

AfA

Gesprächsreihe
StadtWertSchätzen

NACH- VERDICHTUNG IN DEN KIEZEN

WAS KANN VERBESSERT WERDEN?

23. August 2022

DR. SUSANNE WILLEMS
HISTORIKERIN

JULIANE WITT
BEZIRKSSTADTRÄTIN FÜR
STADTENTWICKLUNG, UMWELT-
UND NATURSCHUTZ, STRAßEN UND
GRÜNFLÄCHEN,
BEZIRK MARZAHN-HELLERSDORF

PROF. DR. CHRISTIAN OTTO
TU-BERLIN, ISR,
FACHGEBIET BAU-, PLANUNGS-
UND UMWELTRECHT

GEORG BALZER
STADTPLANER
AFA - NETZWERK AKTIV
FÜR ARCHITEKTUR

RALF PROTZ
KOMPETENZZENTRUM
GROSSIEDLUNGEN

THERESA KEILHACKER
ARCHITEKTIN
AFA - NETZWERK AKTIV
FÜR ARCHITEKTUR

AKTIV FÜR ARCHITEKTUR

„Bei Bauen in Nachbarschaften geht es immer um zwei Dinge: Den behutsameren Umgang mit den Menschen, die in der Nachbarschaft wohnen und den behutsamen Umgang mit der gebauten Nachbarschaft. Die Frage ist: Wie schafft man Wohnraum für die Menschen, die ihn brauchen? Man muss hier einen breiten Konsens schaffen denn es hilft nicht weiter, wenn alle sagen: Ja, es braucht neue Wohnungen aber bitte nicht bei uns. Die andere Frage ist: Was passiert eigentlich gesellschaftlich, wenn der soziale Wohnraum nur noch am Stadtrand verwirklicht wird?“

Ralf Protz

Susanne Willems ist der Frage nachgegangen ob die Planungen für das Kietzer Feld aus DDR-Zeiten noch Bestand haben – dies wurde von der Verwaltung mit „nein“ beantwortet. „Uns hat dann interessiert, auf welcher Grundlage die Verwaltung zu dieser Einschätzung kommt.“ Historisch habe es nach der Wende das Ziel gegeben, dass die Regelungen des Baugesetzbuches mit einer Übergangszeit für das Gebiet der DDR adaptiert eingeführt werden. Das Werkzeug, für das man sich dann im Frühsommer 1990 entschieden habe, sei die Vorabeführung der adaptier-

**WIE SCHAFFT
MAN WOHNRAUM
FÜR DIE
MENSCHEN, DIE
IHN BRAUCHEN?**

ten Grundsätze des Baugesetzbuches in Form einer Verordnung, der sogenannten „Bauplanungs- und Zulassungsverordnung“ (BauZVO) gewesen.

Für die am 3. Oktober 1990 entstehenden „neuen Bundesländer“ sei die Rechtslage somit geklärt worden. Die Rechtslage im Osten Berlins sei durch die Verfassungsgebung der Stadtverordnetenversammlung am 23. Juli 1990 jedoch eine andere: Durch die Verfassungsgebung hätte hier das Kommunalverfassungsgesetz der DDR keine analoge Anwendung mehr gefunden. Somit konnte auch die BauZVO, welche erst Ende Juli 1990 veröffentlicht wurde, keine Rechtswirkung mehr im Osten Berlins entfalten, da hier die gesetzliche Ermächtigung für das Aufstellen einer Verordnung weggebrochen war. „Das hat damals niemand bemerkt. Ich halte das jedoch für eine Rechtsauffassung, auf die sich die Verwaltung bezieht, weil es ihr zupasskommt, Bauvorhaben im Osten nur über § 34 BauGB zu beeinflussen.“

Auffällig seien hier etwa die Aussagen des ab 1991 amtierenden Senatsbaudirektors Hans Stimmann, der gegenüber Investoren damit warb, dass ihre Vorhaben innerhalb weniger Tage eine Baugenehmigung erlangen könnten, wenn sie sich nur einfügten. „Was sich einfügte sieht man heute in der Mitte

**DIE BAUZVO KONNTE
KEINE RECHTSWIRKUNG
MEHR IM
OSTEN BERLINS
ENTFALTEN**

Berlins.“ Mit den Anstrengungen die Wohnungsneubauzahlen zu steigern, richtete sich der Blick seit dem vorvorletzten Senat auf Siedlungen der 50er, 60er und später auch der 70er und 80er Jahre. „Da kam die Rechtsauffassung, dass man hier auch nach § 34 BauGB bauen könnte, wieder sehr zupass. So ist dann, nach unserem Eindruck, das Wohngebiet Kietzer Feld zu einer Art Testgebiet für die größte landeseigene Wohnungsbaugesellschaft, die degewo, geworden, um zu schauen was man einer Nachbarschaft zumuten kann.“

Christian Otto entgegnet: „Etwas polemisch: Das ist ein toter Gaul, den sie da reiten. Das ist hochin-

teressant aber für die Zukunft unproduktiv, sich mit der Frage auseinanderzusetzen.“ Man werde nicht wieder in den Zustand kommen diese alten Pläne anzuwenden. „Die Frage ist eigentlich, wie wir mit dem § 34 BauGB weitermachen.“

Man habe in der Bundesrepublik ein großes Problem, was es zum Beispiel in Norwegen, Frankreich oder England nicht gebe: Das Bauen ist erlaubt, weil es zum Grundstück gehört, das sei Teil des Eigentums. Wenn man keine Regelung hätte, dürfte man auf dem Grundstück machen was man will, das sei Teil des alten preußischen Rechts. In Norwegen dürfe man hingegen zum Beispiel nur bauen, wenn es einen Plan gibt. Gäbe es den nicht, dürfe man auch nicht bauen. Da werde das Baurecht verliehen. „Diese alte

**DIE FRAGE IST EIGENTLICH
WIE WIR MIT DEM § 34 BAUGB
WEITERMACHEN**



von links nach rechts:
Theresa Keilhacker, Georg Balzer, Juliane Witt, Christian Otto, Susanne Willems

Rechtstradition schleppen wir also noch mit. Man könnte das aber auch ganz anders machen, zum Beispiel wie im Wasserrecht, auch dann gilt: Das Baurecht wird verliehen.“ Der § 34 BauGB sei 1960 mit der Vorstellung eingeführt worden: Den brauchen wir gar nicht so lange, denn dann haben wir überall Bebauungspläne und wir können den ad acta legen. „Aber ohne den § 34 BauGB konnte man nicht operieren denn dann hätten, wenn es keine Pläne gibt, alle bauen können, wie sie wollten.“

Georg Balzer berichtet von eigenen Erfahrungen mit dem § 34 BauGB aus seiner Berufspraxis als Stadtplaner. Hierbei seien ihm auch die großen Unterschiede in der Anwendung aufgefallen: „In einigen Bezirken gibt es Bereiche da fragt man sich wie konnte diese Entwicklung nach § 34 entstehen und in anderen Bezirken stellt man fest, es gibt da eine sehr stringente Anwendung, da hat man sehr klare Bebauungsstrukturen und da ist man im Übrigen auch sehr klar in der Kommunikation mit den Akteuren. Da wird dann auch mal gesagt: Nein, da brauchen wir einen Bebauungsplan, aber den könne wir gerade nicht aufstellen, weil etwa die Kapazitäten gerade fehlen.“ Das Beispiel Kietzer Feld zeige aber auch einen sehr typischen Konflikt auf: „Einerseits: Wie kann ich als landeseigenes Wohnungsunter-

nehmen Neubauzahlen an die Senatsverwaltung liefern und auf der anderen Seite steht die Frage: Wie kann man ein Wohngebiet so ergänzen, dass ein Mehrwert für die Nachbarschaft und eine Akzeptanz möglich ist? Kann man überhaupt dort bauen?“ Das müsse dann immer im Einzelfall entschieden werden. Darüber hinaus gebe es aber in Berlin auch immer die Frage der Zuständigkeiten: Wenn ein Bezirk die Baugenehmigung ablehne, würden Projektentwickler diese sich dann einfach über den Senat holen.

DA KOMMT DAS GEFÜHL, DASS ALLE GESELLSCHAFTLICHEN FOLGEKOSTEN IN DEM VIERTEL ABGELADEN WERDEN

Juliane Witt berichtet von der Zeit nach der Wende, als sie im Prenzlauer Berg für Kinder- und Jugendpolitik zuständig war. Der Stadtteil sei damals von den oft grauen Höfen geprägt gewesen. Es sei darum gegangen Spielräume zu entwickeln und Räume vor Bebauung zu sichern. Die Frage des Besitzes habe somit eine zentrale Rolle gespielt und der Verkauf von Liegenschaften sei in der Zeit die Hauptsorge gewesen. „In Marzahn war die Situation zum Beispiel eine ganz andere: Der Stadtraum ist in den 70er/80er Jahren entstanden. Ende der 90er gab es hier 100 Kitas - die Anzahl, aber auch die dazugehörigen Gebäude sind dann runtergebrochen worden auf 67. Über 30 Schulen und viele weitere Gebäude und Gebäudeteile sind abgerissen worden – so sind etwa die Ahrensfelder Terrassen entstanden.

Eine bestimmte Zeit lang fand man das attraktiv: Man schafft wieder Räume, in denen Platz entsteht. Das besonders ärgerliche ist, dass die Gebäude nicht einfach als Freiraum belassen, sondern abgerissen wurden.“ Die Flächen seien dann an die BIM gegangen. Jetzt habe man die Situation, dass viel der Flächen jahrelang leer standen und umgenutzt wurden – zum Teil als Garagen, zum Teil in dem man die Höfe wieder mit viel Fördermitteln gestaltet habe. Inzwischen sei der Wohnungsleerstand wieder auf Null und es gebe zum Teil 180

Bewerber*innen pro Wohnung. Außerdem sei Marzahn der Bezirk, der die meisten Plätze für Geflüchtete anbiete. Durch den Abriss gebe es die Flächen und deswegen würden dort etwa vom Senat sechs modulare Unterkünfte gebaut - während von den geplanten Vorhaben in Charlottenburg-Wilmersdorf auf Grund des Widerstands der Anwohnenden gar nichts umgesetzt wurde. „Schon in der DDR

sollte der Bezirk das Wohnungsproblem des ganzen Landes lösen. Nach der Wende wurde er dann mit dem Rückbau und der Stigmatisierung - Platte, soziale Not, Stadtrand - allein gelassen und nun nimmt man ihnen den Raum auch noch weg. Da kommt einfach das Gefühl auf, dass alle gesellschaftlichen Folgekosten in dem Viertel abgeladen werden und das erzeugt aktuell eine außerordentlich kritische und baueindliche Stimmung.“

Das Thema Grün und Natur habe einen enormen Bedeutungszuwachs erlangt. Für die weitere Entwicklung habe man sich drei Ziele gesetzt: Erstens, keine kommunalen Grünflächen mehr herzugeben, zweitens sollen Erdgeschosse zukünftig für aktive Nutzungen wie Gewerbe bestimmt sein und drittens muss jedes neue Projekt auch anhand des Parkplatzverlusts diskutiert werden.

WIE KANN MAN EIN WOHNGEBIET SO ERGÄNZEN, DASS EIN MEHRWERT FÜR DIE NACH- BARSCHAFT UND EINE AKZEPTANZ MÖGLICH IST?

„Nun hat man das Gefühl: Jetzt wäre eigentlich mal der Westteil dran. Was wäre dafür der richtige Ansatz?“, fragt Theresa Keilhacker.

„Im Westen haben wir ja den Baunutzungsplan, der wie ein B-Plan zu bewerten ist. Das heißt im Westen ist nicht ohne weiteres der § 34 BauGB anwendbar, da man auf grob dreiviertel der bebauten Fläche eben auf diesen Baunutzungsplan stößt“, erklärt Georg Balzer. „Das ist die Theorie. In der Praxis sieht die Sache schon etwas anders aus, da durch Aushandlungen und Befreiungen natürlich auch Vorhaben realisiert werden, die deutlich über die Festsetzungen vom Baunutzungsplan hinausgehen.“ Zu beobachten sei jedoch, dass etwa bei Siedlungen der 50er Jahre im Osten eher nachverdichtet werde, während man im Westen öfter dazu übergeht direkt abzureißen und die Flächen neu zu bebauen. Gleichzeitig gebe es aber auch große Unterschiede in den Eigentumsstruk-

turen: Die Landeseigenen hätten insbesondere im Osten erhebliche Liegenschaften.

sen, einen solch umfangreichen Plan wie den Baunutzungsplan Ende der 50er aufzustellen. Dieser sei heute aber im Prinzip funktionslos, weshalb auch in Westberlin der § 34 BauGB Anwendung findet. Aus juristischer Sicht brauche es daher eine Neuauflage des Baunutzungsplanes, denn: „Man muss aus der Passivität rauskommen.“ Die Politik müsse sich dieser Aufgabe stellen, dazu gehöre auch, dass es klare Regeln gebe, wie mit öffentlichen und privaten Belangen im Baurecht umgegangen werden muss, welche keinen Raum für Aushandlungen zulassen.

MAN MUSS AUS DER PASSIVITÄT RAUSKOMMEN

Susanne Willems knüpft an: „Der tote Gaul in Berlin könnte die Rechtsstaatlichkeit werden. Auf eine Fortentwicklung der Verfahrensweisen in der Anwendung des § 34 BauGB setze ich unter der aktuellen politischen Konstellation nicht.“ Man könne das sehr leicht benennen, was da passieren müsste. Etwa, dass ab einer bestimmten Menge beeinträchtigter Natur, Naturschutzverbände obligatorisch um Stellungnahme gebeten werden – so wie das auch bei einem Bebauungsplan der Fall wäre. „Das ist auch ein Plädoyer für den Bebauungsplan. Man muss die Wege für verbindliche Planung erst wieder öffnen. Die sind ja ver-

IM WESTEN GEHT MAN ÖFTER DAZU ÜBER DIREKT ABZUREIßEN UND DIE FLÄCHEN NEU ZU BEBAUEN.

Nach Möglichkeitsräumen für die Planung des Stadtwachstums befragt antwortet Christian Otto, dass man beim Baugesetzbuch ansetzen müsse: „Eine Stadt muss Planen. Das ist eine objektive Pflicht. Das halte ich für ein großes Manko in Berlin: Die fehlende Bereitschaft Städtebaupolitik zu betreiben und danach zu planen.“ Rückblickend sei es eine Meisterleistung gewe-

sperrt durch die windige, freihändige und unzulässige Bebauung wie sie gerade durch den § 34 stattfindet.“

Auf die Frage aus dem Publikum, was man gegen solch unzulässige Vorhaben machen könne, antwortet sie: „Das Baurecht ist so gestrickt, dass es ein Recht zwischen einer Behörde und Privaten ist. Andere Private werden nur beteiligt, wenn sie, salopp gesagt, ein geldwertes Nachbarrecht haben.“ Bewohner und Mieter werden im Baurecht somit nicht berücksichtigt. Der Nachbar, der hier als Betroffener ein Recht hat, gegen ein Vorhaben vorzugehen, kann einen Widerspruch gegen die bauplanungsrechtliche Vorentscheidung machen. Wenn allerdings Behörde und Projektentwickler einvernehmlich auf die bauplanungsrechtliche Vorentscheidung verzichten, kann an dieser Stelle auch kein Widerspruch erfolgen. Gegen die planungsrechtliche Entscheidung des Fachbereichs Stadtplanung an den Fachbereich Naturschutz, Voraussetzung jeder Genehmigung, Bäume zu fällen und Strauchstrukturen zu zerstören, könne dann wiederum nicht vorgegangen werden, weil es dann heiße, dass die Entscheidung ja keine Außenwirkung habe. Dazu komme, dass der Widerspruch gegen die planungsrechtliche Entscheidung nur 700 €, der gegen die fertige Baugenehmigung aber deren Gebühr, 0,26 Prozent der Bausumme kosten würde, also tausende und zigtausende Euro.

Mit Blick auf das Kietzer Feld führt Prof. Otto aus, dass ein Großteil der dort mit Hilfe des § 34 BauGB genehmigten Bebauung nach der aktuellen Rechtsprechung des 10. Senats nicht zulässig sei, da die geplanten Freiflächen nicht bebaut werden dürften.

„Ich bin ja ein großer Fan des Bebauungsplans, weil wir darin alle Konflikte lösen und alle Wünsche berücksichtigen können.“ Nochmal auf den Rechtsschutz zurückkommend erklärt er, dass es in Deutsch-

MAN MUSS DIE WEGE FÜR VERBINDLICHE PLANUNG ERST WIEDER ÖFFNEN

**ICH BIN JA EIN GROßER FAN
DES BEBAUUNGSPLANS, WEIL
WIR DARIN ALLE KONFLIKTE
LÖSEN UND ALLE WÜNSCHE
BERÜCKSICHTIGEN KÖNNEN.**

land so sei, dass man nur ein Klagegerecht habe, wenn man in den eigenen Rechten verletzt sei. „Zwischen einer Rechtsverletzung und einer Betroffenheit liegt ein Riesunterschied.“ Mieter hätten somit keine Rechtsverletzung, da sie nur Mieter seien. Der § 34 BauGB sei in der Hinsicht sehr bauherr*innenfreundlich und sehr nachbar*innenunfreundlich – das sei vom Gesetzgeber so gewollt.

Juliane Witt erläutert, dass es in Marzahn zum Teil sehr große Innenhöfe gebe, da sich in diesen zum Beispiel mal früher eine Schule und Kita drin befunden habe. „Da denken natürlich schon manche: Da kann man wieder was reinbauen.“ In der Situation werde man aber mit dem Bebauungsplan arbeiten. Die langen Bearbeitungszeiten würden hier allerdings auch ein Problem darstellen. „Es muss außerdem eine Planerfordernis geben, also die Erfordernis Handlungsleitend zu sein. Daher hat in der Vergan-

**DA DENKEN
NATÜRLICH SCHON MANCHE:
DA KANN MAN WIEDER WAS
REINBAUEN**

genheit niemand in Marzahn 300 kleine Bebauungspläne gemacht, um jeden einzelnen Hof zu sichern. Das hat auch was mit Geld und Personal zu tun. Im Moment entsteht aber durch deren Bedrohung auch der politische Wille das zu lösen.“ Bei konfliktbehafteten, vielleicht auch ruinösen Arealen könne der Bebauungsplan leider keine so schnellen Lösungen präsentieren, wie es von der Öffentlichkeit teilweise gefordert werde. Hier müsse dann erstmal eine gemeinsame Willensbildung aus Visionen einerseits und konservativ, bewahren den Kräften andererseits, erreicht werden.

„Der Bebauungsplan ist kein Therapie-Instrument, sondern Städtebau“ wirft Christian Otto ein. Er sei für Beteiligung aber nicht für Beteiligungsexzesse. Man müsse sich aber auch nicht wundern, dass die Aufstellung von Bebauungsplänen so lange dauert, wenn in diese jedes Detail reingeschrieben werde. Ziele, Zwecke und wesentliche

Auswirkungen passen auf 10 Seiten, alles andere könne in die Verfahrensakte.

Aus dem Publikum wird nochmal die Bedeutung von grünen Höfen für die Klimaanpassung benannt. In einer weiteren Wortmeldung wird der Eindruck aus Pankow beschrieben, dass dort nicht so viel Bebauungspläne verabschiedet würden, weil es den § 34 BauGB gebe und zusätzlich das Personal fehle. Eine dritte Stimme aus dem Publikum betont, dass es oftmals die Stadt

**DER BEBAUUNGSPLAN IST
KEIN THERAPIEINSTRUMENT,
SONDERN STÄDTEBAU**



Diskussion in der Notkapelle

selbst sei, die in Form der landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften nach § 34 BauGB baue. Es sei dann weniger ein rechtliches Problem, sondern ein politisches Problem: Es fehle der Mut in den Ämtern „Nein“ zu sagen.

Juliane Witt würde es nicht als Angst sehen. „Es geht eher darum, sich auf ein verändertes Stadtbild einzulassen.“ Etwa bei der Unterlagerung von Wohngebäuden mit lebendigen Erdgeschosszonen habe es lange die Haltung gegeben, dass dies nicht in Wohngebiete passe, diese Haltung ändere sich nun langsam.

Die Verwaltung sei nach Georg Balzers Erfahrung durchaus kompetent, aber es liege auch an den politischen Verantwortlichen, den Werkzeugkasten des Baugesetzbuches zu nutzen. So gebe es etwa Instrumente wie die Bereichsentwicklungsplanung, welche kaum genutzt werden und auch städtebauliche Rahmenplanungen und Blockkonzepte könnten viel häufiger Anwendung finden.

Das Problem das Durchwinkens solcher Bauvorhaben nach § 34 BauGB sei, so erklärt Susanne Willems, auch darauf zurückzuführen, dass es Gesprächsrunden gab, die den Stadtentwicklungsplan 2030 entwickelt haben. In dem, von einem externen Dienstleister verfassten Papier stand dann auf der Prioritätenliste, dass etwa das Kietzer Feld kurzfristig mit mehreren hundert Wohnungen bebaut werden könne. „Diese Gesprächsrunden nehmen Entscheidungen vorweg und entmündigen letztlich die demokratischen Gremien, die eigentlich die Entscheidung treffen müssten.“ Denn am Ende habe man einen Stadtentwicklungsplan, an dem die Verwaltung nicht vernünftig beteiligt war und der dann quasi verbindlich zwischen Flächennutzungsplan und Bebauungsplan hänge. ■

**ES GEHT DARUM SICH
AUF EIN VERÄNDERTES
STADTBILD EINZULAS-
SEN**

AfA - Aktiv für Architektur ist ein agiles und interdisziplinäres Netzwerk, dass die Interessen des Berufsstandes vertritt. Es besteht aus Mitglieder:innen der Architektur, der Stadtplanung, der Landschafts- und der Innenarchitektur. Das Netzwerk mischt sich unabhängig und themenübergreifend ein und kooperiert mit Partner:innen innerhalb und außerhalb der Architektenkammer.