Von A wie „Aufzug" über B wie „Balkon" bis zu Z wie „Zusammenlegung"

Was in Milieuschutzgebieten geht und was nicht

Die Kommunen haben von der in § 172 Abs. 1 Nr. 2 BauGB eröffneten Möglichkeit, „Gebiete zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung" festzulegen, reichlich Gebrauch gemacht[1]. Allein in Berlin gibt es derzeit rund zwei Dutzend dieser sogenannten „Milieuschutzgebiete"[2]. Viele Eigentümer wissen gar nicht, dass sich ihr Grundstück im Geltungsbereich einer derartigen Satzung bzw. Verordnung befindet, und nur wenige kennen die Konsequenzen. Dieser Beitrag beleuchtet kurz die rechtliche Ausgangssituation und beschäftigt sich mit den derzeit aktuellen Streitfragen.

Von RA AXEL DYROFF, Kanzlei Schultz und Seldeneck, Berlin

I. Hintergrund

Erhaltungsgebiete im Sinne des § 172 BauGB werden durch gemeindliche Satzung (in Berlin: Verordnung des jeweiligen Bezirks) festgesetzt. Hierfür kann es unterschiedliche Motivlagen geben: Während bei einer Erhaltungssatzung i. S. d. § 172 Abs. 1 **Nr. 1** BauGB die „Erhaltung der städtebaulichen Eigenart" eines Gebiets im Vordergrund steht, geht es bei den – hier interessierenden – Erhaltungsgebieten nach § 172 Abs. 1 **Nr. 2** BauGB um die „Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung", mit anderen Worten also um den Schutz der angestammten Wohnbevölkerung vor Verdrängung[3].

Nach den obergerichtlichen Entscheidungen der vergangenen Jahre sind im Bereich des Milieuschutzrechtes nur noch wenige „Reizthemen" verblieben: Bei Balkonen scheint sich derzeit die Auffassung durchzusetzen, dass auch diese zum „zeitgemäßen Ausstattungszustand einer durchschnittlichen Wohnung" gehören und damit – zumindest in angemessener Größe – zu genehmigen sind. Ob Aufzüge auch hierunter fallen, ist bislang ungeklärt; ein Genehmigungsanspruch kann jedenfalls dann bestehen, wenn sie zu den „bauordnungsrechtlichen Mindestanforderungen" gehören. Inwieweit die Zusammenlegung von Wohnungen milieuschutzrechtlich zu genehmigen ist, dürfte in erster Linie davon abhängen, welcher Art und welcher Größe die durch die Zusammenlegung entstehende Wohnung sein wird. Weitergehende Erleichterungen können sich bei selbstgenutztem Wohneigentum ergeben. Es ist zu erwarten, dass sich die Verwaltungsgerichte über kurz oder lang mit diesen Themen beschäftigen müssen.

Rechtliche Konsequenz dieser Festsetzung ist, dass in einem derartigen Gebiet Rückbaumaßnahmen sowie Änderungen und Nutzungsänderungen baulicher Anlagen einer erhaltungsrechtlichen Genehmigung bedürfen, und zwar auch und gerade dann, wenn die Maßnahmen bauordnungsrechtlich verfahrensfrei oder genehmigungsfrei gestellt sind[4]. Gem. § 172 Abs. 4 S. 1 BauGB kann die Genehmigung für derartige Maßnahmen versagt werden, wenn durch die Maßnahme eine dem Zweck des Erhaltungsgebiets zuwiderlaufende Verdrängung droht. Hierbei kommt es nicht auf den Schutz konkreter Mieter an; vielmehr geht es dem Milieuschutzrecht darum, dass der Gebietsbevölkerung als solcher der erforderliche Wohnraum nicht verloren geht[5]. So wird also der Abriss eines funktionierenden Wohnhauses oder die (ersatzlose) Umnutzung einer Wohnung zu einer Gewerbeeinheit in der Regel nicht genehmigt werden, unabhängig davon, ob die jeweiligen Wohnungen aktuell vermietet sind oder leerstehen[6].

Auch die Genehmigung von Änderungen baulicher Anlagen kann auf Schwierigkeiten stoßen. Bei umfassenden Modernisierungsmaßnahmen besteht die Gefahr, dass die daraufhin zu erwartenden Mietsteigerungen zu einer Verdrängung der angestammten Wohnbevölkerung führen. Um dem entgegenzuwirken, werden häufig bestimmte Maßnahmen, die über einen gewissen Standard hinausgehen, grundsätzlich nicht genehmigt; zum Teil wurde bzw. wird auch von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, entsprechende Modernisierungsmaßnahmen nur mit einer Auflage zu genehmigen, die die späteren Mieterhöhungsmöglichkeiten begrenzt (sog. „Mietobergrenzen")[7].

Von großer Bedeutung ist hierbei § 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 1 BauGB, nach dem die Genehmigung zu erteilen ist, wenn „die Änderung einer baulichen Anlage der Herstellung des zeitgemäßen Ausstattungszustands einer durchschnittlichen Wohnung unter Berücksichtigung der bauordnungsrechtlichen Mindestanforderungen dient". In diesem Fall besteht nach ganz überwiegender Auffassung ein Anspruch auf uneingeschränkte und auflagenfreie Genehmigung[8].

Hinsichtlich der interessanten Frage, was unter dem „zeitgemäßen Ausstattungszustand einer durchschnittlichen Wohnung" zu verstehen ist, werden zum Teil sehr unterschiedliche Meinungen vertreten. So gingen die Berliner Bezirke lange davon aus, dass hiermit der überwiegend vorhandene Ausstattungsstandard im konkreten Milieuschutzgebiet gemeint sei. Dem ist das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg mit Urteil vom 10. Juni 2004[9] entgegengetreten und hat – mit anschließender Bestätigung durch das Bundesverwaltungsgericht[10] – festgestellt, dass hier ein bundeseinheitlicher Maßstab zu gelten habe.

Vor diesem Hintergrund dürfte mittlerweile relativ unstreitig sein, dass klassische Modernisierungen wie z. B. Einbau einer Zentralheizung, Einbau von Isolierglasfenstern, Verstärkung der Steigeleitungen, Ersteinbau von Bädern und Innentoiletten, Erneuerung der Böden und vergleichbare Maßnahmen grundsätzlich ohne Wenn

1) Mit dem Recht der Milieuschutzgebiete hat sich der Autor an dieser Stelle bereits mehrfach auseinandergesetzt: „Mietobergrenzen im Erhaltungsgebiet: Rechtssicherheit unerwünscht?", GE 2001, 810; „Bei zeitgemäßer Ausstattung keine Mietobergrenzen", GE 2002, 1319; „Das Ende einer Milieuschutzverordnung", GE 2007, 640.

2) Die Zahl könnte bald sinken: So soll der Bezirk Pankow vorhaben, seine zahlreichen Milieuschutzgebiete zum Ende dieses Jahres aufzuheben.

3) Ob dieser Schutz (noch) erforderlich ist, muss von den Kommunen regelmäßig überprüft werden. Wenn die Voraussetzungen entfallen sind, ist die Satzung/Verordnung aufzuheben, vgl. hierzu Dyroff, „Das Ende einer Milieuschutzverordnung", GE 2007, 640.

4) Die Durchführung derartiger Maßnahmen ohne erhaltungsrechtliche Genehmigung stellt gem. § 213 Abs. 1 Nr. 4 BauGB eine bußgeldpflichtige Ordnungswidrigkeit dar.

5) Krautzberger in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 10. Auflage 2007, § 172 Rn. 48.

6) Umnutzungen von Wohnen zu Gewerbe werden in der Praxis nur für Wohneinheiten in Erdgeschosslage genehmigt, in sehr lauten bzw. verkehrsreichen Straßen auch im 1. OG des Vorderhauses.

7) Siehe hierzu ausführlich: Jankowski, „Mietobergrenzen in Erhaltungsgebieten nach § 172 BauGB – Ein geeignetes Instrument zur Sicherung der Innenstadtstrukturen in den neuen Bundesländern?", LKV 2003, 217; Dyroff, „Bei zeitgemäßer Ausstattung keine Mietobergrenzen", GE 2002, 1319; vgl. beispielhaft die in jüngerer Zeit festgelegten Mietobergrenzen in vier Berliner Milieuschutzgebieten Seite 306.

8) Stock in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 88. EL 2008, § 172 Rn. 178 a und 192 m. w. N.

9) OVG Berlin - 2 B 3.02 - GE 2004, 1100

10) BVerwG, Beschluss vom 17.12.2004 - 4 B 85/04 -, NVwZ 2005, 445 ff.

und Aber zu genehmigen sind[11]. Bei darüber hinausgehenden Wohnwertverbesserungen kommt unter Umständen eine Genehmigung mit milieuschützenden Auflagen in Betracht. Ausgeschlossen sind hingegen Maßnahmen, die nach Art oder Ausführung in den Bereich einer „Luxusmodernisierung" fallen[12].

II. Aktuelle Streitfragen

Auch wenn seit der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts über die grundsätzlichen Fragen weitgehend Einigkeit besteht, so gibt es doch in einigen Fallkonstellationen nach wie vor regelmäßig Streit, und zwar insbesondere im Hinblick auf die Genehmigungsfähigkeit für den Anbau von Balkonen (1), den Einbau von Fahrstühlen (2) und die Zusammenlegung von Wohnungen (3). Unterschiedliche Meinungen bestehen auch darüber, wie mit (ggf. sogar selbstgenutzten) Eigentumswohnungen umzugehen ist (4).

1. Balkone

Der Anbau von Balkonen stellt ein wohnwerterhöhendes Merkmal dar, so dass er sich auf die Miethöhe niederschlagen und insoweit ggf. zu einer Verdrängung der angestammten Wohnbevölkerung führen kann. Da Balkone nicht zu den „bauordnungsrechtlichen Mindestanforderungen" gehören, kann sich ein Genehmigungsanspruch aus § 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 1 BauGB nur ergeben, wenn sie zum „zeitgemäßen Ausstattungsstandard einer durchschnittlichen Wohnung" gehören. Da hier ein bundesweiter Maßstab gilt (siehe oben), kommt es auf die Zustände im konkreten Milieuschutzgebiet nicht an[13].

Auch wenn hier offenbar keine verlässlichen bundesweiten Erhebungen vorliegen, so spricht doch vieles dafür, dass das Vorhandensein eines Balkones heutzutage im Falle eines Neubaus zum zeitgemäßen Standard gehört. Dies sieht auch die 13. Kammer des VG Berlin so, welche sich beim Abschluss eines gerichtlichen Vergleiches im Protokoll wie folgt positionierte[14]:

„Danach dürfte auch die nachträgliche Ausstattung von Altbauwohnungen mit Balkonen angemessener Größe und Ausführung als ‚Herstellung des zeitgemäßen Ausstattungszustands einer durchschnittlichen Wohnung' zu behandeln sein, zumal die Ausstattung von Neubauwohnungen mit Balkonen seit Jahrzehnten – ohne entsprechende bauordnungsrechtliche Mindestanforderungen – die Regel sein dürfte."

Einige Berliner Bezirke haben sich dieser Auffassung angeschlossen und genehmigen nunmehr den Anbau von Balkonen „angemessener Größe" ohne Einschränkung. Die Grenze liegt nach der derzeitigen Genehmigungspraxis bei 5 m² (Gesamtfläche)[15].

2. Aufzüge

Auch der Einbau von Aufzügen schlägt sich – insbesondere durch steigende Betriebskosten – auf die Miete nieder und ist daher in den Augen des Milieuschutzes der Verdrängung der angestammten Wohnbevölkerung verdächtig. Ein Anspruch auf Genehmigung aus § 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 1 BauGB kommt unter zwei Gesichtspunkten in Betracht:

a) Zeitgemäßer Ausstattungszustand?

Ob das Vorhandensein eines Aufzuges zum „zeitgemäßen Ausstattungszustand" einer durchschnittlichen Wohnung gehört, müsste nach einem bundesweiten Maßstab ermittelt werden (s. o.). Hier scheint es offenbar keine verlässlichen Erhebungen zu geben[16]. Gleichwohl gehen die Berliner Bezirke erstaunlich einhellig davon aus, dass Aufzüge den zeitgemäßen Ausstattungsstandard überschreiten und als nicht genehmigungsfähiger „Luxus" zu betrachten sind[17].

Die 19. Kammer des VG Berlin scheint dies – jedenfalls im Jahr 2001 – ähnlich gesehen zu haben und hat in einem Urteil

11) Die Berliner Bezirke haben dies in sog. „Antragsprüfkriterien" festgeschrieben, die mittlerweile im Amtsblatt veröffentlicht werden. Siehe hierzu beispielhaft die „Kriterien für die Umsetzung der Erhaltungsverordnungen" des Bezirks Friedrichshain-Kreuzberg vom 3. Dezember 2008 (ABl. Nr. 58 vom 30.12.2008, S. 2822 f.).

12) Nach Ziffer 4 der „Antragsprüfkriterien" des Bezirks Friedrichshain-Kreuzberg vom 3. Dezember 2008 (ABl. Nr. 58 vom 30.12.2008, S. 2822 f.) fallen in diese Kategorie u. a.: „Grundrissänderungen zur Schaffung besonders großzügiger Wohnungsgrundrisse"; „Ein- bzw. Anbau von Aufzügen"; „Sanitärausstattungen mit Wanne und Zusatzdusche, Zweit-WC, Badmöbel"; „Einbauküchen, sonstige Einbaumöbel"; „hochwertige Bodenbeläge (Parkett-/Laminatböden, hochwertige Teppichböden - besser als Nadelfilz -, hochwertige Fliesenböden u. Ä.)". Über die Frage, wann von einer derartigen „Luxusmodernisierung" gesprochen werden kann, lässt sich trefflich streiten: Während das Marmorbad mit goldenen Wasserhähnen unproblematisch in diese Kategorie fallen dürfte, so kann man bei der Verlegung eines Parkettfußbodens durchaus unterschiedlicher Meinung sein: Wenn der vorgefundene Bestand auswechslungsbedürftig ist, dann ist die Verlegung von Parkett in der Regel günstiger als z. B. der Einbau neuer Dielen. Ähnliche Diskussionen gab und gibt es bei der Frage, ob die Fliesen im Badezimmer höher als 1,30 m sein dürfen und ob eine Wohnung mit einer Größe von über 100 m² ein Gäste-WC haben darf.

13) Der Berliner Bezirk Pankow hatte hier in der Vergangenheit gebietsbezogen beschieden und Balkone nur in den Gebieten genehmigt, in denen mehr als 2/3 aller Wohnungen mit Balkonen ausgestattet waren.

14) VG Berlin, VG 13 A 118.04

15) So jedenfalls mittlerweile Pankow und Mitte. Der Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg hält auch Balkone bis zu einer Größe von 5 m² grundsätzlich für „überdurchschnittlich" und genehmigt sie deshalb nur gegen die Verpflichtung, eine Mietobergrenze einzuhalten (s. Ziffer 3 der Antragsprüfkriterien vom 3. Dezember 2008). Diesbezüglich ist derzeit ein verwaltungsgerichtliches Verfahren beim VG Berlin (VG 13 K 24.09) anhängig.

16) Dies haben die zuständigen Sachbearbeiter der Berliner Bezirke Mitte, Pankow und Friedrichshain-Kreuzberg übereinstimmend bestätigt. Entsprechende Erhebungen gibt es nur für die konkreten Milieuschutzgebiete selbst – und dies mit recht unterschiedlichen Ergebnissen. So hat z. B. eine TOPOS-Studie aus dem Jahr 2008 ergeben, dass in der „Luisenstadt" in Kreuzberg rund 16 % der Wohnungen über einen Aufzug verfügen, in der „Bergmannstraße-Nord" sind es hingegen nur 8 %. Auch das Statistische Bundesamt (www.destatis.de), welches unter der Überschrift „Wohnsituation" regelmäßig gewisse Erhebungen macht, hat bislang keine bundesweite „Aufzugquote" ermittelt.

17) Vgl. Ziffer 4 der „Kriterien für die Umsetzung der Erhaltungsverordnungen" des Bezirks Friedrichshain-Kreuzberg vom 3. Dezember 2008 (ABl. Nr. 58 vom 30.12.2008, S. 2822 f.) sowie vom 28. Mai 2008 (ABl. Berlin Nr. 30 Seite 1735 f.) und Ziffern 2 und 3 der „Antragsprüfkriterien für die Milieuschutzgebiete im Bezirk Pankow" vom 8. April 2003 (ABl. Nr. 24/2003, 1926).

Profi-Software für Hausverwalter
... alles, was eine Profi-Software für Hausverwalter braucht ...
HausSoft®
☑ WEG-Miet-Gewerbe und SE
☑ Office Integration
☑ Professionell und komfortabel
☑ Leichte Einarbeitung
☑ Dokumentenmanagementsystem
☑ Seit 1979 erfolgreich
GFAD Huttenstr. 34/35 10553 Berlin T:030/269 1111 F:030/269 111-99 www.gfad.de info@gfad.de
GFAD Systemhaus AG

vom 17. Oktober 2001[18] einen Anspruch auf Genehmigung von Aufzügen abgelehnt, allerdings ohne sich mit der Frage auseinanderzusetzen, ob Aufzüge von ihrem zahlenmäßigen Vorkommen her zum durchschnittlichen Standard gehören[19]. Dies ist insoweit nachvollziehbar, als das OVG Berlin-Brandenburg erst knapp drei Jahre später festgestellt hat, dass diesbezüglich kein gebietsbezogener, sondern ein bundesweiter Maßstab gilt[20].

Angesichts des öffentlichen Interesses an senioren- und behindertengerechten Wohnungen spricht m.E. vieles dafür, einen Aufzug im Geschosswohnungsbereich generell als „zeitgemäßes" Ausstattungsmerkmal einer durchschnittlichen Wohnung anzusehen. Bei der Frage, was zeitgemäß ist, kommt es nämlich nicht allein auf die zahlenmäßige Verbreitung des Ausstattungsmerkmals an; vielmehr ist entscheidend, welche Ausstattung von den potentiellen Bewohnern „beansprucht" wird[21]. Mit dem zunehmenden Anteil an älteren Menschen in der Bevölkerung dürfte auch die auf das Vorfinden eines Fahrstuhls gerichtete Erwartungshaltung gewachsen sein.

Jedenfalls dürften die in allen Landesbauordnungen enthaltenen Regelungen zur Barrierefreiheit dafür gesorgt haben, dass der Anteil der Geschosswohnungen, die durch Aufzüge erschlossen werden, stetig gestiegen ist und weiter steigen wird. Insofern liegt die Vermutung nahe, dass dieser Anteil – jedenfalls bei Anlegung eines bundesweiten Maßstabs – so groß ist oder in absehbarer Zeit so groß wird, dass man Aufzüge als „durchschnittlich" und „zeitgemäß" ansehen muss. Will man diese Rechtsfrage sachgerecht klären, wird man an einer bundesweiten Erhebung nicht vorbeikommen.

b) Bauordnungsrechtliche Mindestanforderungen?

Selbst wenn Aufzüge nicht bereits zahlenmäßig unter den „zeitgemäßen Ausstattungszustand" fallen sollten, so können sie gleichwohl nach Landesrecht zu den „bauordnungsrechtlichen Mindestanforderungen" gehören. Sämtliche Landesbauordnungen fordern ab einer bestimmten Geschosszahl den Einbau von Aufzügen, in der Regel bei Gebäuden mit mehr als vier oder fünf Vollgeschossen[22]. Wenn also im Rahmen einer Sanierungsmaßnahme z. B. das Dach im sechsten Obergeschoss zu einer Wohnung ausgebaut wird, dann ist der Einbau eines Aufzuges bereits bauordnungsrechtlich zwingend, kann also milieuschutzrechtlich nicht ohne Weiteres versagt werden[23].

Streit gibt es in diesen Fallkonstellationen gleichwohl: So werden in der Verwaltungspraxis die bauordnungsrechtlich erforderlichen Aufzüge im Milieuschutzgebiet häufig nur zur Erschließung derjenigen Stockwerke genehmigt, die die Aufzugspflicht ausgelöst haben. Mit anderen Worten: Der Aufzug darf nach dem Willen der Behörde vom Erdgeschoss aus nur das Dachgeschoss erschließen, in den übrigen Geschossen darf er keine Ausstiegsmöglichkeiten haben[24].

Die Rechtmäßigkeit dieser Verwaltungspraxis kann durchaus bezweifelt werden: Zwar ist sie auf den ersten Blick insoweit nachvollziehbar, als die Pflicht zur Errichtung eines Aufzuges zunächst allein durch die Modernisierung bzw. Neuerrichtung von Wohnraum in den obersten Geschossen begründet wird; dagegen ist jedoch festzustellen, dass die Aufzugspflicht – wenn sie einmal ausgelöst ist – **eben gerade nicht** auf die oberen Geschosse beschränkt ist. Vielmehr gehen die gesetzlichen Regelungen davon aus, dass ein Aufzug sinnvollerweise alle Geschosse erschließt[25]. Gerade vor dem Hintergrund des zunehmenden Anteils an älteren und gebrechlichen Personen in der Bevölkerung muss es ein allgemeines Anliegen sein, diesen auch dann den Zugang zu ihrer Wohnung zu ermöglichen, wenn sie im ersten oder zweiten Obergeschoss liegt. Es dürfte mit dem Sinn und Zweck eines Milieuschutzgebietes nur schwer zu vereinbaren sein, wenn die angestammte Bevölkerung eines Gebietes selbiges bei fortgeschrittenem Alter verlassen muss, weil keine altersgerechten Wohnungen mit Aufzug vorhanden sind[26].

Zu den „bauordnungsrechtlichen Mindestanforderungen" gehören im Übrigen auch die in allen Landesbauordnungen enthaltenen Regelungen zur Barrierefreiheit. Die genaue Ausgestaltung variiert von Land zu Land, zu den gemeinsamen Grundsätzen gehört jedoch in der Regel, dass insbesondere öffentlich zugängliche Gebäude barrierefrei erreicht und genutzt werden können[27]. Diese Regelungen können dazu führen, dass auch unterhalb der Geschosszahl, ab der die generelle Aufzugspflicht entsteht, behindertengerechte Zugänge und damit ggf. auch Aufzüge bauordnungs-

18) VG Berlin, VG 19 A 234.00 - GE 2001, 1545, 1549

19) Wörtlich heißt es dort: „Mit besonderen Belastungen für die Mieter verbundene Baumaßnahmen, wie insbesondere der Einbau eines Fahrstuhls ... lösen ... die Genehmigungspflicht nicht aus."

20) s. o. Fußnote 8

21) Krautzberger in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 10. Auflage 2007, § 172 Rn. 52.

22) So z. B. § 39 Abs. 4 BauO Bln: „Gebäude mit mehr als vier oberirdischen Geschossen müssen Aufzüge in ausreichender Zahl haben. [...] Hierbei ist das oberste Geschoss nicht zu berücksichtigen, wenn seine Nutzung einen Aufzug nicht erfordert oder wenn es in bestehenden Gebäuden nachträglich zu Wohnzwecken ausgebaut wird."

23) Fraglich ist, wie mit der Aufzugspflicht zu verfahren ist, wenn die Landesbauordnung diese zwar für einen Neubau fordert, aber eine Ausnahme bei der Erweiterung bestehender Gebäude (z. B. Dachgeschossausbau) macht. Zwar führt die bestandsschützende Privilegierung in diesen Fällen dazu, dass der Bauherr nicht zum Aufzugseinbau verpflichtet ist. Gleichwohl gehört der Aufzug m. E. auch hier zu den „bauordnungsrechtlichen Mindestanforderungen" i. S. d. § 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 1 BauGB. Dem Bauherrn darf nämlich das nicht versagt werden, was ihm im Falle eines Neubaus zur Auflage gemacht würde (VG München GuG 1998, 315).

24) Eine andere Variante ist die sog. „Schlüssellösung", bei der der Aufzug nur auf die Bewohner umgelegt werden kann, die eine Benutzung ausdrücklich wünschen (vgl. Begründung zu Ziffer 3 der „Antragsprüfkriterien für die Milieuschutzgebiete im Bezirk Pankow" vom 8. April 2003, ABl. Nr. 24/2003, 1926).

25) So verlangt z. B. § 39 Abs. 5 Satz 3 BauO Bln, dass der notwendige Aufzug „von allen Geschossen mit Aufenthaltsräumen stufenlos erreichbar sein" muss.

26) Vor diesem Hintergrund könnte man m. E. sogar die Frage stellen, ob der Einbau von Aufzügen überhaupt ein mögliches „Verdrängungselement" sein kann, wenn er jedenfalls einem Teil der angestammten Bevölkerung erst ermöglicht, im Gebiet zu verbleiben. Sollte man dies ablehnen, kommt eine Versagung der Genehmigung bereits im Hinblick auf § 172 Abs. 4 Satz 1 BauGB nicht in Betracht, so dass es auf § 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 1 BauGB gar nicht mehr ankommt.

27) So z. B. § 51 Abs. 2 BauO Bln.

Fortsetzung Seite 305

Heizungsanlagen – Brennerservice – Tankbau – Tankschutz
ROSSOLL-FEUERUNG
ÖL GAS
☎ 7 90 90 90 ☎ 7 90 90 90
Funk-Kundendienst für alle Brenner-Fabrikate
12169 Berlin-Steglitz · Südendstraße 31–33

Recht und Praxis

Fortsetzung von Seite 304

rechtlich notwendig werden[28]. Auch insoweit kann sich im Einzelfall ein Anspruch aus § 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 1 BauGB auf Genehmigung eines Aufzuges ergeben.

3. Wohnungszusammenlegungen

Dass gewisse Grundrissveränderungen im Milieuschutzgebiet zu genehmigen sind, ist mittlerweile anerkannt: So besteht z. B. ein Anspruch auf Genehmigung derjenigen Trockenbaumaßnahmen, die notwendig sind, um ein zeitgemäßes Bad einzubauen[29]. Bislang nicht gerichtlich geklärt, in der Praxis aber von großer Bedeutung ist die Frage, ob sich aus § 172 BauGB auch ein Anspruch auf eine Genehmigung für die Zusammenlegung von zwei oder mehr kleinen Wohnungen zu einer größeren Wohnung ergeben kann.

a) Luxuszuschnitt

Sofern durch die geplante Zusammenlegung sehr große Wohnungen entstehen würden, kommt eine Versagung in Betracht, weil dieser Wohnraum dann nicht mehr dem angestammten „Milieu" zur Verfügung stehen würde. Dies gilt insbesondere dann, wenn sich dem Zuschnitt der entstehenden Einheit entnehmen lässt, dass sie nicht zur Aufnahme einer kinderreichen Familie oder einer Wohngemeinschaft geeignet ist, sondern einem luxuriösen Ein- oder Zwei-Personen-Haushalt dienen soll. In derartigen Fällen dürfte also ein Genehmigungsanspruch – auch im Hinblick auf § 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 1 BauGB – ausscheiden, da in diesen Fällen nicht mehr von einer „durchschnittlichen Wohnung" gesprochen werden kann.

b) Familiengerechter Wohnraum

Im Regelfall zielt die Zusammenlegung von Wohnungen jedoch nicht auf die Schaffung einer Luxuswohnung ab, sondern auf die Herstellung familiengerechten Wohnraums. Typischerweise sollen zwei oder mehr kleine Wohnungen, die Größen zwischen 30 und 60 m² aufweisen, zu Wohnungen mit Größen von 90 bis 130 m² zusammengelegt werden. Ein anschauliches Beispiel stellt der Berliner Bezirk Pankow dar: In den dortigen Milieuschutzgebieten gibt es einen hohen Anteil von sehr kleinen Wohnungen, gleichzeitig besteht ein großes Bedürfnis nach familiengerechtem Wohnraum. Die Geburtenrate ist hier überdurchschnittlich hoch, und der Bezirk ist bei jungen Eltern beliebt, so dass viele den Bezirk nicht gen Stadtrand verlassen wollen. Zudem ist der Bezirk aufgrund seiner Attraktivität auch für Familien aus anderen Bezirken oder gar anderen Bundesländern interessant. Das Stadtplanungsamt Pankow lehnt gleichwohl die Zusammenlegung kleiner Wohnungen im Milieuschutzgebiet in der Regel ab[30]. Fraglich ist, ob sich diese strenge Linie aus der Zielsetzung des Milieuschutzes heraus rechtfertigen lässt:

aa) Miethöhe

Die zu erwartende Miethöhe, die ja häufig ein Indikator für eine befürchtete Verdrängung darstellt, kann in der hier vorliegenden Fallkonstellation kaum eine Rolle spielen: Durch die Vergrößerung der Wohnungen mag sich zwar die Gesamtmiete erhöhen, nicht jedoch der Quadratmeterpreis[31]. Da davon auszugehen ist, dass in größeren Wohnungen auch mehr Personen – in familiengerechten Wohnungen also Familien – leben, wird die Pro-Kopf-Miete nicht steigen, sondern im Zweifel eher sinken.

bb) Haushaltsgrößen

Fraglich ist jedoch, ob die Versagung der Wohnungszusammenlegungen mit dem zu erwartenden Ansteigen von Mehrpersonenhaushalten an sich begründet werden kann. Diese Meinung vertritt der Bezirk Pankow und begründet seine strikte Ablehnung von Wohnungszusammenlegungen wie folgt: In den Erhaltungsgebieten des Bezirks Pankow gebe es überdurchschnittlich viele Einpersonenhaushalte sowie eine große Anzahl von Zweipersonenhaushalten. Der zuständige Bezirksstadtrat führte in einem Schreiben aus dem August 2008 wörtlich aus:

„Die Veränderung der Wohnungsanzahl bzw. der Anzahl der Räume innerhalb der Wohnungen führt zwangsläufig zu Änderungen in der Bevölkerungsstruktur. Der Wegfall mehrerer kleiner Wohnungen zugunsten einer großen Wohnung bewirkt, dass Wohnraum für Ein- bis Zweipersonenhaushalte nicht mehr in ausreichender Zahl zur Verfügung steht, dafür Wohnraum für Wohngemeinschaften (Studentenhaushalte), einkommensstarke Kleinfamilien oder Haushalte mit mehr als zwei Personen neu hinzukommt (...) Die häufige Nachfrage nach großen Wohnungen in den Erhaltungsgebieten stelle ich nicht in Frage, jedoch hätte jede Genehmigung für eine Wohnraumzusammenlegung eine Vorbildfunktion für weitere Wohnraumzusammenlegungen. Es könnte nicht gewährleistet werden, dass Ein- und Zweipersonenhaushalte im Gebiet verbleiben bzw. hinzuziehen können, was der Zielsetzung der Erhaltungsverordnung widerspräche."

Wenig überzeugend ist zunächst die These, dass familiengerechter Wohnraum nun ausgerechnet von „einkommensstarken" Kleinfamilien nachgefragt werden soll. Wie oben bereits dargelegt, bringen größere Wohnungen keine höhere Quadratmetermiete mit sich. Dass eine größere Wohnung insgesamt teurer ist als eine kleine, liegt auf der Hand; gleichwohl braucht eine Familie nun mal eine entsprechend große Wohnung. Es wird kaum Anliegen des Milieuschutzes sein, dass sich ein Fünfpersonenhaushalt in eine Einzimmerwohnung zwängt.

---

28) Wird beispielsweise im 1. OG eine Arztpraxis eingerichtet, muss diese gem. § 51 Abs. 2 BauO Bln grundsätzlich barrierefrei erreichbar sein. Sollte dort vorher eine Wohnung gewesen sein, könnte die Umnutzung allerdings daran scheitern, dass hierfür keine milieuschutzrechtliche Genehmigung erteilt wird.

29) VG Berlin, Urteil vom 17.10.2001 - VG 19 A 234.00 -, GE 2001, 1545, 1549. Dies dürfte auch dann gelten, wenn zwar bereits ein innenliegendes Bad vorhanden ist, aber mit einem unzureichenden Zuschnitt (sog. Schlauchbad).

30) Ausnahmen werden allenfalls dann gemacht, wenn die kleinen Wohnungen für sich gesehen für die Herstellung eines „zeitgemäßen Ausstattungsstandards" nicht geeignet sind, so z. B. weil sie aufgrund ihrer Größe oder ihres Zuschnitts den Einbau eines Bades nicht erlauben.

31) Im Gegenteil: Je größer eine Wohnung ist, umso geringer ist in der Regel der Quadratmeterpreis.

- Türen
- Fenster
- Klappläden
- Reparaturen
- Abdichtungen
- Denkmalpflege
- Nachrüstung von Schall- und Wärmeschutzglas
- Fachbetrieb für historische Fenster ®

seit 1950
Tischlerei Thieß GmbH

Niemetzstraße 47- 49
12055 Berlin-Neukölln
Tel. (030) 684 40 94
Fax (030) 685 70 18
tischlerei@thiess.de

Im Übrigen ist die Argumentation des Bezirks auf den ersten Blick nachvollziehbar, hat ihn doch die Geburtenfreudigkeit in den letzten Jahren vor schwierige Aufgaben gestellt. So gibt es u. a. erhebliche Probleme bei der wohnortnahen Versorgung mit Kita- und Grundschulplätzen[32]. Die entscheidende Frage ist jedoch, ob diese – bevölkerungspolitisch eigentlich gewünschte – Veränderung in der Bevölkerungsstruktur durch das Milieuschutzrecht überhaupt verhindert oder gesteuert werden kann. Wie oben bereits dargelegt, hat die Festlegung von Milieuschutzgebieten die Erhaltung der „Zusammensetzung der Wohnbevölkerung" zum Ziel. Es soll verhindert werden, dass die angestammte Wohnbevölkerung verdrängt wird. Zu dieser angestammten Wohnbevölkerung gehören aber auch diejenigen Studenten und Singles, die bislang in einer Einzimmerwohnung gewohnt haben, nunmehr aber zusammen mit ihrem (ebenfalls bislang in einer Einzimmerwohnung untergebrachten) Partner zusammenziehen und eine Familie gründen wollen. Wenn diese Gebietsbewohner im Gebiet keine familiengerechte Wohnung finden, müssen sie selbiges verlassen und sich eine Wohnung in den Außenbezirken suchen. Das ist wiederum ein klassischer Fall von „Verdrängung".

Die Argumentation des Bezirks krankt im Übrigen auch daran, dass sie davon ausgeht, dass das Vorhandensein von Einpersonenhaushalten zwangsläufig auch ein entsprechendes Bedürfnis dokumentiert. Dem ist aber – soweit erkennbar – nicht so: Der von jedem Makler oder Hausverwalter bestätigte Nachfrageüberhang nach familiengerechtem Wohnraum bei gleichzeitigem Überangebot von kleinen Wohnungen zeigt deutlich, dass der im Bezirk vorgefundene Wohnungsbestand den Bedürfnissen und Anforderungen der Bewohner nicht (oder nicht mehr) entspricht.

Vor diesem Hintergrund spricht vieles dafür, dass bei einem derartigen Befund durch Wohnungszusammenlegungen keine Verdrängungsgefahr für die angestammte Wohnbevölkerung entsteht, also eine Versagung bereits deshalb nicht in Betracht kommt.

Selbst wenn man die Gefahr einer Verdrängung bejahen würde, dann müsste angesichts der Tatsache, dass die Schaffung familienfreundlicher Voraussetzungen von allgemeinem politischen Interesse ist, die familiengerechte Größe und der familiengerechte Zuschnitt einer Wohnung zumindest auch als Kriterium für den „zeitgemäßen Ausstattungszustand" im Sinne des § 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 1 BauGB herangezogen werden können.

Die Schaffung familiengerechten Wohnraums durch Zusammenlegung von kleinen Wohnungen dürfte daher durch das Milieuschutzrecht nicht verhindert werden können[33]. Die aus einer – grundsätzlich erwünschten – Steigerung der Geburtenrate erwachsenden infrastrukturellen Aufgaben müssen also anderweitig gelöst werden.

4. Eigentumswohnungen

Der Genehmigungsvorbehalt des § 172 Abs. 1 BauGB gilt unabhängig davon, wer den Rückbau, die Änderung oder Nutzungsänderung einer baulichen Anlage durchführen möchte. In der Regel wird der Antragsteller der Grundstückseigentümer sein; die Norm gilt ihrem Wortlaut nach jedoch in gleicher Weise für jeden anderen, der entsprechende Maßnahmen durchführen möchte, also z. B. auch für Hausverwaltungen oder Mieter[34].

Diskussionen wirft regelmäßig die Frage auf, wie mit dem Milieuschutz bei selbstgenutztem Wohneigentum zu verfahren ist. So wird der Erwerber einer Wohnung zum eigenen Gebrauch nur wenig Verständnis dafür haben, wenn ihm die Behörde bei der Ausstattung oder Modernisierung seiner Wohnung milieuschutzbedingte Grenzen setzt[35]. Andererseits ist jedoch zu beachten, dass es kaum eine Garantie dafür gibt, dass der Erwerber einer Eigentumswohnung diese auch dauerhaft selbst nutzt. Es ist ohne Weiteres möglich, dass die Wohnung irgendwann vermietet wird – und dann könnte die hochwertig ausgestattete Wohnung nach der Systematik des Milieuschutzes eine Verdrängungsgefahr darstellen, weil umzugswilligen Gebietsbewohnern kein preiswerter Wohnraum zur Verfügung steht.

Die Problematik wird dadurch relativiert, dass sie sich nur dann stellt, wenn die geplanten Maßnahmen tatsächlich über den „zeitgemäßen Ausstattungszustand einer durchschnittlichen Wohnung" hinausgehen (siehe oben). Für diese Fälle bietet sich im Rahmen der Genehmigung die Festlegung einer Mietobergrenze, sei es durch Auflage zur Genehmigung oder im Rahmen eines städtebaulichen Vertrages, an. Den Selbstnutzer wird diese Mietobergrenze nicht beeinträchtigen; wird die Wohnung jedoch vermietet, dann setzt der Schutz des Erhaltungsrechts wieder ein. Eine andere Möglichkeit besteht darin, vertraglich eine Mindestdauer für die Eigennutzung festzulegen[36].

Erhaltungsgebiet

	Boxhagener Platz*	Hornstraße*	Luisenstadt**	Graefestraße** und Bergmannstraße-Nord**
Belastungsgrenzen Wohnungsgrößen	mit Sammelheizung, Bad und WC (nettokalt) €/m²			
unter 40 m²	6,11	5,86	5,05	5,63
40 m² bis unter 60 m²	5,23	5,33	4,35	4,35
60 m² bis unter 90 m²	5,00	5,12	4,26	4,26
90 m² und mehr	5,01	4,83	4,27	4,27

*) Bekanntmachung vom 28. Mai 2008, ABl. Berlin Nr. 30 Seite 1735, 1736
**) Bekanntmachung vom 3. Dezember 2008, ABl. Berlin Nr. 58 Seite 2822

32) Vgl. z. B. Berliner Morgenpost vom 4. Dezember 2008: „In Prenzlauer Berg werden die Schulplätze knapp" oder Tagesspiegel vom 4. November 2008: „Schulplätze per Losverfahren"

33) Hinsichtlich dieser Streitfrage ist ein verwaltungsgerichtliches Verfahren mit dem Aktenzeichen - VG 13 A 214.08 - beim VG Berlin anhängig. Mit einer Entscheidung ist nicht vor 2010 zu rechnen.

34) Letzteres dürfte eher die Ausnahme sein; Maßnahmen, die erhaltungsrechtlich genehmigungsbedürftig sind, werden in der Regel nicht durch den Mieter vorgenommen. Da die Modernisierungsmaßnahmen der Mietsache zugute kommen und damit in das Eigentum des Vermieters übergehen, wird ein Mieter derartige Wertverbesserungen nur aufgrund einer ausdrücklichen Vereinbarung mit dem Vermieter durchführen.

35) In der Praxis werden nach Angaben der Sachbearbeiter in den Berliner Milieuschutzbehörden nur selten entsprechende Anträge von bereits in der Wohnung wohnenden Eigentümern gestellt. Ganz überwiegend werden die Genehmigungen vom Bauträger beantragt, um die hochwertig sanierten Wohnungen dann so für Selbstnutzer anbieten zu können.

36) So die Praxis des Bezirks Friedrichshain-Kreuzberg. In seinen „Kriterien für die Umsetzung der Erhaltungsverordnungen" vom 3. Dezember 2008 (ABl. Nr. 58 vom 30.12.2008, S. 2822 f.) heißt es unter Ziffer 4 zu den eigentlich nicht genehmigungsfähigen Luxusausstattungen: „Die Genehmigung kann erteilt werden, sofern von der Maßnahme ausschließlich selbstgenutztes Wohneigentum betroffen ist und sich der Wohnungseigentümer vertraglich verpflichtet, die Wohnung mindestens für den Zeitraum von drei Jahren nach Abschluss der Modernisierung selbst zu nutzen." Der Bezirk Pankow macht es sich in seinen „Antragsprüfkriterien für die Milieuschutzgebiete im Bezirk Pankow" vom 8. April 2003 (ABl. Nr. 24/2003, 1926) unter Ziffer 4 etwas einfacher: „Sofern nicht selbstgenutztes Wohneigentum betroffen ist, sind Maßnahmen, die den im Erhaltungsgebiet üblichen und angemessenen Standard wesentlich überschreiten, nicht genehmigungsfähig."