

Vermerk

**Untersuchung einer geeigneten Stadterneuerungskulisse zum Schutz der Mieter vor Verdrängung im Quartiersmanagement-Gebiet Kosmosviertel (Altglienicke) vom 25.09.2018**

**Hier: Plausibilitätsprüfung**

1. Rahmenbedingungen

Das Büro LPG wurde am 15.05.2018 beauftragt, geeignete Stadterneuerungskulissen zum Schutz der Mieter vor Verdrängung im Quartiersmanagement-Gebiet Kosmosviertel (Altglienicke) gutachterlich zu untersuchen. Ziel der Untersuchung war die Frage, mit welchem Instrument des Besonderen Städtebaurechts (BauGB) der Mieterschutz und die Durchführung von Sozialplanverfahren für die Maßnahmen der Energetischen Sanierung zur Anwendung kommen können.

Das Ergebnis liegt seit dem 25.09.2018 vor.

Das Büro hat alle Instrumente des Besonderen Städtebaurechts (BauGB) auf Anwendungsvoraussetzungen / Zielerreichung / Anwendungsempfehlung überprüft.

Das Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass die Anwendungsvoraussetzungen eines Sanierungsgebiets (§ 136 ff BauGB), eines Stadtumbaugebiets (§ 171 a BauGB) sowie einer Umstrukturierungssatzung (§ 172 Abs. 1 Nr. 3 BauGB) erfüllt sind.

Tabelle 4: Zusammenfassende Bewertung der Analyseergebnisse

	Instrument	Anwendungsvoraussetzungen	Zielerreichung möglich	Sozialplanverfahren	Anwendungsempfehlung
Senat	Sanierungsgebiet	teilweise erfüllt	ja	ja	(ja)
	Entwicklungsgebiet	nicht erfüllt	nein	ja	nein
	Stadtumbaugebiet	teilweise erfüllt	ja	ja	ja
Bezirk	Städtebauliches Erhaltungsgebiet	nicht erfüllt	nein	nein	nein
	Soziales Erhaltungsgebiet	erfüllt	teilweise	nein	nein
	Umstrukturierungsgebiet	erfüllt	ja	ja	ja

Quelle: Eigene Darstellung LPG mbH

Als einzige dieser Gebietskulissen, für die die Zuständigkeit auf bezirklicher Ebene liegt, wird im Folgenden allein die Umstrukturierungssatzung (in Berlin gemäß § 246 Abs. 2 Satz 1 BauGB i. V. m. § 30 AGBauGB richtigerweise als Umstrukturierungsverordnung (UVO) bezeichnet) in den Blick genommen. Untersucht werden soll, ob im Fall des Kosmosviertels die Anwendungsvoraussetzungen einer UVO tatsächlich vorliegen und welche Risiken ggf. mit der Aufstellung/Festsetzung einer entsprechenden Verordnung verbunden sein können.

2. Plausibilitätsprüfung

Bei den in Rede stehenden Maßnahmen im Kosmosviertel handelt es sich in erster Linie um energetische Modernisierungen des Wohnungsbestandes durch Fassadendämmung. Hinzu

kommen Maßnahmen wie die Neugestaltung des zentralen Grünzuges, der Neubau eines Einkaufszentrums und die Umgestaltung der Ladenzeile etc. Die Maßnahmen sind nachstehender Tabelle zu entnehmen:

Tabelle 1: Öffentliche und private Maßnahmen im Kosmosviertel und der Umgebung

Maßnahme	Akteur	Finanzierung	Fertigstellung
<b>Öffentliche Maßnahmen</b>			
Neugestaltung des zentralen Grünzuges (30.000 qm)	QM	Zukunft Stadtgrün (angemeldet)	2023 (voraussichtlich)
Neugestaltung der Fußgängerzone zwischen neuem E-Center und der Schönfelder Chaussee 233 – 239	QM / Land Berlin / Bezirk	Bezirk / Zukunft Stadtgrün (Noch in interner Klärung)	2019/20 (voraussichtlich, vorbehaltlich interner Abstimmungsergebnisse)
Anlage eines zentralen Platzes als neuer Mittelpunkt im Quartier	QM / Land Berlin / Bezirk	Zukunft Stadtgrün (angemeldet)	2023 (voraussichtlich)
Sanierung und Qualifizierung der Grundschule am Pegasussee	QM	Soziale Stadt: Projekt- und Baufonds	2022 (voraussichtlich)
Sanierung der Kindertagesstätten Kita Ortolfstraße – JAO e.V. und Kita Milchstraße			abgeschlossen
Umgestaltung eines Sportplatzes Schönfelder Chaussee 189 / Ecke Venusstraße	QM / Schönfeld Wohnen	Soziale Stadt: Projektfonds	2018
Ersatzneubau des Hauptgebäudes Abenteuerspielplatz „Waslala“, Venusstraße 88	Bezirk / FIPP e.V.	Investitionspakt: Soziale Integration im Quartier	2018
Aufwertung und Erweiterung Kinder-ä und Jugendzirkus Cabuwazi (1. BA)	Bezirk/ Grenzkultur e.V.	Investitionspakt: Soziale Integration im Quartier	2019
<b>Private Maßnahmen</b>			
Ersatzneubau eines Wohngebäudes (Seniorenwohnhaus und Wohngemeinschaften für betreutes Wohnen, 127 WE) am zentralen Grünzuges (Venusstraße 28)	degewo	Land Berlin	Stand: B-Plan-Verfahren, Baubeginn: 2019
Errichtung eines Einkaufszentrums mit Büros, Praxen, Kanzleien (Gesamtverkaufsfläche von bis zu 4.100 qm) und eines Parkplatzes mit 189 Stellplätzen für PKW, Kreuzungspunkt vom zentralen Grünzug und der Sirusstraße 1	EDEKA	Privat	2018
Neubau eines Verwaltungsgebäudes	WG Altglienicke	Genossenschaft	2018
<b>Fassadendämmung</b> der Wohngebäude der Schönfeld Wohnen	Schönfeld Wohnen	Privat	in schrittweiser Umsetzung
<b>Außerhalb der QM-Gebietskulisse</b>			

Neubau Reihenhäuser (112 WE) Schönefelder Chaussee/Wegedornstraße	Bonova	Privat	2017/2018
Wohnungsbauvorhaben Schönefelder Chaussee/Brunolfweg (406 WE und 4 gewerbliche Einheiten (darunter eine Kindertagespflegestelle)	Stadt und Land	Land Berlin	2019
Wohnungsbauvorhaben Schönefelder Chaussee/Wegedornstraße (163 WE (darunter auch WE für geflüchtete Menschen mit Bleiberecht) sowie eine KITA für 110 Kinder, Gemeinschaftsräume	degewo	Land Berlin	2020
Errichtung eines Großflughafens (BER) in Schönefeld	Land Berlin / Land Brandenburg / Bundesrepublik Deutschland	Land Berlin / Land Brandenburg / Bundesrepublik Deutschland	N.N. In Realisierung

Voraussetzung für die Aufstellung einer UVO ist gemäß § 172 Abs. 1 Satz 3 BauGB das Vorliegen einer „städtebaulichen Umstrukturierung“.

Für diese zentrale Begrifflichkeit der UVO existiert keine allgemeine Definition.

#### a) zum Begriff „städtebaulich“

Bevor der Frage nachgegangen wird, welche Maßnahmen eine „Umstrukturierung“ darstellen, muss der Fokus auf den Begriff „städtebaulich“ gelegt werden. In der Literatur wird verschiedentlich aus den Erfordernis „städtebaulich“ gefolgert, dass § 172 Abs. 1 Satz 3 BauGB nur um solche Maßnahmen erfasst, die von der Gemeinde gelenkt bzw. planvoll gesteuert sind. Ausführlich wird der Meinungsstand in dem im Auftrag des Bezirksamts Pankow erstellten Rechtsgutachten von Dr. Jörg Beckmann vom 20.10.2017, S. 11 ff) dargestellt, auf das hier verwiesen wird. Beckmann kommt zum überzeugenden Schluss, dass Maßnahmen nur dann als städtebaulich zu qualifizieren sind, wenn sie der Gemeinde zuzurechnen sind, weil sie nach deren planerischen Konzeption erforderlich sind. (Beckmann, S. 14). Die Gemeinde muss prüfen, ob die privat initiierten Maßnahmen ihrer planerischen Konzeption entsprechen. Anderenfalls handelt es sich nicht um städtebauliche Umstrukturierungen i. S. d. § 172 Abs. 1 Satz 3 BauGB.

Im Gutachten von LPG wird dazu ausgeführt, dass sämtliche Maßnahmen dem Bezirksamt Treptow-Köpenick zuzurechnen seien. Denn:

*„Das Bezirksamt Treptow-Köpenick befürwortet und unterstützt diese städtebaulichen Verbesserungen des Quartiers“ (S. 25).*

Diese allgemeine Aussage muss im Hinblick auf die energetische Modernisierung angezweifelt werden. Dass sich das Bezirksamt Treptow-Köpenick die Wärmedämmungsmaßnahmen des privaten Eigentümers gewissermaßen zu eigen macht und sie für „erforderlich“ im Sinne einer städtebaulichen Entwicklung hält, ist nicht zu erkennen.

#### b) zum Begriff „Umstrukturierung“

An die Frage der „Städtebaulichkeit“ der Maßnahmen schließt sich die Frage an, ob es sich bei diesen um eine Umstrukturierung handelt.

Auch mit dieser Frage hat sich Beckmann in seinem Gutachten vom 20.10.2017 ausführlich auseinandergesetzt (S. 15 ff. mit Literaturhinweisen).

Bereits dem Wortlaut des Begriffs „Umstrukturierung“ ist zu entnehmen, dass eine Sanierung oder ein Umbau durch Eigentümer für eine solche noch nicht ausreicht. Hinzutreten muss eine „umstrukturierende“ Wirkung der Maßnahme, die den Gebietscharakter ändert.

Eine solche Veränderung des Gebietscharakters wird im Gutachten von LPG bejaht. Dort heißt es auf S. 24:

*„Die Aufwertung des Wohnungsbestandes durch die energetische Modernisierung als Auslöser für strukturelle Veränderungen, die umfangreiche Um- und Neugestaltung des zentralen*

*Grünzugs, der Neubau eines Einkaufszentrums und die Umgestaltung der Ladenzeile sowie punktuelle Maßnahmen in der sozialen Infrastruktur und dem Wohnumfeld führen zu einer Steigerung der Wohnqualität, einer Veränderung des Aussehens des Kosmosviertels und somit zu einer Veränderung des Gebietscharakters“.*

Zweifelhaft ist jedoch, ob etwa die energetische Modernisierung eine Veränderung des Gebietscharakters zur Folge hat. Schließlich wird durch sie städtebaulich lediglich eine bereits bestehende Struktur ertüchtigt. Die „Veränderung des Aussehens“ ist nicht gleichzusetzen mit einer Veränderung des Gebietscharakters. Letztere ist planungsrechtlich zu verstehen. Erforderlich für die Annahme einer Umstrukturierung ist, dass die vorgenommenen Änderungen so gewichtig sind, dass sie auf die bauplanungsrechtliche Beurteilung der näheren Umgebung durchschlagen. Das kann etwa dann der Fall sein, wenn ein (faktisches) Wohngebiet einem Gewerbegebiet weichen muss. Vorliegend bleibt der Gebietscharakter durch die durchzuführenden Maßnahmen jedoch gewahrt.

### 3. Risikobewertung und Fazit

Die Voraussetzungen zur Aufstellung einer UVO konnten im Gutachten von LPG nicht nachgewiesen werden. Die entscheidenden Fragen der Qualifizierung von Maßnahmen als „städtebauliche Umstrukturierung“ werden im Gutachten nicht in der erforderlichen Tiefe behandelt. Methodisch führt nur die Gleichsetzung von „Veränderungen des Aussehens“ des Kosmosviertels mit „städtebaulichen Umstrukturierungen“ zum Ergebnis, dass die Anwendungsvoraussetzungen einer UVO bejaht werden können. Ob dies einer gerichtlichen Überprüfung standhielte, ist sehr fraglich, auch wenn verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung zu dieser Frage bislang nicht existiert.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage der Haftungsrisiken für den Fall, dass eine UVO aufgestellt und angewendet wird und sich die Verordnung ganz oder teilweise als rechtswidrig erweist.

Der Aufstellungsbeschluss für eine UVO durch das Bezirksamt Treptow-Köpenick würde für sich genommen keine Ansprüche auf Schadensersatz auslösen. Gleiches gilt für die Festsetzung der UVO. Denn unmittelbar durch die UVO entsteht für die Grundstückseigentümer kein ersatzfähiger Schaden. Im Gutachten von LPG wird jedoch ausdrücklich herausgestellt, „dass ab dem Aufstellungsbeschluss Zurückstellungen von Baugesuchen möglich sind“. Der Aufstellungsbeschluss bildet gemäß § 172 Abs. 2 i. V. m. § 15 Abs. 1 BauGB die Grundlage für Zurückstellungen bzw. vorläufige Untersagungen. Tatsächlich käme der UVO in der Praxis wohl nur durch diese Sicherungsinstrumente die von ihr erhoffte Wirkung zu.

Jeder von einer Zurückstellung betroffene Grundstückseigentümer könnte nach Durchführung des Widerspruchsverfahrens versuchen, vor dem Verwaltungsgericht im Rahmen einer Verpflichtungsklage die beantragte Baugenehmigung zu erstreiten. Würde das Verwaltungsgericht den Aufstellungsbeschluss für rechtswidrig erklären, wäre auch die Zurückstellung von der Rechtswidrigkeit erfasst. Das Verwaltungsgericht würde in diesem Fall Berlin (vertreten durch das Bezirksamt Treptow-Köpenick) verpflichten, die Baugenehmigung zu erteilen. Außerdem könnte der Eigentümer ggf. Schadensersatz verlangen, wenn er durch die Verzögerung aufgrund der rechtswidrigen Zurückstellung einen Schaden erlitten hat. Inhaltlich ist der Schadensersatzanspruch wegen pflichtwidriger Verweigerung oder Verzögerung einer beantragten Baugenehmigung grundsätzlich auf den Ausgleich aller Nachteile gerichtet, die bei pflichtgemäßem Handeln der Behörde vermieden worden wären. Der Geschädigte ist also so zu stellen, als wäre sein Gesuch rechtzeitig und zutreffend beschieden worden. Als Schadensposten in Betracht kommen u. a. gestiegene Kosten für neu zu beauftragende Bauunternehmen/Architekten oder Schadensposten, die dem Eigentümer dadurch entstehen, dass er Verpflichtungen aus Verträgen mit Dritten aufgrund der Verzögerung nicht erfüllen konnte.

Aufgrund der dargestellten Risiken wird die Aufstellung einer Umstrukturierungsrechtsverordnung im vorliegenden Fall nicht empfohlen.