind Ferienwohnungen dabei als nicht störender Gewerbebetrieb bzw. Beherbergungsbetrieb allgemein oder ausnahmsweise zulässig. In Neukölln sind überwiegend die Baugebietstypen „allgemeines Wohngebiet“ oder „gemischtes Gebiet“ der BauO Bln 1958 betroffen. In diesen Gebieten sind Ferienwohnungen allgemein zulässig, so dass in der Regel ein Rechtsanspruch auf Genehmigung besteht.“

Das Bezirksamt Pankow hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„Die Baugenehmigung ist zu erteilen, wenn dem Bauvorhaben keine öffentlich-rechtlichen Vorschriften entgegenstehen, die im bauaufsichtlichen Genehmigungsverfahren zu prüfen sind. Das Prüfprogramm beinhaltet auch die planungsrechtliche Zulässigkeit.“

Das Bezirksamt Reinickendorf hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„Im Allgemeinen Wohngebiet sind zulässig:

- Wohngebäude;
- Ladengeschäfte sowie gewerbliche Kleinbetriebe und Gaststätten, wenn sie keine Nachteile oder Belästigungen für die nähere Umgebung verursachen können, und Fremdenheime

Die geplante Ferienwohnung (ohne Änderung des betreffenden grenzständigen Gebäudes mit ehem. Büro) ist im hier vorliegenden Fall aufgrund ihrer Größe (max. 4 Personen) als nicht (wesentlich) störender Kleingewerbebetrieb einzuordnen.“

Das Bezirksamt Treptow-Köpenick hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„Soweit in der Kürze der für die Beantwortung der Fragen zur Verfügung stehenden Zeit aus den einzelnen Vorgängen recherchierbar, lagen die Vorhaben im ungeplanten Innenbereich. Die Nutzungsänderung war nach § 34 BauGB zulässig.“

Frage 3:

Inwiefern wurden andere gewerbliche Nutzungen (z.B. Kitas, Einzelhandel, kleinteiliges Gewerbe, soziale Träger, soziale Infrastruktur) verdrängt bzw. inwiefern können die Bezirke einige Beispiele dazu auflisten?

Antwort zu 3:

Das Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„Der Begriff „Verdrängung“ ist in diesem Kontext schwer zu fassen und zu konkretisieren. Es lässt sich nicht eindeutig feststellen, ob und in welchem Umfang gewerbliche Nutzungen durch das neue Vorhaben verdrängt wurden.

Es kann nur erfasst werden, welche Nutzung vorher in der Einheit ansässig war, aber das bedeutet nicht zwingend, dass eine Verdrängung stattgefunden hat.

Vorherige Nutzungen:

- Gewerbeeinheiten
- Einzelhandelsgeschäfte / Ladenflächen
- Gastronomiebetriebe
- Gewerbliche Seminarräume
- Büros
- Pensionen
- Arzt Praxen“

Das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„Stadtentwicklungsamt, Bau- und Wohnungsaufsicht, Bauaufsicht:

Die Ferienwohnungen werden i.d.R. im Erdgeschoss von ehemals gewerblich genutzten Flächen errichtet. Demzufolge können sich hier keine kleinteiligen Gewerbe mehr ansiedeln. Bei den Vorgängen die ehemalige Nutzung aufzulisten – ist in der Kürze der gegebenen Zeit nicht machbar gewesen.

Stadtentwicklungsamt, Stadtplanung, Bauleitplanung:

Die Stadtplanung schließt sich der Aussage der Bauaufsicht an.“

Das Bezirksamt Lichtenberg hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„Die Gründe für einzelne Nutzungsänderungen sind hier nicht bekannt.“

Das Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„Im Bezirk Marzahn-Hellersdorf wurde in keinem Fall eine gewerbliche Nutzung - wie hier erwähnt - für eine Ferienwohnung um genutzt.“

Das Bezirksamt Mitte hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„Hierzu können keine Angaben gemacht werden.“

Das Bezirksamt Neukölln hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„Es ist zu beobachten, dass durch Ferienwohnungen insbesondere Nutzungen verdrängt werden, die nicht in der Lage sind, höhere Gewerbemieten zu tragen. Das betrifft oft soziale Einrichtungen, wie Kinderläden, aber auch traditionelle gewerbliche Nutzungen, wie Handwerksbetriebe oder Facheinzelhandel, die oftmals Teil der Gebietsversorgung sind. In vielen Fällen werden Ferienwohnungen aber auch für Räume beantragt, die längere Zeit leer gestanden haben.“

Das Bezirksamt Pankow hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„Siehe Antwort zu 1. Rein aus der Erinnerung der zuständigen Mitarbeiter*innen heraus ist die Anzahl marginal.“

Das Bezirksamt Treptow-Köpenick hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„In mindestens einem Fall handelte es sich zuvor um eine Arztpraxis.“

Frage 4:

Für wie viele Gewerbeeinheiten haben seit 2023 (inklusive 1. HJ 2025) die Bezirke jeweils die Umnutzung in Ferienwohnungen untersagt (bitte einzeln aufschlüsseln nach Jahr, Bezirk sowie Lage, Adresse oder LOR)?

Antwort zu 4:

Das Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„Nr.	Adresse	Bezeichnung / Kategorie	Jahr
1	Konstanzer Straße	Ferienwohnung	2023
2	Savignyplatz	Ferienwohnung	2024
3	Zillestraße	Ferienwohnung	2024
4	Otto-Suhr-Allee	Ferienwohnung	2025“

Das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„Stadtentwicklungsamt, Bau- und Wohnungsaufsicht, Bauaufsicht:

Keine.

Stadtentwicklungsamt, Stadtplanung, Bauleitplanung:

Es wird ergänzend darauf hingewiesen, dass die Gruppe Bauleitplanung im Rahmen der Bauberatung in einigen Fällen keine Genehmigungsfähigkeit für Vorhaben in Aussicht gestellt hat, in denen Ferienwohnungen gegen das Rücksichtnahme Gebot gem. § 15 BauNVO verstoßen

hätten. Zum Beispiel bei gemeinsamer Erschließung mit der Wohnnutzung im allgemeinen Wohngebiet (Störpotenzial). Auf diesem Wege werden nicht genehmigungsfähige Antragsgegenstände bereits im Vorwege verhindert.“

Das Bezirksamt Lichtenberg hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„Es gab keine Versagungen.“

Das Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„Im Bezirk Marzahn-Hellersdorf wurde in dem genannten Zeitraum keine Nutzungsänderung in eine Ferienwohnung untersagt.“

Das Bezirksamt Mitte hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„In der Fachsoftware eBG ist eine eingeschränkte Stichwortsuche z.B. nach „Ferienwohnung“ möglich. Nach anschließender Durchsicht des Ergebnisses kann ohne Anspruch auf vollständige Verbindlichkeit mitgeteilt werden, dass für den angefragten Zeitraum eine Versagung einer beantragten Umnutzung von Gewerbeeinheit in Ferienwohnung erfolgt ist.“

Das Bezirksamt Neukölln hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„Seit 2023 (inklusive 1. Halbjahr 2025) wurden laut dem Elektronischen Bau- und Genehmigungsverfahren (eBG) 5 Genehmigungen zur Nutzungsänderung von Gewerbeeinheiten in Ferienwohnungen wie folgt versagt.“

2023: 3 Versagungen, alle im Ortsteil Neukölln

2024: 1 Versagung, Ortsteil Neukölln

2025: 1 Versagung, Ortsteil Neukölln“

Das Bezirksamt Pankow hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„Siehe Antwort zu 1. Rein aus der Erinnerung der zuständigen Mitarbeiter*innen heraus ist die Anzahl marginal.“

Das Bezirksamt Reinickendorf hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„Keine.“

Frage 5:

Aus welchen bau- und/oder planungsrechtlichen Gründen konnten diese untersagt werden (Bitte um einzelne Stellungnahme der Bezirke)?

Antwort zu 5:

Das Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„Siehe Antwort auf die Frage 2.“

Das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„Stadtentwicklungsamt, Bau- und Wohnungsaufsicht, Bauaufsicht:

Keine Begründung, da keine Untersagung.“

Das Bezirksamt Lichtenberg hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„Siehe Antwort Frage 4.“

Das Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„entfällt – siehe Antwort zur Frage 4“

Das Bezirksamt Mitte hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„S. Antwort zu 2.“

Das Bezirksamt Neukölln hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„Der Bezirk erteilt keine Genehmigungen, wenn die beantragte Nutzung als Ferienwohnung(en) im Einzelfall zu Störungen der Wohnruhe führen kann, z. B. wenn sich die Nutzung nicht nur auf das Vorderhaus beschränkt, sondern sich auch bis in den Wohnhof erstreckt oder wenn die Erschließung über das Haupttreppenhaus und nicht direkt von der Straße aus erfolgt. Bauordnungsrechtlich werden Anträge z. B. versagt, wenn für die Räume der Brandschutznachweis nicht erbracht werden kann oder die barrierefreie Erschließung nicht nachgewiesen ist.“

Das Bezirksamt Pankow hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„Grundsätzlich gilt: werden Anlagen im Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften genutzt, kann diese Nutzung untersagt werden. Jede Nutzungsuntersagung ist eine Einzelfallentscheidung. Die Gründe können bspw. im Planungsrecht und oder im Bauordnungsrecht liegen. Eine planungsrechtliche Unzulässigkeit ist bspw. gegeben, sofern insbesondere die Rücksichtnahme gegenüber sensiblen Nutzungen wie dem Wohnen nicht gegeben ist.“

Das Bezirksamt Reinickendorf hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„Keine, siehe Frage 4.“

Das Bezirksamt Treptow-Köpenick hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„Die Gründe für die Versagung eines Bauantrags sind statistisch nicht erfasst.“

Frage 6:

Für wie viele Gewerbeeinheiten haben seit 2023 (inklusive 1. HJ 2025) die Bezirke jeweils die Umnutzung in Wohnraum genehmigt (bitte einzeln aufschlüsseln nach Jahr, Bezirk sowie Lage, Adresse oder LOR)?

Antwort zu 6:

Das Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„Dies wird statistisch nicht erfasst. Die Umnutzung von ganzen Bürogebäuden oder Büroeinheiten im Zuge einer Umnutzung kann statistisch nicht ausgewertet werden. Folglich werden anbei nur

Gewerbeeinheiten aufgeführt die als Antragsgegenstand explizit die Umnutzung einer Gewerbeeinheit in Wohnen beinhalten. Dies ist in keinem Fall vollständig.

Eine adressscharfe Antwort ist aus Gründen des Datenschutzes nicht möglich.- Es werden daher die Anträge mit dem Straßennamen aufgeführt.

Nummer	Adresse	Jahr
1	Nassauische Straße	2024
2	Arcostraße	2023
3	Darmstädter Straße	2023
4	Westendallee	2024
5	Knobelsdorffstraße	2023
6	Bundesallee	2023
7	Schlüterstraße	2024
8	Landauer Straße	2024
9	Zillestraße	2024
10	Olympische Straße	2024
11	Emser Straße	2025
12	Spandauer Damm	2025"

Das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg hat dazu Folgendes mitgeteilt:
„Stadtentwicklungsamt, Bau- und Wohnungsaufsicht, Bauaufsicht:
 Keine.“

Das Bezirksamt Lichtenberg hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„1140-2020-2563-BWA 32	Josef-Orlopp-Straße	52	Nutzungsänderung Gewerbe in Wohnen (1 WE)	Dat.Ab.:24.0 5.2023	Lichtenberg
1130-2024-2089-BWA 41	Friedrich-Jacobs-Promenade	12 A	Nutzungsänderung Gewerbe (Büro) in Wohnen - Friedrich-Jacobs-Promenade 12 D	Dat.Ab.:16.1 2.2024	Rummelsburg“

Das Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„Aktenzeichen	Strasse	Nr.	Vorhaben	Jahr	Gewerbe- einheiten	Ortsteil
1140-2023-759-Stadt BWA 40	Winklerstraße	60	Nutzungsänderung Gewerbe- raum in Wohnraum	2023	1	Mahlsdorf
1140-2024-1173-Stadt BWA 22	Farmergasse	7	Nutzungsänderung Gewerbe (Verkauf/Gast- stätte) in Wohnraum	2024	1	Marzahn
1140-2024-1587-Stadt BWA 27	Gartenstraße	2	Nutzungsänderung Musterhaus in Wohnhaus	2024	1	Biesdorf“

Das Bezirksamt Mitte hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„In der Fachsoftware eBG ist eine eingeschränkte Stichwortsuche möglich. Nach anschließender Durchsicht des Ergebnisses kann ohne Anspruch auf vollständige Verbindlichkeit mitgeteilt werden, dass für den angefragten Zeitraum fünf Umnutzungen von Gewerbeeinheiten zu Wohnungen genehmigt (bzw. im Freistellungsverfahren per Mitteilung abgeschlossen) wurden.“

Das Bezirksamt Neukölln hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„Die Frage kann nicht beantwortet werden, da im eBG hierfür keine entsprechenden Suchparameter zur Verfügung stehen. Eine entsprechende statistische Auswertung kann daher nicht durchgeführt werden.

Aus der Erinnerung kann aber gesagt werden, dass diese Fälle sehr selten sind.“

Das Bezirksamt Pankow hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„Eine Umnutzung von Gewerberaum in Wohnraum unterfällt keinen einschlägigen Rechtsvorschriften des Wohnungsamtes. Insbesondere fällt dies nicht unter das Zweckentfremdungsverbotsgesetz. Eine statistische Auswertung hierzu liegt ebenfalls nicht vor.“

Das Bezirksamt Reinickendorf hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„Vier Genehmigungen.“

Das Bezirksamt Treptow-Köpenick hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„Alle Vorgänge der Bauaufsicht werden mit dem Elektronischen Bau- und Genehmigungsverfahren (eBG) bearbeitet. Bei der Arbeit mit dem eBG stößt man je nach Fragestellung allerdings sehr oft an die Grenzen verlässlicher statistischer Aussagen. Das eBG ist ein Arbeitsprogramm und originär nicht zur Recherche vorgesehen. Daher ist ein gewisses Maß an Fehleranfälligkeit und Unschärfe immanent; die Zahlen sind nicht belastbar. Andere

Recherchemöglichkeiten stehen dem Bezirksamt nicht zur Verfügung. Die folgenden Beantwortungen beinhalten vor diesem Hintergrund auch keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Im Bezirk Treptow-Köpenick wurden seit 2023 Baugenehmigungen (bzw. Genehmigungsfiktion eingetreten) für die Nutzungsänderung von 12 Gewerbeeinheiten in Ferienwohnungen erfasst.

Straße	Ortsteil	Vorhaben
Scharnweberstraße	Friedrichshagen	Nutzungsänderung Gewerberäume zu Wohnzwecken, WE 1 (1 WE)
Ortolfstraße	Altglienicke	Nutzungsänderung von Büro in Wohnung im Erdgeschoss eines Mehrfamilienhauses mit 3 WE (zusätzlich 1 WE)
Wernsdorfer Straße	Schmöckwitz	Nutzungsänderung des Erdgeschosses von Gewerbe zu Ferienwohnungen, Ausbau des Dachgeschosses (1WE) ; Errichtung eines Tiny Houses , Art der Nutzung: Wohnen (1 WE)
Steinbindeweg	Grünau	Umnutzung von Zahnarztpraxis zum Wohnhaus (1WE)
Rudower Straße	Niederschöneweide	Teilung einer Gewerbeeinheit und teilweise Umnutzung des Büros zu Wohnen
Richterstraße	Bohnsdorf	Nutzungsänderung von Gewerbeeinheit zur Wohnung im Dachgeschoss (1WE) sowie bauliche Änderungen in allen Geschossen und Anbau Außentreppe
Stellingdamm	Köpenick	Nutzungsänderung von drei Gewerbeeinheiten zu drei Wohnungen (EG Vorderhaus links/rechts und EG Seitenflügel rechts) (3WE)
Landjägerstraße	Köpenick	Nutzungsänderung von drei Ladengeschäften zu Wohnungen (3WE)“

Frage 7:

Aus welchen bau- und/oder planungsrechtlichen Gründen wurden diese genehmigt bzw. wurden diese nicht genehmigt (Bitte um einzelne Stellungnahme der Bezirke)?

Antwort zu 7:

Das Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„Dies ist eine Einzelfallprüfung. Grundsätzlich ist eine Wohnnutzung jedoch in allgemeinen Wohngebieten und gemischten Gebieten allgemein zulässig.“

Das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„Stadtentwicklungsamt, Bau- und Wohnungsaufsicht, Bauaufsicht:

Keine Begründung, da keine Genehmigungsvorgänge.“

Das Bezirksamt Lichtenberg hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„Josef-Orlopp-Straße 52 – siehe Rechtsprechung Verwaltungsgericht Berlin VG 13 K 404/21
Friedrich-Jacobs-Promenade 12 A - Das Vorhaben befindet sich im Bereich des festgesetzten Bebauungsplans XVII-9. Es handelte sich um eine Genehmigungsfreistellungsverfahren, eine Prüfung ist somit entfallen.“

Das Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„Bauordnungsrechtliche Gründe:

Die Errichtung, Änderung und Nutzungsänderung von Anlagen bedürfen gemäß § 59 Abs. 1 BauO Bln der Baugenehmigung, soweit in den §§ 60 bis 62, 76 und 77 nichts anderes bestimmt ist. Die Grundlage für die bauordnungsrechtliche Prüfung der genannten Vorhaben bildet somit der § 59 Abs. 1 BauO Bln. Eine Genehmigungsfreiheit nach den §§ 60 bis 62, 76 und 77 Abs. 1 Satz 3 BauO Bln ist nicht gegeben, da an die neuen Nutzungen öffentlich-rechtliche Anforderungen zu stellen sind und es sich nach § 61 Abs. 1 BauO Bln um keine verfahrensfreien Vorhaben handelt.

Stadtplanungsrechtliche Gründe:

Für das Vorhaben Farmergasse 7 erfolgte die planungsrechtliche Zustimmung auf der Grundlage des § 34 Abs. 1 BauGB, da sich das Vorhaben hinsichtlich der beantragten Nutzungsart in die von Wohnen geprägte Nutzung eingefügt hat.

Für das Vorhaben Gartenstraße 2 erfolgte die planungsrechtliche Zustimmung auf der Grundlage des § 30 Abs. 1 BauGB, da sich das Grundstück im Geltungsbereich des am 25.08.2005 festgesetzten und durch Rechtsverordnung am 24.03.2006 im GVBl für Berlin S. 278 verkündeten Bebauungsplans XXI-32d befindet.

Im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes beurteilt sich die Zulässigkeit eines Vorhabens gemäß § 30 Abs. 1 BauGB danach, ob es den Festsetzungen des Bebauungsplanes nicht widerspricht und die Erschließung gesichert ist. Das Grundstück Gartenstraße 2 liegt im Bereich mit der Festsetzung eines Mischgebietes MI 1, einer zulässigen dreigeschossigen Bebauung, GRZ 0,25 und GFZ 0,7.

Mischgebiete dienen gemäß § 6 Abs. 1 BauNVO dem Wohnen und der Unterbringung von Gewerbebetrieben, die das Wohnen nicht wesentlich stören. Gemäß § 6 Abs. 2

Pkt. 1. BauNVO sind Wohngebäude zulässig.

Bei dem beantragten Vorhaben handelte es sich um die Nutzungsänderung des vorhandenen Musterhauses zu einem Wohnhaus.

Die Prüfung der Festsetzungen des B-Plans XXI-32d ergab, dass das geplante Vorhaben Nutzungsänderung Musterhaus in Wohnhaus der Festsetzung MI 1 nicht widerspricht.

Zur Winklerstraße 60 erfolgte keine Beteiligung im Rahmen eines Stellungnahmeersuchens.“

Das Bezirksamt Mitte hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„S. Antwort zu 2.“

Das Bezirksamt Neukölln hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„Die planungsrechtliche Zulässigkeit von Wohnungen richtet sich nach der Lage des jeweiligen Grundstücks in einem Baugebiet der Baunutzungsverordnung (BauNVO) bzw. der Bauordnung für Berlin 1958 (BauO Bln 1958). In den meisten Baugebieten (außer in Gewerbe- und Industriegebieten) sind Wohnungen dabei allgemein zulässig. In Neukölln sind überwiegend die Baugebietstypen „allgemeines Wohngebiet“ oder „gemischtes Gebiet“ der BauO Bln 1958 betroffen. In diesen Gebieten sind Wohnungen allgemein zulässig, so dass in der Regel ein Rechtsanspruch auf Genehmigung besteht. Die Versagung ist nur möglich, wenn das Grundstück in einem Gebiet liegt, in dem Wohnen unzulässig ist (Gewerbe- oder Industriegebiet) oder wenn sich die Räume auch durch Umbaumaßnahmen wegen Verstößen gegen bauordnungsrechtliche Vorschriften nicht für Wohnen eignen.“

Das Bezirksamt Pankow hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„Die Baugenehmigung ist zu erteilen, wenn dem Bauvorhaben keine öffentlich-rechtlichen Vorschriften entgegenstehen, die im bauaufsichtlichen Genehmigungsverfahren zu prüfen sind. Das Prüfprogramm beinhaltet auch die planungsrechtliche Zulässigkeit.“

Das Bezirksamt Reinickendorf hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„Planungsrechtlich zulässig.“

Frage 8:

Welche bau- und/oder planungsrechtliche Instrumente gibt es generell zum Schutz von Gewerberäumen und welche wären laut Senat im Bundesrecht notwendig, damit kleinteiliges Gewerbe vor Verdrängung geschützt werden kann?

Antwort zu 8:

Das Bezirksamt Treptow-Köpenick hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„Soweit in der Kürze der für die Beantwortung der Fragen zur Verfügung stehenden Zeit aus den einzelnen Vorgängen recherchierbar, lagen die Vorhaben im ungeplanten Innenbereich. Die Nutzungsänderung war nach § 34 BauGB zulässig.“

Das Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„Aus Sicht des Bezirks stehen aktuell nur sehr wenige planungs- oder bauordnungsrechtliche Instrumente zur Verfügung, um kleinteiliges Gewerbe wirksam vor Verdrängung zu schützen.“

Im Rahmen der bestehenden Möglichkeiten informiert das Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf beispielsweise mit dem Merkblatt „Ferienwohnungen in allgemeinen Wohngebieten – Informationen im Überblick“ über die rechtlichen Rahmenbedingungen und die verwaltungsinterne Bewertung solcher Nutzungen. Das Merkblatt beschreibt Kriterien für die Genehmigung und verweist auf bestehende gesetzliche Grundlagen:

[Fachbereich Bauaufsicht - Berlin.de.](https://www.fachbereich-bauaufsicht-berlin.de)“

Darüber hinaus sind die planungsrechtlichen Steuerungsmöglichkeiten zum Schutz gewerblicher Nutzungen jedoch stark begrenzt. Aus Sicht des Bezirks wären daher weitergehende bundesrechtliche Regelungen erforderlich, um kleinteilige, standortgebundene Gewerbenutzungen gezielter schützen zu können. Gleichwohl ist zu berücksichtigen, dass es einen deutlichen Nachfragerückgang an Gewerbeflächen in bestimmten Lagen gibt.“

Das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„Stadtentwicklungsamt, Stadtplanung, Bauleitplanung:

Grundsätzlich ist ein Ausschluss von bestimmten Arten von Gewerbebetrieben bzw. Beherbergung im Rahmen von Bebauungsplänen möglich, wenn städtebauliche Gründe dies rechtfertigen (vgl. § 1 Abs. 9 BauNVO). Abgesehen von dem enorm hohen Aufwand, den die Aufstellung von Bebauungsplänen mit sich bringt, ist eine rechtssichere Begründung in den meisten Fällen praktisch jedoch kaum möglich, zumal eine reine Verhinderungsplanung oder Negativplanung unzulässig wäre.“

Das Bezirksamt Lichtenberg hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„Diese Frage kann aus bauordnungsrechtlicher Sicht nicht beantwortet werden.“

Das Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„Es gibt generell keine bauordnungsrechtlichen Instrumente zum Schutz von Gewerberäumen. Über die Bauanträge wird im Einzelfall auf der Grundlage der geltenden Gesetze und Rechtsvorschriften entschieden.“

Das Bezirksamt Mitte hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„Soweit nachweisbar in einem konkreten Gebiet ein hoher Umwandlungsdruck auf eine (bestimmte vorhandene) Nutzung besteht und in Folge der Umnutzung negative städtebauliche Auswirkungen auf die Umgebung nachweisbar sind, kann es zur Gewährleistung der städtebaulichen Ordnung erforderlich sein, einen Bebauungsplan aufzustellen und dort die planungsrechtliche Zulässigkeit bestimmter Nutzungen zu regeln.“

Das Bezirksamt Neukölln hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„Die Zulässigkeit von Gewerberäumen richtet sich zunächst grundsätzlich nach dem geltenden Planungsrecht. Dabei wird aber in der Regel nicht nach bestimmten Gewerbearten unterschieden. Außerdem sind neben Gewerberäumen in den einzelnen Gebietstypen meistens auch Wohnungen oder Beherbergungsbetriebe gleichberechtigt zulässig, so dass eine Versagung entsprechender Anträge schwer möglich ist. Die Zulässigkeit der Nutzungen kann insbesondere nicht an die Miethöhe oder eine bestimmte Betriebsart geknüpft werden. Durch Festsetzungen in Bebauungsplänen können bestimmte Nutzungen nach den Maßgaben der Baunutzungsverordnung zugelassen, ausnahmsweise zugelassen oder ausgeschlossen werden. Hierfür müssen immer städtebauliche Gründe vorliegen und nachgewiesen werden.“

Darüber hinaus ist es möglich, in konkreten Einzelfällen Anträge auf bestimmte Nutzungen abzulehnen, „wenn sie nach Anzahl, Lage, Umfang oder Zweckbestimmung der Eigenart des Baugebiets widersprechen. Sie sind auch unzulässig, wenn von ihnen Belästigungen oder Störungen ausgehen können, die nach der Eigenart des Baugebiets im Baugebiet selbst oder in dessen Umgebung unzumutbar sind, oder wenn sie solchen Belästigungen oder Störungen ausgesetzt werden.“ (§ 15 BauNVO). Diese Einzelfälle sind jedoch nur unter besonderen Voraussetzungen und mit entsprechend stichhaltiger nachzuweisender Begründung möglich, z. B. auch dann wenn eine sog. „städtebaulich unverträgliche Häufung“ vorliegt.

Zielführender und deshalb dringend erforderlich wäre eine bundesgesetzliche Änderung zur Einführung eines „Gewerbemilieuschutzes“ im Baugesetzbuch, also die Übertragung von Genehmigungsvorbehalten des sozialen Erhaltungsrechts auf Gewerberäume. Außerdem sollte in Berlin geprüft werden, ob eine Ausweitung der kooperativen Baulandentwicklung („Berliner Modell“) auf Kultur und Gewerbe in den Innenstädten eingeführt werden kann. Siehe hierzu der beigefügte Artikel von Herrn RA Dr. Mathias Hellriegel in BauR 9 2020.“

Das Bezirksamt Reinickendorf hat dazu Folgendes mitgeteilt:

„Zum Schutz von Gewerberäumen gibt es ausreichende Planungsinstrumente. Dazu gehören B-Pläne oder in weiten Teilen Berlins noch der gültige Baunutzungsplan. Wichtig ist, durch die Planungsämter zu koordinieren, dass in der Nachbarschaft von Gewerbe entstehende Wohngebiete deren Nutzung einschränken, in Reaktion auf Emissionen und Immissionen.“

Berlin, den 11.07.2025

In Vertretung

Slotty

.....

Senatsverwaltung für
Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen

Bezahlbares Gewerbe

Ausweitung der kooperativen Baulandentwicklung auf Kultur und Gewerbe in den Innenstädten

von Rechtsanwalt Dr. Mathias Hellriegel LL.M., Berlin*

Kooperative Baulandmodelle sorgen seit Jahren für bezahlbaren Wohnraum. Doch auch Clubs, Gewerbe und (sozio-)kulturellen Einrichtungen droht die Verdrängung aus der Innenstadt. Neuerdings sehen aufgeschlossene Entwickler kulturelle Einrichtungen nicht mehr als Last, sondern Chance für einen Standort mit einer besonderen Identität, DNA und Charakter. Sie sind daher bereit, bestehende Nutzungen zu erhalten oder neue Flächen zu schaffen, wenn sie im Gegenzug eine Qualifizierung des Planungsrecht erhalten. Dieser Beitrag untersucht, inwieweit sich das Modell der Sozialgerechten Bodennutzung von Wohnen auf Gewerbe übertragen lässt, um bezahlbare Kultur- und Gewerbeflächen zu erhalten und zu schaffen.

I. Einleitung

Bezahlbarer Wohnraum gilt als die soziale Herausforderung unserer Zeit.¹ In allen größeren Ballungsräumen haben die Kommunen daher in den letzten fünf Jahren – dem Münchener Beispiel der Sozialgerechten Bodennutzung folgend – kooperative Baulandmodelle entwickelt: in Flächenkonversionsprojekten mit einer Qualifizierung des Planungsrechts durch Bebauungspläne verpflichten sich Entwickler in städtebaulichen Verträgen soziale Folgekosten zu übernehmen und bezahlbaren Wohnraum zu schaffen.

Doch nicht nur die Bewohner sind in Innenstädten von Verdrängung bedroht, sondern auch Gewerbetreibende² und Künstler sehen sich zunehmend in Bedrängnis.³ Das gilt naturgemäß insbesondere für die dicht bebauten Zentren größerer Städte. Moderne Investoren und innovative Entwickler bieten daher vermehrt an, einen Teil der Fläche für Handwerkerhöfe oder kleine Gewerbebetriebe sowie kulturelle und soziale Einrichtungen vorzuhalten. Diese Einrichtungen sind entweder bereits vorhanden oder sie sollen ganz im Sinne einer lebendigen Innenstadt erstmals angesiedelt werden. Aktuell wird dies vor allem bei den sogenannten Uferhallen in Berlin-Wedding diskutiert, auf dem sogenannten RAW-Gelände in Berlin-Friedrichs-

hain und bei weiteren Projekten in der Stadt.⁴

Doch sind entsprechende Vereinbarungen mit dem Koppelungsverbot vereinbar? Teilweise wird versucht, dies durch freiwillige Leistungen oder unverbindliche Abreden zu lösen.⁵ Doch das politische Gewicht entsprechender Zusagen bleibt auf der Strecke ebenso wie die Verbindlichkeit und Planungssicherheit für die Kommune. Andere wollen dem Problem durch eine Regulierung der Gewerbemiethöhe und ein Erschweren der Beendigung von Gewerbemietverträgen⁶ oder gar durch Schaffung eines neuen Gebietstypus in der Baunutzungsverordnung begegnen. Dabei erscheint es bei näherer Betrachtung rechtlich durchaus möglich, die anerkannten und etablierten Modelle der kooperativen Baulandentwicklung (II.) auf die Bereiche Gewerbe, Soziales und Kultur auszuweiten (III.).⁷



* Dr. Mathias Hellriegel LL.M. ist Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht in Berlin und Gründer der Sozietät HELLRIEGEL RECHTSANWÄLTE.

- 1 Bezahlbares Wohnen: Wenn Grund unerschwinglich wird, Süddeutsche Zeitung v. 29.11.2019; Mieterbund verlangt Grundrecht auf bezahlbares Wohnen, Der Spiegel v. 05.06.2019.
- 2 Handel warnt vor Verödung der Innenstädte, Der Spiegel v. 18.02.2019; Wie die deutsche Innenstadt überleben kann, Die Welt v. 23.07.2014; Goldgrube Innenstadt, Süddeutsche Zeitung v. 25.06.2018.
- 3 Das Moderne und das Moderne, Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung v. 26.04.2020.
- 4 Wie es mit den Uferhallen Wedding weitergeht, Berliner Morgenpost v. 28.01.2020; Faire Mieten und Visionen: So baut Friedrichshain-Kreuzberg, Berliner Morgenpost v. 31.01.2020; Das RAW Gelände wird neu geordnet, Berliner Zeitung v. 21.02.2020.
- 5 Faire Mieten und Visionen: So baut Friedrichshain-Kreuzberg, Berliner Morgenpost v. 31.01.2020.
- 6 Vgl. den Antrag der Fraktion DIE LINKE v. 28.01.2020, BT-Drucks. 19/16837 und den Beschluss des Bundesrats v. 19.10.2018, BR-Drucks. 414/18; vgl. auch: Am Fluss wird es eng, Der Tagesspiegel v. 02.03.2020.
- 7 Siehe die Überlegungen des Baustadtrats Jörn Altmann, wiedergegeben in: Gewerbetreibende im Bezirk klagen über immer weiter steigende Mieten, Berliner Woche v. 13.02.2020.

II. Das Modell der kooperativen Baulandentwicklung

Der Grundgedanke der kooperativen Baulandentwicklung, häufig anzutreffen unter dem Namen Sozialgerechte Bodennutzung⁸ (im Folgenden: So-BoN), ist der eines gegenseitigen Gebens und Nehmens: ein Bauherr verpflichtet sich zu einer Quote an Wohnungen im Standard des sozialen Wohnungsbaus und zu einer zeitlich begrenzten Mietpreisbindung. Im Gegenzug qualifiziert die Gemeinde das Planungsrecht, indem sie Brachland im Rahmen einer Flächenkonversion mit Hilfe eines Bebauungsplans zu Bauland umwidmet. Dabei sind sowohl bei Abschluss des städtebaulichen Vertrages (1.) als auch bei der Aufstellung des Bebauungsplans bestimmte rechtliche Voraussetzungen einzuhalten (2.).

1. Anforderungen an den städtebaulichen Vertrag

Der städtebauliche Vertrag einer kooperativen Baulandentwicklung kombiniert Verträge gem. §§ 11 Abs. 1 Nr. 1, Nr. 2 und Nr. 3 Baugesetzbuch (BauGB). Vereinbart wird die Bezahlung aller Planungskosten und der notwendigen Gutachten sowie die Übernahme weiterer, notwendiger Folgekosten durch den Eigentümer.⁹ Zugleich verpflichtet sich der Eigentümer in einem solchem Vertrag, einen bestimmten Anteil der Wohnungen¹⁰ dergestalt zu bauen, dass sie mit Mitteln des sozialen Wohnungsbaus gefördert werden könnten. Diese Wohnungen im Standard des sozialen Wohnungsbaus darf der Eigentümer während der Belegungsbindung (von häufig 20 bis 30 Jahren) nur an Inhaber eines Wohnberechtigungsscheins vermieten und muss Mietobergrenzen einhalten.¹¹ Einen Anspruch auf Erlass eines Bebauungsplans kann dem Bauherrn selbstverständlich schon wegen § 1 Abs. 3 Satz 2 BauGB nicht eingeräumt werden; die Gemeinde bleibt in ihrer Abwägungsentscheidung frei.

Ein solcher im Rahmen der kooperativen Baulandentwicklung abgeschlossene städtebauliche Vertrag muss städtebauliche Ziele verfolgen (a), das Koppelungsverbot wahren (b) und das Angemessenheitsgebot einhalten (c):

a) Verfolgen städtebaulicher Ziele

Bebauungsplanbegleitende Verträge müssen grundsätzlich ein legitimes städtebauliches Ziel, d.h. eine mit den Anforderungen des § 1 Abs. 5

und Abs. 6 BauGB in Einklang stehendes öffentliches Interesse, verfolgen.¹² Aus den §§ 1 Abs. 5 Satz 1, Abs. 6 Nr. 2 BauGB folgt, dass eine sozialgerechte Bodennutzung einen zulässigen öffentlichen Belang der Bauleitplanung darstellt, wenn sie einseitige Bevölkerungsstrukturen verhindern und einer Verdrängung der Wohnbevölkerung vorbeugen soll.¹³ In Berlin wird dies durch die Staatszielbestimmung des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 der Landesverfassung noch unterstrichen, wonach das Land die Schaffung und Erhaltung von angemessenem Wohnraum, insbesondere für Menschen mit geringem Einkommen, sowie die Bildung von Wohnungseigentum fördert.

Entsprechende Flächen für förderungsfähigen Wohnraum können im Bebauungsplan gem. § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB festgesetzt werden. Entscheidend ist, dass der Plangeber bei Vertragsschluss nicht ausschließlich sozialpolitische, sondern auch städtebauliche Ziele verfolgt. Unschädlich ist hingegen ein Überschneiden beider Zielrichtungen.¹⁴

b) Koppelungsverbot

Das spezielle Koppelungsverbot nach § 11 Abs. 2 Satz 2 BauGB besagt, dass ein städtebaulicher Vertrag dann unzulässig ist, wenn der Bürger auch

8 Z.B. in München.

9 Beim Errichten von Wohnraum ist insb. an den Neubedarf an Kindertagesstätten und Grundschulen zu denken.

10 In Berlin derzeit 30 % der Fläche, siehe die Leitlinie für den Abschluss städtebaulicher Verträge in Berlin v. 11.01.2018, https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnungsbau/download/vertraege/modell_baulandentwicklung.pdf, zuletzt abgerufen am 18.05.20. In München gilt aktuell noch eine Quote von 30 %, vgl. Landeshauptstadt München, Die Sozialgerechte Bodennutzung, 4. Aufl. 2020, abrufbar im Internet unter <https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Stadt-und-Bebauungsplanung/SoBoN.html>, zuletzt abgerufen am 18.05.2020.

11 Vgl. zu den üblichen Klauseln einer sozialgerechten Bodennutzung Grziwotz, in: Heckschen/Herrler/Münch, Beck'sches Notar-Handbuch, 7. Aufl. 2019, § 10 Rdnr. 25d; Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, 14. Aufl. 2019, § 11 Rdnr. 50.

12 OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 22.09.2011 – OVG 2 A 8.11, BeckRS 2012, 45009; Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, 14. Aufl. 2019, § 11 Rdnr. 50; Bunzel, ZfBR 2015, 11 (12 f., 15).

13 Haaß, LKV 2018, 156 (158); Spieß, KommJur 2017, 441 (442); Bunzel, ZfBR 2015, 11 (12).

14 Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, 14. Aufl. 2019, § 11 Rdnr. 50; Bunzel, ZfBR 2015, 11 (15); Spieß, KommJur 2017, 441 (442).

ohne seine Leistung Anspruch auf die Gegenleistung hätte, bspw. wegen eines Anspruchs auf Erteilung einer Baugenehmigung in Verbindung mit den §§ 30 Abs. 2, 34 Abs. 1 BauGB. § 56 Abs. 1 Satz 2 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) fordert als allgemeine Ausprägung des Koppelungsverbots weiterhin, dass die Leistung des Bürgers in sachlichem Zusammenhang mit jener des Plangebers stehen muss. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bedeutet dies, dass durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag nichts miteinander verknüpft werden darf, was nicht ohnehin schon in einem inneren Zusammenhang steht.¹⁵ Diese Anforderung erfüllen städtebauliche Verträge mit einer SoBoN-Klausel regelmäßig, da sowohl die Leistung des Plangebers – die Schaffung von Baurecht – als auch die Leistung des Bürgers – das Errichten von sozialem Wohnraum sowie sozialer Folgeeinrichtungen – einer sozialverträglichen, städtebaulichen Entwicklung dienen.¹⁶

c) Angemessenheit

Das Gebot der Angemessenheit gem. §§ 11 Abs. 2 Satz 1 BauGB, 56 Abs. 1 Satz 2 VwVfG verlangt zudem, dass bei einer wirtschaftlichen Betrachtung des Gesamtvorgangs die Gegenleistung des Vertragspartners nicht außer Verhältnis zu dem wirtschaftlichen Wert der von der Behörde zu erbringenden Leistung stehen darf. Auch sonst dürfen keine Anhaltspunkte dafür gegeben sein, dass die Gegenleistung eine unzumutbare Belastung bedeutet.¹⁷ Dabei darf die Angemessenheit des städtebaulichen Vertrages nicht allein anhand des Umfangs der beim Bauherrn verbleibenden Bodenwertsteigerung bestimmt werden. Vielmehr müssen für jeden Bauherrn gesondert die konkreten Kosten ermittelt und den Vorteilen unter Einbeziehung der Bodenwertsteigerung gegenübergestellt werden.¹⁸ Folglich hängt es von den Einzelheiten der zugrunde liegenden Berechnungsmethoden der kooperativen Baulandentwicklung oder der SoBoN und den tatsächlichen Umständen – unter anderem der zulässigen Miete und der im Bebauungsplan festgesetzten GFZ – ab, ob ein städtebaulicher Vertrag den gesamten Umständen nach angemessen ist.

Uneinigkeit besteht darüber, ab wann eine Mietpreisbindung unangemessen wird. Dabei wird eine Bindung von 20 Jahren diskutiert,¹⁹ teilweise gesteht man den Gemeinden eine Mietpreisbindung

von bis zu 30 Jahren zu,²⁰ wie es auch das Berliner Modell der kooperativen Baulandentwicklung vorsieht. Nicht zulässig ist jedenfalls eine zeitlich unbegrenzte Sozialbindung von Wohnraum.²¹

Teil der Angemessenheit ist zudem die Einhaltung des allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG: gleichgelagerte Sachverhalte darf der Plangeber nur unterschiedlich behandeln, wenn es für die Ungleichbehandlung einen hinreichenden städtebaulichen Grund gibt.²² In den SoBoN-Leitfäden führt dies dazu, dass Richtwerte insbesondere für die vom Entwickler zu erbringenden Leistungen festgesetzt werden, insbesondere Umrechnungszahlen für die zu schaffende Wohnfläche pro Einwohner und auf dieser Grundlage weiter die erforderliche Fläche an Spiel- und Grünflächen, Kita- und Grundschulplätzen.

2. Anforderungen an den Bebauungsplan

Mit der SoBoN-Klausel in dem städtebaulichen Vertrag korrespondiert die textliche Festsetzungsmöglichkeit in Bebauungsplänen nach § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB. Danach kann die Gemeinde Flächen ausweisen, die mit Mitteln des sozialen Wohnungsbaus gefördert werden können.

§ 9 BauGB sieht hingegen keine Festsetzungsmöglichkeit für eine Mietpreisbindung in einem Bebauungsplan vor. Die Mietpreisbegrenzung der SoBoN kann aber vertraglich vereinbart werden.²³ Eine solche, den Bebauungsplan ergänzende Vereinbarung bei der SoBoN ist auch zulässig, da eine

15 Urt. v. 16.12.1993 – 4 C 27.92, NVwZ 1994, 485; Urt. v. 16.05.2000 – 4 C 4.99, NVwZ 2000, 1285 (1287).

16 Köster, KommJur 2016, 81 (84); Bunzel, ZfBR 2015, 11 (15); Hellriegel/Teichmann, BauR 2014, 189 (192).

17 BVerwG, Urt. v. 25.11.2005 – 4 C 15.04, NVwZ 2006, 336 (337).

18 Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, 14. Aufl. 2019, § 11 Rdnr. 75 ff.; Köster, KommJur 2016, 81 (84).

19 Schmidt-Eichstaedt, ZfBR 2018, 537 (540 ff.) unter Verweis auf die Rechtsprechung des BGH zu sogenannten Einheimischenmodellen.

20 Spieß, KommJur 2017, 441 (444 f.); Bunzel, ZfBR 2018, 638 (643).

21 BGH, Urt. v. 08.02.2019 – V ZR 176/17, BeckRS 2019, 2700.

22 Spieß, KommJur 2017, 441 (445); Bunzel, ZfBR 2015, 11 (15 f.); Hellriegel/Teichmann, BauR, 2014, 189 (195 f.).

23 Köster, KommJur 2016, 81 (82), vgl. auch Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Stand: Oktober 2019, § 9 Rdnr. 75.

Festsetzung nach § 9 BauGB nicht möglich ist²⁴ und die Vereinbarung lediglich der Feinsteuerung der Planung dient und die Planung nicht insgesamt ersetzt.²⁵

Zudem muss der Inhalt des städtebaulichen Vertrages im Bebauungsplanverfahren in die Abwägung des Plangebers nach § 1 Abs. 7 BauGB einfließen²⁶ und der wesentliche Inhalt des städtebaulichen Vertrags und der zugrundeliegenden Erwägungen müssen Teil der Öffentlichkeitsbeteiligung sein.²⁷

III. Kooperative Baulandentwicklung für Kultur und Gewerbe

Überträgt man das Modell der kooperativen Baulandentwicklung für sozialen Wohnraum auf die Bereiche Kultur, Soziales und Gewerbe, löst man damit zugleich das eingangs beschriebene Problem: man schafft im Rahmen des geltenden Rechts unter Zuhilfenahme eines städtebaulichen Vertrages einen Ausgleich zwischen soziokulturellen und gewerblichen (Bestands-) Nutzern, die nur eine vergleichsweise geringe Miete zu zahlen bereit und in der Lage sind, und den Entwicklern, die eine dichtere und rentablere bauliche Nutzung eines Grundstücks anstreben und dafür auf die Unterstützung der Gemeinde angewiesen sind.

Der Inhalt eines solchen städtebaulichen Vertrages gleicht weitestgehend jenem der SoBoN, wobei das – insbesondere von dem Workshop „Stadt Essen Kultur auf“ ins Spiel gebrachte – Vorhalten von 10 % der Fläche für soziokulturelle und kleingewerbliche Einrichtungen²⁸ dann den Umständen nach angemessen ist, wenn die Nutzungs- und Mietpreisbindung durch eine Qualifizierung des Planungsrechts ausgeglichen wird (1.). Wie bei der SoBoN kann auch für die Bereiche Kultur und Gewerbe die Mietpreisbindung nicht im Bebauungsplan festgesetzt, sondern muss im städtebaulichen Vertrag vereinbart werden (2.).

1. Anforderungen an den städtebaulichen Vertrag

Inhaltlich orientiert sich der städtebauliche Vertrag zum bezahlbaren Gewerbe an jenem der kooperativen Baulandentwicklung und stützt sich ebenfalls auf § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und Nr. 2 BauGB. Der Bauherr verpflichtet sich, sämtliche Kosten der Bauplanung zu übernehmen. Anstelle einer Quote an sozialem Mietraum sagt der Bauherr zu, 10 % der Fläche des Bauvorhabens an nachbarschaftlich

und gemeinwohlorientierte (Bestands-) Einrichtungen zu überlassen. Zugunsten der (zukünftigen) Mieter wird für einen angemessenen Zeitraum eine Mietpreisgrenze vereinbart. Im Einzelfall müsste der städtebauliche Vertrag zudem dieselben rechtlichen Voraussetzungen erfüllen wie bei der kooperativen Baulandentwicklung:

a) Verfolgen städtebaulicher Ziele

Der städtebauliche Vertrag, der zum Schutz von (Bestands-) Einrichtungen von Gewerbe und Kultur eine zeitlich befristete Mietpreisbindung vorsieht, kann – wie es § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB verlangt – städtebauliche Ziele verfolgen. Dass kulturelle und soziale Bedürfnisse der Bevölkerung bei der bauplanerischen Abwägung zu berücksichtigen sind, folgt schon aus § 1 Abs. 6 Nr. 3 BauGB. Gleiches gilt für die Belange der Wirtschaft – insbesondere ihrer mittelständischen Struktur im Interesse einer verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung – gem. § 1 Abs. 6 Nr. 8 Buchst. a) BauGB.

Dieses städtebauliche Erfordernis darf allerdings nicht rein abstrakt begründet werden, sondern muss auch konkret vor Ort beantwortet werden. Dabei ist danach zu unterscheiden, ob Bestandsmieter geschützt werden sollen oder eine Neuan siedlung kleingewerblicher und gemeinwohlorientierter Einrichtungen geplant ist:

aa) Sind auf einem Entwicklungsgrundstück bereits Einrichtungen aus den Bereichen Kultur und

24 OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 22.09.2011 – OVG 2 A 8.11, BeckRS 2012, 45009; Hoffmann, in: Spannowsky/Uechtritz, Baugesetzbuch, Stand: Februar 2020, § 11 Rdnr. 22; vgl. allgemein BVerwG, Urt. v. 11.02.1993 – 4 C 18.91, NJW 1993, 2695 (2697).

25 Hoffmann, in: Spannowsky/Uechtritz, Baugesetzbuch, Stand: Februar 2020, § 11 Rdnr. 22; vgl. allgemein zu planungsergänzenden Vereinbarungen OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 22.09.2011 – OVG 2 A 8.11, BeckRS 2012, 45009; Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Stand: Oktober 2019, § 11 Rdnr. 136.

26 Vgl. Niedersächsisches OVG, Urt. v. 08.03.2012 – 12 LB 244/10, ZfBR 2012, 371 (372 f.); VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 07.07.2017 – 5 S 1867.15, NVwZ-RR 2017, 957 (959).

27 Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Stand: Oktober 2019, § 11 Rdnr. 136, 166; VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 07.07.2017 – 5 S 1867/15, NVwZ-RR 2017, 957 (959).

28 Das RAW-Gelände wird neu geordnet, Berliner Zeitung, 21.02.2020; Alles am Fluss, taz, 23.02.2020.

Kleingewerbe angesiedelt, die durch eine Nutzungsquote und eine Mietpreisbindung vor ihrer Verdrängung geschützt werden sollen, verfolgt der korrespondierende Vertrag unproblematisch städtebauliche Ziele: ein solcher Vertrag gleicht bodenrechtliche Spannungen aus, indem er der Abwanderung und Verdrängung lokal bereits ansässiger Einrichtungen vorbeugt und damit einseitige Nutzungsstrukturen verhindert. Das hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof in einem Urteil,²⁹ in dem es um die Zulässigkeit von sogenannten Einheimischenmodellen für das örtliche Gewerbe ging, dem Grunde nach bestätigt – eine durchaus vergleichbare Situation. Wörtlich heißt es in dem Urteil:

„Grundsätzlich zulässig sind daher auch Verträge im Zusammenhang mit der Sicherung des örtlichen Gewerbes, wenn hiermit eine legitime kommunale Aufgabe verbunden ist. Die Beklagte hat überzeugend dargelegt, dass [...] die Notwendigkeit bestand, die Abwanderung einheimischer Gewerbebetriebe und den damit verbundenen Wegfall an Arbeitsplätzen durch die Bereitstellung von Gewerbeflächen zu günstigen Konditionen zu verhindern, weil für die Weiterentwicklung der Gewerbebetriebe im Bereich der Beklagten keine „bezahlbaren“ Flächen zur Verfügung standen. Das [...] Ziel ist weiter durch § 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 8 BauGB legitimiert, wonach bei der Bauleitplanung insbesondere die Belange der Wirtschaft und die Erhaltung, Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen zu berücksichtigen sind. [...] Mit dem hier strittigen Einheimischenmodell versucht die Beklagte, Gewerbebetriebe dadurch in ihrem Bereich zu halten, daß sie diesen zur Erweiterung oder Verlagerung Grundstücke zur Verfügung stellt [...]. Kleinere Betriebe sind kaum in der Lage, die Grunderwerbskosten für Grundstücke auf dem freien Markt zu bezahlen, wenn geeignete Grundstücke überhaupt zum Verkauf anstehen. Die Folge ist die Aufgabe oder die Verlagerung der Betriebe in andere Gemeinden. Damit besteht die Gefahr der unerwünschten Änderung der örtlichen Infrastruktur und des Verlustes von Arbeitsplätzen.“

Die Ausführungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes, wonach der Schutz des örtlichen Gewerbes vor der Verdrängung aus dem Gemein-

degebiet ein grundsätzlich legitimes, städtebaulich motiviertes Ziel ist, finden in der Literatur zu Recht Zuspruch.³⁰

bb) Es wird aber auch als städtebaulich gerechtfertigt angesehen, wenn der Plangeber die Neuansiedlung von Gewerbebetrieben anstrebt; gleiches gilt, wenn die Gemeinde städtebaulichen Belangen der sozialen und kulturellen Infrastruktur gerecht werden will.³¹ Dem ist zuzustimmen: es kann insbesondere vor dem Hintergrund einer mittelständischen Struktur der Wirtschaft zur verbraucher-nahen Versorgung der Bevölkerung städtebaulich erforderlich sein, neue kleingewerbliche Betriebe anzusiedeln, die diesem Bedürfnis der Bevölkerung entsprechen. Das trifft auch auf die kulturellen und sozialen Belange der Anwohner einer Gemeinde zu.

Im Einzelfall wird durch Fachgutachten zu belegen sein, dass die Neuansiedlung soziokultureller Einrichtungen und kleingewerblicher Betriebe städtebaulich begründet, d.h. zur Sicherung der verbraucher-nahen Versorgung der Bevölkerung und der kulturellen Infrastruktur notwendig ist. Das wird regelmäßig nur in dicht bebauten Innenstädten und auch dort nur in kulturellen Hot spots der Fall sein. Bezahlbares Gewerbe lässt sich folglich nicht generell und anders als die Wohnraumversorgung stadtweit begründen; vielmehr muss konkret vor Ort ein städtebaulicher Bedarf und eine Verdrängungsgefahr begründet und nachgewiesen werden.

b) Koppelungsverbot

Folgerichtig verstoßen städtebauliche Verträge, die – städtebaulich begründet – das Vorhalten von mietpreisgebundenen Flächen für Kultur- und Gewerbe-einrichtungen vorsehen, auch nicht gegen das allgemeine Koppelungsverbot gem. § 56 Abs. 1 Satz 2

29 BayVGh, Urt. v. 22.12.1998 – 1 B 94.3288, BWNotZ 1999, 95 (97 f.).

30 Zu Einheimischenmodellen für das örtliche Gewerbe Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Stand: Oktober 2019, § 11 Rdnr. 151c; Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, 14. Aufl. 2019, § 11 Rdnr. 51; Hoffmann, in: Spannowsky/Uechtritz, Baugesetzbuch, Stand: Februar 2020, § 11 Rdnr. 24; Stürer, Bau- und Fachplanungsrecht, 5. Aufl. 2015, Rdnr. 2240; vgl. auch Bleutge, MittBayNot 1999, 453 (453 ff.).

31 Ausdrücklich Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Stand: Oktober 2019, § 11 Rdnr. 151c; vgl. auch Kahl/Röder, JuS 2001, 24 (28).

VwVfG. Denn wie bei der SoBoN dienen die beiderseitigen Leistungen demselben Zweck, namentlich der geordneten städtebaulichen Entwicklung von Gewerbe und Kultur: sowohl die Schaffung von Baurecht als auch das Errichten von Gebäuden mit gemeinwohlorientierten Flächen. Voraussetzung ist entsprechend den Anforderungen bei der SoBoN, dass der Bauherr wegen § 11 Abs. 2 Satz 2 BauGB keinen Anspruch auf Genehmigung der Planung gem. §§ 30 Abs. 1, 34 Abs. 1 BauGB hat.

c) Angemessenheit

Bei der Bewertung, ob ein städtebaulicher Vertrag mit Mietpreisbindungen für soziokulturelle und gewerbliche Einrichtungen angemessen i.S.d. §§ 11 Abs. 2 Satz 1 BauGB, 56 Abs. 1 Satz 2 VwVfG ist, sind dieselben Maßstäbe heranzuziehen wie bei der kooperativen Baulandentwicklung: für den Bauherrn muss das Bauvorhaben bei Gegenüberstellen der konkreten Kosten und der Vorteile wirtschaftlich rentabel sein.

aa) Die von der Berliner Verwaltung ins Spiel gebrachte Quote von 10 % mit Mietpreisbindung ist den Umständen nach dann angemessen, wenn die Nutzungsbeschränkung und Mindermiete in die Wirtschaftlichkeitsberechnung einfließen und das Bauvorhaben für den Bauherrn unter Berücksichtigung der ihm entstehenden Vorteile noch profitabel ist. Beispielfhaft könnte man bei der Wirtschaftlichkeitsberechnung zunächst den Grundbedarf für ein Bauprojekt ermitteln, d.h. die bauliche Dichte, die mindestens erforderlich ist, damit Kosten und Erträge in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen. In einem zweiten Schritt muss dem Bauherrn die aufgrund der Nutzungs- und Mietpreisbindung verminderte Profitabilität ausgeglichen werden. Hier kann man die Mindermieteinnahmen durch eine Qualifikation des Planungsrechts in Form einer bauleitplanerischen Erhöhung der Art und des Maßes der baulichen Nutzung ins Verhältnis setzen.³² Konkret kann bspw. ermittelt werden, welcher GFZ die gemeinwohlorientierten Flächen entsprechen. Um diese GFZ erhöht der Plangeber die zulässige bauliche Dichte im Bebauungsplan, damit dem Bauherrn insgesamt eine rentable Nutzung des Grundstücks verbleibt.

bb) Die Dauer der Mietpreisbindung kann anders als bei der SoBoN meist nicht vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme öffentlicher Förder-

mittel gerechtfertigt werden. Eine Gegenleistung der Gemeinde kann aber auch darin bestehen, dass das Bebauungsplan- und Baugenehmigungsverfahren schnell bearbeitet wird.³³

Häufig wird sich die Leistung der Gemeinde bei einer Ausweitung der kooperativen Baulandentwicklung auf Gewerbe und Kultur aber in der Schaffung von Baurecht erschöpfen. Ist das der Fall, wird teilweise an der Angemessenheit eines Vertrages mit Nutzungs- und Mietpreisbindung gezweifelt.³⁴ Diese Argumentation verkennt aber, dass schon die objektive Bodenwerterhöhung durch die Qualifizierung des Baurechts einen wesentlichen Indikator für die Prüfung der Angemessenheit eines Vertrages darstellt: allein in der Schaffung von Baurecht liegt nämlich ein Wert, mit dem eine zeitlich begrenzte Mietpreisbindung korrespondieren kann. Der Bebauungsplan verleiht dem Eigentum im Rahmen des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG eine neue Qualität, indem er bestimmte bauliche Nutzungen eines Grundstücks erst ermöglicht.³⁵ Mit der Qualifizierung des Bauplanungsrechts erkaufte sich die Gemeinde die Leistungen des Eigentümers.³⁶ Entscheidend ist dabei, dass der Plangeber konkrete städtebauliche Ziele verfolgt und nicht nur darauf aus ist, die durch die Bauplanung hervorgerufene Bodenwertsteigerung abzuschöpfen.³⁷ Das wird aber schon dadurch sichergestellt, dass die Gemeinde bei Abschluss des Vertrages städtebauliche Ziele verfolgen muss.

Letztlich ist die Dauer einer Mietpreis- und Belegungsbindung mit der Verwaltung und der Politik mit Blick auf die Angemessenheit abzustimmen. Die 30 Jahre des Berliner Modells der kooperativen Baulandentwicklung für sozialen Wohnraum dürfen jedenfalls nicht überschritten werden.

32 Vgl. zu diesem Vorgehen: Neustart für das RAW-Gelände, Berliner Abendblatt v. 08.06.2019; Drucksachen der Bezirksverordnetenversammlung Friedrichshain-Kreuzberg von Berlin, V. Wahlperiode, Drs. Nr.: DS/1320/V.

33 Stürer, Bau- und Fachplanungsrecht, 5. Aufl. 2015, Rdnr. 2275; Hellriegel/Teichmann, BauR 2014, 189 (195).

34 Köster, KommJur 2016, 81 (84) mit weiteren Nachweisen.

35 Vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.05.1985 – 2 BvR 397/82, NJW 1985, 2315 (2316).

36 Bunzel, ZfBR 2019, 640 (644, 646).

37 Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Stand: Oktober 2019, § 11 Rdnr. 167a; Hoffmann, in: Spannowsky/Uechtritz, Baugesetzbuch, Stand: Februar 2020, § 11 Rdnr. (46, 49).

d) Zwischenergebnis

Wendet man das Modell der kooperativen Baulandentwicklung auf die Bereiche Soziales, Gewerbe und Kultur an, ist im Einzelfall die städtebauliche Notwendigkeit konkret zu belegen. Lässt sich die Anwendung begründen – was regelmäßig nur in dicht besiedelten Innenstädten und auch dort nur in entsprechenden hot spots der Fall sein wird –, besteht auch nicht die Gefahr eines Verstoßes gegen das Koppelungsverbot. Ob ein solcher städtebaulicher Vertrag darüber hinaus angemessen ist, entscheidet sich anhand der Einzelheiten der konkreten Planung: Das Projekt muss trotz der preisgebundenen Nutzungsquote für soziokulturelle und kleingewerbliche Einrichtungen rentabel bleiben. Das kann insbesondere durch eine korrespondierende Qualifikation des Planungsrechts durch die Gemeinde sichergestellt werden.

2. Anforderungen an den Bebauungsplan

Ebenso wie bei der SoBoN ist die Mietpreisbindung in einer festsetzungsergänzenden Vereinbarung zu treffen: auch für soziokulturelle Einrichtungen und bezahlbares Gewerbe stellt eine solche festsetzungsergänzende Vereinbarung keine unzulässige Planersetzung im Ganzen, sondern eine zulässige Feinsteuerung im Detail dar. Die Mietpreisbindung schränkt lediglich eine im Bebauungsplan begründete Nutzungsmöglichkeit aufgrund eines legitimen kommunalen Planungsziels ein und stellt sie unter weitere Anforderungen.³⁸ Voraussetzung ist weiter, dass der Inhalt des städtebaulichen Vertrages in die Abwägung des Plangebers nach § 1 Abs. 7 BauGB einfließt und der wesentliche Inhalt des städtebaulichen Vertrages Teil der Öffentlichkeitsbeteiligung ist.

IV. Die Idee in der Praxis

Die Ausweitung des Modells der kooperativen Baulandentwicklung ist nicht die einzige Idee, wie man dem Aussterben der Innenstädte im Rahmen des geltenden Rechts begegnen kann: im Gespräch sind immer wieder Erbbaurechte.³⁹ Ein solches besteht in Berlin zugunsten der auf dem Gelände des ehemaligen Druckmaschinenherstellers Rotaprint angesiedelten Künstler.⁴⁰ In der Praxis bietet sich dieses Modell aber schon daher fast nie an, weil die Entwickler kaum bereit sein werden, für einen Teil des Grundstücks weitreichende, eigentümerähnliche Befugnisse einzuräumen. Regelmäßig wird dies schon daran scheitern, dass sich aus einer Gesamtentwicklung oftmals kaum ein teilungs-

fähiges, die Anforderungen an die Erschließung währendes Grundstück isolieren lässt (vgl. § 19 Abs. 2 BauGB und exemplarisch § 7 BauO Bln). Doch selbst wenn dies gelingt, verbleiben in den allermeisten Fällen derart starke Interdependenzen, dass eine Teilung auch aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten keinen Sinn ergibt. Dementsprechend kann das Projekt ExRotaprint auch nicht als Beispiel für eine erfolgreiche Entwicklung dienen, da das Gelände von den Bestandsnutzern lediglich erhalten werden sollte. Weil die SoBoN auf die Bereiche Kultur, Soziales und Gewerbe ausgeweitet werden kann, werden solch weitreichend Eigentümerbefugnisse zum Schutz lebendiger Innenstädte auch nicht benötigt.

Gegenwärtig scheint noch keine Gemeinde die Ausweitung der kooperativen Baulandentwicklung auf Gewerbe und Kultur konsequent umzusetzen. Trotzdem finden sich in der Praxis bereits Beispiele mit ähnlichen Ansätzen: in Hamburg-Altona soll für einen Gewerbehof eine Mietpreisbindung in dem korrespondierenden städtebaulichen Vertrag vereinbart werden.⁴¹ Für Teile des RAW-Geländes in Berlin wird diskutiert, dass der Eigentümer den Bestandsnutzern zeitlich befristete Mietverträge zu günstigen Konditionen anbietet und das Land Berlin im Gegenzug das Baurecht für eine rentable, bauliche Nachverdichtung des Grundstücks qualifiziert.⁴²

Auch die Sozialgerechte Bodennutzung war vor 25 Jahren nicht mehr als eine Idee. Weil das Problem der sozialen Wohnungsnot aber immer größere, flächendeckendere Ausmaße annahm, dauerte es nicht lange, bis die SoBoN von München aus nach und nach immer häufiger in Deutschland zu finden war. Betrachtet man die gegenwärtige Situation des

38 Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 22.09.2011 – OVG 2 A 8.11, BeckRS 2012, 45009; Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, 14. Aufl. 2019, § 11 Rdnr. 45 f.

39 Für die Uferhallen Wedding siehe die Online-Petition der ansässigen Künstler, <https://www.change.org/p/aktionäre-und-eigentümer-der-uferhallen-ag-erhalt-des-kulturstandortes-uferhallen-berlin>, zuletzt abgerufen am 18.05.2020.

40 <https://www.exrotaprint.de>, zuletzt abgerufen am 18.05.2020.

41 Begründung des Bebauungsplanentwurfs Rissen 52, S. 8 f., <https://www.hamburg.de/altona/bebauungsplaene/6427700/rissen52/>, zuletzt abgerufen am 18.05.2020.

42 Neustart für das RAW-Gelände, Berliner Abendblatt v. 08.06.2019; Drucksachen der Bezirksverordnetenversammlung Friedrichshain-Kreuzberg von Berlin, V. Wahlperiode, Drs. Nr.: DS/1320/V, S. 8.

Kleingewerbes sowie vieler sozialer und kultureller Einrichtungen in Deutschland, scheint es erneut nur eine Frage der Zeit zu sein, bis Politik und Verwaltung die kooperative Baulandentwicklung auf weitere Lebensbereiche in den dicht bebauten Innenstädten ausweiten. Vorausgesetzt natürlich, die mietpreis- und belegungsgebundene Quote kann städtebaulich begründet werden. Und wieder gehen die Münchener voran: laut der Koalitionsvereinbarung der Grünen und der SPD für den Münchener Stadtrat sollen Unternehmen bei Gewerbeflächen einen Beitrag zur benötigten Infrastruktur leisten.⁴³ Diese SoBoN-Gewerbe zielt zwar eher auf die Einrichtung von Werkwohnungen und Betriebsgenossenschaften ab. Trotzdem ist das ein Schritt in die dargelegte Richtung: zeigt der Koalitionsvertrag

doch, dass die SoBoN nicht auf den sozialen Wohnungsbau beschränkt bleiben muss.

Eine Änderung des geltenden Rechts bedarf es für lebendige Innenstädte jedenfalls nicht, bietet die Ausweitung der kooperativen Baulandentwicklung auf bezahlbares Gewerbe doch eine juristisch sichere und innovative Lösung, die ein für alle Beteiligten befriedigendes, weil vorteilhaftes und im Einzelfall flexibel durch den städtebaulichen Vertrag anzupassendes Ergebnis liefert.

⁴³ Koalitionsvereinbarung für die Münchener Stadtratsperiode 2020–2026, S. 23, https://spd-rathausmuenchen.de/workspace/media/static/druckfassung_koalitionsvertrag-5eb182453a5e4.pdf, zuletzt abgerufen am 18.05.2020.