Zusammenlegung zweier Eigentumswohnungen in einem Erhaltungsgebiet

Tenor

Der Antrag der Klägerin auf Zulassung der Berufung gegen das ihr am 22. September 2015 und dem Beklagten am 1. Oktober 2015 zugestellte Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin wird abgelehnt.

Die Kosten des Berufungszulassungsverfahrens trägt die Klägerin.

Der Streitwert wird für die zweite Rechtsstufe auf 5.000 Euro festgesetzt.

Gründe

1. Die Klägerin beabsichtigt die Zusammenlegung zweier ihr gehörender Eigentumswohnungen in dem mit Verordnung vom 26. August 2014 (GVBl. S. 327) als Erhaltungsgebiet nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB festgelegten Gebiet „B...“ im Bezirk Tempelhof-Schöneberg von Berlin. Das Verwaltungsgericht hat ihre auf Erteilung einer erhaltungsrechtlichen Genehmigung gerichtete Verpflichtungsklage abgewiesen.
2. Der Antrag der Klägerin auf Zulassung der Berufung hat keinen Erfolg.
3. 1. Die Berufung ist nicht wegen ernstlicher Zweifel an der Richtigkeit des angegriffenen Urteils (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) zuzulassen. Derartige Zweifel bestehen dann, wenn ein einzelner tragender Rechtssatz oder eine erhebliche Tatsachenfeststellung der angegriffenen Entscheidung mit schlüssigen Gegenargumenten in Frage gestellt wird und nicht nur die Begründung der angefochtenen Entscheidung oder nur einzelne Elemente dieser Begründung, sondern auch die Richtigkeit des Ergebnisses der Entscheidung derartigen Zweifeln unterliegt. Dies ergibt das im Hinblick auf das Darlegungsgebot (§ 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO) allein maßgebliche Vorbringen der Klägerin nicht.
4. a) Soweit sie geltend macht, die Wohnungszusammenlegung lasse das Schutzziel der Erhaltungsverordnung unberührt und bedürfe deshalb keiner erhaltungsrechtlichen Genehmigung, vermag dies von vornherein keine Zweifel am Ergebnis der angegriffenen Entscheidung zu begründen, soweit das Verwaltungsgericht das auf Erteilung der Genehmigung gerichtete Verpflichtungsbegehren der Klägerin abgewiesen hat, denn dieses wäre auch dann unbegründet, wenn die Maßnahme keiner erhaltungsrechtlichen Genehmigung bedürfte.
5. Davon abgesehen rechtfertigt das Vorbringen der Klägerin, die Zusammenlegung der

Wohnungen hätte im Falle ihrer Vermietung keine Steigerung des Mietpreises pro Quadratmeter zur Folge, nicht die Annahme, die Maßnahme sei erhaltungsrechtlich 6 irrelevant. Erhaltungsrechtlich relevant sind alle Vorhaben, die grundsätzlich geeignet sind, das Schutzziel des jeweiligen Erhaltungstatbestands zu beeinträchtigen. Nur solche Maßnahmen, welche die Schutzziele der Satzung von vornherein nicht beeinträchtigen können, bedürfen keiner Erhaltungsgenehmigung (vgl. Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand: August 2017, § 172 Rn. 101a; vgl. BVerwG, Beschluss vom 17. Dezember 2004 – 4 B 85.04 –, juris Rn. 2). Zu Unrecht entnimmt die Klägerin der Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Berlin vom 10. Juni 2004 – OVG 2 B 3.02 – den Rechtssatz, bauliche Änderungen seien nur dann milieuschutzrechtlich relevant, wenn sie zu Mietpreissteigerungen führen könnten. Zwar enthält das genannte Urteil die Aussage, die für die Genehmigungsbedürftigkeit erforderliche städtebauliche Relevanz baulicher Änderungen setze voraus, dass sie potenziell eine (mietpreisbedingte) Verdrängungsgefahr für die Bewohner bewirken können (a.a.O., bei juris Rn. 34 f.). Dies erklärt sich jedoch daraus, dass es in dem zu entscheidenden Fall um bauliche Maßnahmen (die Erneuerung von Elektroleitungen und Fenstern sowie den Einbau einer Etagenheizung) ging, bei denen Auswirkungen auf die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung allein wegen damit möglicherweise verbundener Mieterhöhungen zu befürchten waren. Eine Verdrängungsgefahr aus anderen Gründen, wie hier durch die Verringerung des Angebots an für einkommensschwächere Haushalte bezahlbaren kleineren Wohnungen, stand dagegen im dortigen Fall nicht in Rede. Es gibt deshalb keinen Grund für die Annahme, das Oberverwaltungsgericht habe die erhaltungsrechtliche Relevanz baulicher Änderungen auch für diese Fallgruppe von einer Mietpreissteigerung abhängig machen wollen. Entsprechendes gilt hinsichtlich der von der Klägerin in Bezug genommenen Entscheidung des 10. Senats des erkennenden Gerichts, in der die Genehmigungsbedürftigkeit des Einbaus eines Aufzugs mit der Begründung bejaht wurde, die Maßnahme könne jedenfalls prinzipiell zu Mieterhöhungen und damit zu einer Verdrängung der ansässigen Wohnbevölkerung führen (vgl. OVG Bln.-Bbg., Urteil vom 31. Mai 2012 – OVG 10 B 9.11 –, juris Rn. 28).

6. Nicht zu überzeugen vermag ferner das Vorbringen der Klägerin, der Begründung der Erhaltungsverordnung in der Bezirksamtsvorlage vom 11. Juni 2014 (Drs. Nr. 1125/XIX) sei kein zulässiges Erhaltungsziel dahingehend zu entnehmen, dass sich an den Wohnungsgrößen in dem Gebiet nichts ändern dürfe. Die Verordnungsbe-gründung weist vielmehr ausdrücklich auf die spezielle Größenstruktur des in dem Erhaltungsgebiet vorhandenen Bestands an Nachkriegswohnungen mit vielen relativ kleinen Wohnungen hin, der ein besonderes Angebotssegment für Mieter(innen) und Eigentümer(innen) darstelle, das in der Berliner Innenstadt relativ wenig vorhanden sei (vgl. unter II.3). Zu möglichen städtebaulichen Folgen einer Veränderung der Sozialstruktur wird u.a. ausgeführt (vgl. unter III.), die für die Berliner Innenstadt insge-samt untypische Mischung des Wohnungsangebots aus relativ preiswerten kleineren Wohnungen aus der Nachkriegszeit und gründerzeitlichen Wohnungen, die aufgrund

ihrer sehr großen Wohnfläche sehr viel teurer seien, habe eine besondere Bevölkerungsstruktur entwickelt. Insbesondere die Mieter(innen) der Nachkriegswohnungen seien auf dieses Wohnungsangebot angewiesen. Das Land Berlin untersuche derzeit intensiv die Notwendigkeit der Planung und Errichtung zusätzlicher öffentlich geförderter Wohnungen speziell für einkommensschwache Haushalte. Die sich daraus ergebenden städtebaulichen Probleme seien umso größer, je größer die Zahl solcher Haushalte sei, die aus Gebieten wie dem vorliegenden verdrängt würden. Für die Versorgung der Haushalte mit unterdurchschnittlichen Einkommen stellten daher die Nachkriegswohnungen mit niedrigen Mieten in ihrem gegenwärtigen Ausstattungszustand ein derzeit nicht zu ersetzendes Angebot dar. Diesen Ausführungen lässt sich entnehmen, dass die Verordnung u.a. das Schutzziel verfolgt, den Anteil einkommensschwacher kleinerer Haushalte in dem Gebiet zu erhalten. Dass eine diesen Bevölkerungsteil betreffende Verdrängungsgefahr in der Begründung der Verordnung im Zusammenhang mit dem Aufwertungsdruck und damit einhergehende Mietpreissteigerungen erörtert wird, erlaubt entgegen der Annahme der Klägerin nicht die Schlussfolgerung, der Ordnungsgeber habe allein der aufgrund einer modernisierungsbedingten Aufwertung der Wohnungen zu erwartenden Verdrängungsgefahr begegnen wollen, wogegen die drohende Reduzierung des Bestandes relativ preiswerter kleinerer Nachkriegswohnungen durch Wohnungszusammenlegungen nicht vom Schutzzweck der Verordnung umfasst sei. Dagegen spricht vielmehr, dass die Begründung (ebenfalls unter III.) ausdrücklich auch die Gefahr einer veränderten Wohnungsgrößenstruktur durch Zusammenlegungen kleiner Wohnungen erwähnt, die insbesondere im Zuge von Bau- und Modernisierungsmaßnahmen in den Wohnanlagen der Nachkriegsperiode drohe. Dass derartige Wohnungszusammenlegungen im Zusammenhang mit der Erwägung angesprochen werden, hierdurch könne die Nachfrage nach infrastrukturellen Angeboten für Kinder steigen, speziell im Bereich der Grundschulen, deren Kapazitätsgrenze bereits erreicht sei, bedeutet unter Berücksichtigung des Gesamtzusammenhanges der Verordnungsbegründung nicht, dass der Bestand an kleineren Wohnungen allein aus diesem Grund als erhaltenswert angesehen wurde.

7. Ebenso wenig ergibt der Einwand der Klägerin ernstliche Richtigkeitszweifel an der Genehmigungsbedürftigkeit der Wohnungszusammenlegung, es könne kein zulässiges Erhaltungsziel sein, durch die Verhinderung des Angebots familienfreundlicher Wohnungen die angestammte Gebietsbevölkerung daran zu hindern, im Falle einer Familiengründung in dem Gebiet zu verbleiben. Wie bereits ausgeführt, kommt es für die Genehmigungsbedürftigkeit nur darauf an, ob die in Rede stehende Maßnahme geeignet ist, ein von der Verordnung verfolgtes Erhaltungsziel zu beeinträchtigen. Dass sich die Versagung der Genehmigung negativ auf die Interessen anderer Gebietsbewohner auswirken kann, stellt die mögliche Betroffenheit eines Schutzziels der Erhaltungsverordnung nicht notwendig in Frage. Das Verwaltungsgericht hat die Genehmigungsversagung im Hinblick auf den von der Erhaltungsverordnung bezweckten Schutz des Bevölkerungsanteils einkommensschwächerer Haushalte für gerecht-

fertigt gehalten, die nach der Verordnungsbegründung in besonderer Weise auf das in dem Gebiet vorhandene besondere Angebotssegment kleinerer und preisgünstiger Wohnungen angewiesen seien. Die Ausführungen der Klägerin ergeben weder, dass dieses Schutzziel von vornherein nicht berührt wäre, noch legt sie dar, dass seine Verfolgung wegen der beanstandeten Auswirkungen auf andere Gebietsbewohner unzulässig wäre. Dass diese Auswirkungen die Wirksamkeit der Verordnung in Frage stellen könnten, macht sie nicht geltend.

8. b) Die Klägerin hat keine ernstlichen Richtigkeitszweifel an der Annahme des Verwaltungsgerichts dargelegt, der beabsichtigten Maßnahme stehe der Versagungstatbestand des § 172 Abs. 4 Satz 1 BauGB entgegen.
9. aa) Ohne Erfolg beanstandet sie, das Verwaltungsgericht lege einen fehlerhaften Begriff der geschützten Bevölkerungsstruktur zugrunde, und macht geltend, es sei kein zulässiges Ziel der Verordnung, das sie, die seit über 20 Jahren in dem Gebiet wohne und in der zusammengelegten Wohnung mit ihrem Lebensgefährten zusammenziehen wolle, nunmehr aus dem Gebiet wegziehen solle. Die Klägerin zeigt nicht auf, dass ein Ziel der Erhaltungsverordnung darin läge, Gebietsbewohnern, denen die bisherige Wohnung aus familiären Gründen zu klein geworden ist, stets einen Verbleib in dem Gebiet zu ermöglichen. Soweit sie darauf hinweist, dass die Verordnungsbegründung die Bedeutung gewachsener, sich kontinuierlich weiterentwickelnder Sozialstrukturen hervorhebe, steht dies der Versagung der begehrten Genehmigung nicht schlüssig entgegen. Die Verordnungsbegründung betont die in dem Gebiet gewachsenen Sozialstrukturen wegen der damit verbundenen Entlastung der staatlichen Daseinsfürsorge (vgl. S. 5). Daraus lässt sich nicht ableiten, dass der Schutz des Bestandes kleinerer preisgünstigerer Wohnungen zurücktreten müsste, wenn Bewohner des Gebiets aus familiären Gründen eine größere Wohnung benötigen, zumal die Verordnungsbegründung bei einer veränderten Wohnungsgrößenstruktur durch Zusammenlegungen kleinerer Wohnungen ausdrücklich die Gefahr einer Überlastung der infrastrukturellen Angebote für Kinder sieht (vgl. S. 5).
10. Die Klägerin wendet sich schließlich nicht gegen die Annahme des Verwaltungsgerichts, es komme nicht darauf an, ob die Baumaßnahme tatsächlich zur Verdrängung von Anwohnern führe, sondern es reiche aus, wenn sie generell geeignet sei, eine solche Verdrängungsgefahr auszulösen. Dass dies hier der Fall ist, stellt sie nicht erfolgreich in Frage. Dem Argument des Verwaltungsgerichts, der Bedarf größerer Haushalte, sowohl solcher, die über höhere Einkommen verfügten, als auch solcher, die einkommensschwächer seien, sei derzeit über den im Gebiet vorhandenen Bestand an größeren Wohnungen gedeckt, die sich nach der Begründung der Erhaltungsverordnung und der vorbereitenden Untersuchung vornehmlich die vorhandenen Altbauten bewohnten, tritt die Klägerin nicht entgegen. Ohne überzeugende Begründung macht sie geltend, es gebe keine Anhaltspunkte dafür, dass die Durchführung der geplanten Maßnahme generell geeigneter sei, Einfluss auf die Wohnbevölkerung

zu nehmen als ihr Unterlassen. Ihr Einwand, die größtenteils älteren Bewohner der kleineren Wohnungen hätten kein Bedürfnis an einem Wohnungswechsel, geht daran vorbei, dass das gesetzliche Schutzziel der Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung sich nicht im Schutz der aktuell vorhandenen Gebietsbevölkerung erschöpft, sondern die Erhaltung einer bestimmten Struktur der Wohnbevölkerung zum Ziel hat, die nach den Ausführungen des Verwaltungsgerichts im vorliegenden Fall in der gewachsenen Mischung aus größeren Haushalten mit tendenziell höheren Einkommen und kleineren Haushalten mit tendenziell geringeren Einkommen besteht. Der Schutzzweck der Erhaltungsverordnung umfasst daher grundsätzlich auch das Interesse kleinerer Haushalte mit geringerem Einkommen an einem Zuzug in das Gebiet. Dass ein entsprechendes Zuzugsinteresse nicht besteht, legt die Klägerin nicht dar. Soweit sie anführt, es sei unwahrscheinlich, dass eine entsprechende Bevölkerungsgruppe höheren Alters in das Gebiet dränge, denn nach der vorbereiteten Untersuchung lebten die Bewohner der kleineren Wohnungen schon seit 32 Jahren in dem Gebiet und wohnten seit 27 Jahren in der gleichen Wohnung, greift dies erkennbar zu kurz. Weshalb der Schutzzweck der Verordnung nicht auch den Zuzug jüngerer Senioren mit geringerem Einkommen oder kleinerer Haushalte noch jüngerer Altersgruppen umfasst, legt die Klägerin nicht dar.

11. bb) Ebenfalls nicht zu überzeugen vermag der Einwand, das Verwaltungsgericht verkenne die Anforderungen an die Annahme einer die Versagung einer erhaltungsrechtlichen Genehmigung rechtfertigenden Verdrängung.
12. Dies betrifft zunächst den Vorwurf, das Verwaltungsgericht habe nicht erkannt, dass das Schutzgut einer Erhaltungsverordnung die Bevölkerungsstruktur und nicht unmittelbar die vorhandene Wohnungsstruktur sei. Wie bereits ausgeführt hat das Verwaltungsgericht den von ihm angenommenen Versagungsgrund daraus abgeleitet, dass eine Wohnungszusammenlegung, wie sie die Klägerin beabsichtige, das Angebot an kleineren Wohnungen reduziere und deshalb geeignet sei, die gegenwärtige Sozialstruktur einer gewachsenen Mischung aus größeren Haushalten mit höheren Einkommen und kleineren Haushalten mit tendenziell geringeren Einkommen zu gefährden. Es knüpft damit an eine bestimmte Sozialstruktur an, die nach der Erhaltungsverordnung schutzwürdig sei, legt aber gerade nicht zugrunde, die vorhandene Wohnungsstruktur sei unmittelbar schutzwürdig. Dass das Verwaltungsgericht den vorhandenen Bestand kleinerer preisgünstigerer Wohnungen aus der Nachkriegszeit für grundsätzlich schutzwürdig hält, ergibt sich nur mittelbar aus dem von ihm als maßgeblich angenommenen Erhaltungsziel.
13. Eine andere Beurteilung rechtfertigt es auch nicht, soweit die Klägerin darauf hinweist, dass eine durch Zusammenlegung gebildete Wohnung nicht zu einem Verlust an Wohnfläche führe, sondern grundsätzlich dieselbe Anzahl an Personen versorge wie die bisherigen Wohnungen, und dass die Miethöhe pro Quadratmeter hierdurch nicht negativ beeinflusst werde. Dieses Vorbringen geht, wie das Verwaltungsgericht

ausgeführt hat, daran vorbei, dass das Typische und Besondere der als schutzwürdig angesehenen Zusammensetzung der Bevölkerung nach der Begründung der Erhaltungsverordnung gerade in dem hohen Anteil kleinerer Haushalte mit geringeren Einkommen liegt. Diese Gruppe ist wegen ihres Einkommens auf preisgünstigen Wohnraum mit passenden Wohnungsgrößen angewiesen. Dabei kommt es maßgeblich auf die absoluten Kosten einer Wohnung an und nicht darauf, ob ggf. eine größere Wohnung zu demselben Preis pro Quadratmeter verfügbar wäre.

14. Das Vorbringen, die im 4. OG gelegenen Wohnungen eigneten sich ohnehin nicht für Senioren oder Rentner als mutmaßliche Hauptnachfragegruppe entsprechender Wohnungen, genügt ebenfalls nicht zur Darlegung ernstlicher Richtigkeitszweifel, denn die Klägerin legt nicht dar, dass nicht auch bei anderen unter den Schutzzweck der Erhaltungsverordnung fallenden Personengruppen eine entsprechende Nachfrage besteht.
15. Ebenso wenig ergibt der Hinweis auf die Prognose der Bevölkerungsentwicklung von Berlin von 2011 bis 2030 in dem von der Investitionsbank Berlin (IBB) herausgegebenen Wohnungsmarktbericht 2014 (S. 27), wonach für den Bezirk Tempelhof-Schöneberg lediglich mit einer Zuwachsrate von 2,5% zu rechnen sei, einen Zulassungsgrund nach § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO, denn obwohl danach in dem Bezirk mit einem geringeren Bevölkerungszuwachs zu rechnen ist als in den meisten anderen Berliner Bezirken, belegt dies nicht, dass in dem Erhaltungsgebiet kein Bedarf an dem in Rede stehenden Angebotssegment kleinerer preisgünstigerer Wohnungen seitens einkommensschwacher, nach der Erhaltungsverordnung schutzwürdiger Teile der Bevölkerung besteht.
16. c) Soweit die Klägerin geltend macht, sie habe entgegen der Annahme des Verwaltungsgerichts einen Genehmigungsanspruch nach § 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 1 BauGB, fehlt es dafür an einer hinreichenden Begründung. Nach dieser Bestimmung ist die Genehmigung zu erteilen, wenn die Änderung einer baulichen Anlage der Herstellung des zeitgemäßen Ausstattungszustands einer durchschnittlichen Wohnung unter Berücksichtigung der bauordnungsrechtlichen Mindestanforderungen dient. Der Gesetzgeber hat damit eine Ausnahmeregelung zur Ermöglichung von Modernisierungen in Form der Herstellung eines zeitgemäßen Ausstattungszustandes einer Wohnung getroffen. Hierdurch soll vermieden werden, dass in Gebieten, in denen die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung erhalten werden soll, städtebauliche oder bauordnungsrechtliche „Substandards“ bestehen bleiben (vgl. OVG Bln.-Bbg., Urteil vom 31. Mai 2012 – OVG 10 B 9.11 –, juris Rn. 32).
17. Das Verwaltungsgericht hat Zweifel daran geäußert, ob die Größe einer Wohnung dem Begriff des Ausstattungszustandes zugeordnet werden könne. Jedenfalls lägen die Voraussetzungen für einen Genehmigungsanspruch nicht vor. Es könne nicht davon ausgegangen werden, dass die Größe der Wohnungen der Klägerin nach den tatsächlichen Verhältnissen im Bundesgebiet nicht (mehr) dem heutigen (Durchschnitts-)Standard ge-

nüge. Das gelte auch für die 35 m² große kleinere Wohnung. Ohnehin enthalte die gesetzliche Bestimmung nicht nur eine Bezugnahme auf tatsächliche Verhältnisse, sondern mit der Bezugnahme auf die bauordnungsrechtlichen Mindestanforderungen zugleich ein wertendes Element. Dass eine 35 m²-Wohnung nicht mehr den bauordnungsrechtlichen Mindestanforderungen genüge, sei indes gleichermaßen nicht erkennbar.

18. Die Klägerin hat daran keine ernstlichen Richtigkeitszweifel dargelegt. Sie legt bereits nicht schlüssig dar, dass die Regelung entgegen ihrem auf die Herstellung eines bestimmten Ausstattungszustands bezogenen Wortlaut auf die hier in Rede stehende Zusammenlegung zweier Wohnungen anwendbar ist. Dass durch die Maßnahme erstmals ein zeitgemäßer, durchschnittlichen Anforderungen oder ein den bauordnungsrechtlichen Mindestanforderungen entsprechender Ausstattungszustand hergestellt wird (etwa hinsichtlich der vorgeschriebenen Ausstattung einer Wohnung mit Küche bzw. Kochnische und Bad, vgl. § 48 Abs. 1 und Abs. 3 BauO Bln), macht sie nicht geltend. Sie erkennt im Übrigen einen „gewissen Auslegungsbedarf“, legt aber nicht substantiiert dar, dass die Vorschrift in dem von ihr vertretenen Sinne auslegungsfähig, d.h. nach gängigen Auslegungsmethoden auf den vorliegenden Sachverhalt übertragbar ist. Die bloße Berufung auf den Sinn und Zweck der Regelung, den die Klägerin darin sieht, die Verwirklichung dessen zu ermöglichen, was üblich und zeitgemäß ist, auch wenn es hierbei zu potentiellen Verdrängungseffekten kommen möge, genügt dafür nicht.
19. Unabhängig davon legt die Klägerin nicht dar, dass die gesetzlichen Voraussetzungen eines Genehmigungsanspruchs entgegen der Beurteilung des Verwaltungsgerichts erfüllt sind. Nicht zu überzeugen vermag insoweit ihr Einwand, der Annahme, die vorhandenen Wohnungen seien im Hinblick auf ihre Größe noch zeitgemäß, stehe entgegen, dass sie eine Wohnung für einen 2-Personen-Haushalt benötige, für den eine 35 m²-Wohnung nach heutigen Maßstäben ersichtlich ungeeignet sei. Weshalb es dafür, ob in der Größe der Wohnungen ein nicht erhaltungswürdiger Substandard zu sehen ist, maßgeblich auf den Bedarf der Klägerin, nicht aber auf die objektive Eignung der Wohnungen zur Aufnahme kleinerer Haushalte, d.h. von 1-Personen-Haushalten, ankommen sollte, legt sie nicht nachvollziehbar dar. Dass die Wohnungen, zumindest die 35 m²-Wohnung, für solche Haushalte unter Beachtung zeitgemäßer Ansprüche ungeeignet wären, ergibt ihr Vorbringen ebenfalls nicht.
20. Soweit die Klägerin unter Bezugnahme auf den Wohnungsmarkbericht der IBB für 2014 (S. 66 und 102) darauf hinweist, dass im Bezirk Tempelhof-Schöneberg die durchschnittliche Wohnfläche pro Person 41,66 m² und die durchschnittliche Wohnungsgröße 74,7 m² betrage, rechtfertigt dies ebenfalls nicht die Annahme, die Größe der Wohnungen unterschreite das Niveau, bis zu dem eine Aufwertung ungeachtet möglicher Verdrängungseffekte erhaltungsrechtlich zugelassen werden muss. In Bezug auf die Wohnungsgröße ermöglicht die alleinige Orientierung an einem tatsächlichen Durchschnittsniveau insoweit keine verlässliche Abgrenzung, denn kleinere Wohnungsgrößen sind vielfach lediglich das Korrelat niedriger Einkommensverhältnisse, ohne dass darin stets der Aus-

druck eines zeitlich überholten Entwicklungsstandes gesehen werden müsste. Es bedarf deshalb einer ergänzenden wertenden Beurteilung, die sich entgegen dem Vorbringen der Klägerin gerade nicht erübrigt, weil sich schon aus den tatsächlichen Verhältnissen klar ableiten lässt, dass die Maßnahme lediglich der Herstellung eines zeitgemäßen Ausstattungszustands dient. Dass den nach § 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 1 BauGB zu berücksichtigenden bauordnungsrechtlichen Mindestanforderungen für den vorliegenden Fall keine Aussagekraft beigemessen werden kann, legt die Klägerin ebenfalls nicht dar. Soweit in ihren Ausführungen der Einwand anklingt, die Bauordnung enthalte keine Regelungen zur Wohnungsgröße, weshalb eine Angleichung an das Durchschnittsniveau erhaltungrechtlich nicht untersagt werden dürfe, geht dies daran vorbei, dass zwar keine ausdrückliche bauordnungsrechtliche Regelung zur Mindestgröße von Wohnungen ersichtlich ist, dass aber die bauordnungsrechtlichen Bestimmungen zur notwendigen Ausstattung einer Wohnung mit Küche bzw. Kochnische und Bad mit Badewanne oder Dusche und einer Toilette (vgl. § 48 Abs. 1 und Abs. 3 BauO Bln) mittelbar Rückschlüsse auf eine notwendige Mindestgröße erlauben. Diese Anforderungen könnten daher – unterstellt man die entsprechende Anwendbarkeit des § 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 1 BauGB – durchaus als indi-zieller Maßstab zur Bestimmung der Wohnungsgröße heranzuziehen sein, deren Herstellung trotz gegenläufiger erhaltungrechtlicher Schutzziele genehmigt werden muss. Dass die Wohnungen der Klägerin das daraus ableitbare Mindestmaß unterschreiten, lässt sich auf der Grundlage des Zulassungsvorbringens indes nicht feststellen. Hinzu kommt, dass mit der Wohnungszusammenlegung nicht lediglich eine Wohnung in der von der Klägerin als zeitgemäß angesehenen Durchschnittsgröße hergestellt wird, sondern die neu gebildete Wohnung die angeführten Durchschnittsgrößen überschreitet. Weshalb dies von dem Genehmigungsanspruch nach § 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 1 BauGB umfasst sein sollte, bedürfte einer gesonderten Darlegung.

21. Soweit die Klägerin ein weiteres Abgrenzungskriterium in den Bedingungen der Wohnungsbauförderung sieht, nach denen bei 1- bis 1,5-Zimmer-Wohnungen eine Größe von 40 m² förderfähig sei (vgl. IBB-Wohnungsmarktbericht 2014, S. 73) lässt sich daraus ebenfalls nicht ableiten, dass eine 1-Zimmer-Wohnung mit einer Größe von 35 m² das Mindestniveau im Sinne des § 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 1 BauGB unterschreitet, denn der Wert von 40 m² kennzeichnet nach den Förderbedingungen die Wohnflächenobergrenze, die nicht überschritten werden darf; das bedeutet indes nicht, dass eine um 5 m² kleinere Wohnung nicht mehr angemessen wäre.
22. d) Ernstliche Richtigkeitszweifel ergibt schließlich nicht das Vorbringen, das Verwaltungsgericht sei zu Unrecht davon ausgegangen, dass der Beklagte die Genehmigung ermessensfehlerfrei versagt habe, denn es habe die Anforderungen an einen atypischen Ausnahmefall, der trotz Vorliegens eines Versagungsgrundes ein Ermessen zur Erteilung der Genehmigung eröffne, überspannt und die Besonderheiten des Falles nicht zutreffend gewürdigt.

23. Die Klägerin macht geltend, eine Genehmigung könne im Ermessenswege erteilt werden, wenn eine Situation vorliege, die jedenfalls im Ergebnis dem Anliegen des Erhaltungsrechts nicht widerspreche oder – anders ausgedrückt – wenn die Versagung der Genehmigung für die Zusammensetzung der Bevölkerung nicht schädlicher sei als ihre Erteilung. Letzteres stellt wohl ein Formulierungsversehen dar, denn es dürfte im Gegenteil der Fall gemeint sein, dass die Erteilung der Genehmigung für die Erhaltung der Bevölkerung nicht schädlicher ist als ihre Versagung.
24. Dass hier ein solcher Sonderfall vorliegt, hat die Klägerin nicht schlüssig dargelegt. Sie hebt hervor, dass sie die zusammengelegte Wohnung weiterhin selbst bewohnen wolle. Entscheidend sei außerdem, dass sie seit über 20 Jahren in dem Gebiet ansässig sei und lange vor Inkrafttreten der Erhaltungsverordnung Eigentümerin der beiden Wohnungen geworden sei. In der größeren Wohnung habe sie bereits seit Langem gewohnt. Sie habe die Wohnungen nur deshalb nicht früher zusammenlegen können, weil sie bis 2013 noch auf die Mieteinnahmen der kleineren Wohnung angewiesen gewesen sei. Dieses Vorbringen erlaubt nicht die Würdigung, das Schutzziel der Erhaltungsverordnung wäre durch die Erteilung der Genehmigung nicht stärker betroffen als durch ihre Versagung. Wie das Verwaltungsgericht zutreffend zugrunde gelegt hat, führt die Erweiterung der von der Klägerin langjährig bewohnten Wohnung um die benachbarte kleinere Wohnung, die zuvor vermietet war, dazu, dass dem Wohnungsmarkt eine Wohnung entzogen wird. Dies widerspricht dem Anliegen der Erhaltungssatzung, die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung im Hinblick auf den das Gebiet kennzeichnenden Anteil einkommensschwacher kleinerer Haushalte, die auf das Angebot kleinerer Wohnungen angewiesen sind, zu erhalten. Dass der Verdrängungsdruck von einer bereits in dem Gebiet ansässigen Wohnungseigentümerin ausgeht, rechtfertigt nicht die Annahme eines die Erteilung einer Genehmigung rechtfertigenden Ausnahmefalles, denn daraus könnte sich eine Vorbildwirkung auch für andere im Erhaltungsgebiet ansässige Eigentümer ergeben, die ebenfalls daran interessiert sind, die eigene Wohnung um eine Nachbarwohnung zu erweitern, um zusätzlichen Wohnraum zu gewinnen. Würde der Klägerin die Genehmigung erteilt, so könnte es aus Gleichbehandlungsgründen schwer sein, anderen Wohnungseigentümern eine Wohnungszusammenlegung mit einer Nachbarwohnung zu verwehren. Ein Sonderfall ergibt sich ferner nicht daraus, dass die Klägerin bereits jetzt beide Wohnungen bewohnt, denn die zusätzliche Inanspruchnahme einer Nachbarwohnung würde erheblich attraktiver, mit der Folge einer entsprechend stärkeren Vorbildwirkung, wenn auch die bauliche Zusammenlegung der Wohnungen gestattet würde. Die von der Klägerin angesprochene Möglichkeit, die Genehmigung mit einer Auflage zur erneuten Trennung der Wohnungen im Fall ihrer Veräußerung (Rückbauauflage) zu verbinden, stellt kein ebenso geeignetes milderes Mittel dar, denn hierdurch würde der Wegfall einer Wohnung bis zu einer möglichen Veräußerung, und damit für einen regelmäßig nicht absehbaren Zeitraum, nicht verhindert. Die Klägerin kann sich schließlich nicht darauf berufen, sie sei selbst Teil der geschützten Wohnbevölkerung, denn der Schutzzweck der Erhaltungsverordnung besteht unmittelbar allein in der Erhaltung einer bestimmten Zusammensetzung der Gebietsbevölkerung, d.h. einer bestimmten Bevölkerungsstruktur,

wobei im vorliegenden Fall die Erhaltung eines bestimmten Anteils einkommensschwächerer kleiner Haushalte im Vordergrund steht, die auf das in dem Gebiet vorhandene Angebot kleinerer preiswerter Wohnungen angewiesen sind. Ob einzelne Gebietsbewohner sich für von ihnen beabsichtigte Maßnahmen (mittelbar) auf den Schutzzweck berufen können, hängt davon ab, ob die beabsichtigte Maßnahme aus dem Schutzzweck der Verordnung herausfällt oder insoweit mindestens neutral ist. Das hat die Klägerin jedoch nicht überzeugend dargelegt.

25. Ohne Erfolg leitet die Klägerin einen Sonderfall daraus ab, dass sie die Wohnungen genehmigungsfrei hätte zusammenlegen können, wenn nicht „just kurz zuvor“ der Aufstellungsbeschluss für die Erhaltungsverordnung gefasst worden wäre (worauf das Vorhaben mit Bescheid vom 28. Januar 2014 gemäß § 15 Abs. 1 Satz 2 BauGB vorläufig untersagt wurde), denn dass das Ziel der Erhaltungsverordnung durch eine Entscheidung nach § 15 Abs. 1 BauGB bereits unmittelbar nach Erlass und Bekanntmachung des Aufstellungsbeschlusses abgesichert werden kann, entspricht der gesetzlichen Regelung (vgl. § 172 Abs. 2 BauGB).

26. Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Ergebnisses der angegriffenen Entscheidung hat die Klägerin schließlich nicht entsprechend den Anforderungen nach § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO dargelegt, soweit sie sich gegen die Erwägung des Verwaltungsgerichts wendet, der Vorschrift des § 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 6, 1. Hs. BauGB, die unmittelbar nur die Umwandlung von Mietwohnungen in Wohnungseigentum betreffe, lasse sich nicht die Wertung entnehmen, dass auch außerhalb des unmittelbaren Anwendungsbereichs dieser Regelung ein atypischer Ausnahmefall stets gegeben sei, wenn eine Maßnahme, wie im vorliegenden Fall, die zu schützende Wohnbevölkerung konkret unberührt lasse. Die Klägerin wendet dagegen lediglich ein, dass der vorliegende Fall weitere Besonderheiten aufweise, die es als unbillig erscheinen ließen, die Genehmigung zu versagen und sie dazu zu zwingen, weiterhin durch das Treppenhaus von ihrem Wohnzimmer in ihr Schlafzimmer zu gelangen. Dieses Vorbringen genügt nicht, um schlüssig darzulegen, weshalb der Rechtsgedanke des § 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 6, 1. Hs. BauGB unter Berücksichtigung der Besonderheiten des vorliegenden Falles die Annahme eines die Genehmigungserteilung rechtfertigenden Sonderfalles tragen sollte.

27. Auch der ergänzende Hinweis auf frühere Regelungen anderer Bezirke, nach denen in der Vergangenheit eine Überschreitung des im Erhaltungsgebiet üblichen und angemessenen Standards nur dann als nicht genehmigungsfähig angesehen wurde, wenn kein selbstgenutztes Wohneigentum betroffen war, genügt nicht zur schlüssigen Darlegung ernstlicher Richtigkeitszweifel, denn der Beklagte ist in der Ausübung seines Ermessens nicht durch – zumal nicht mehr geltende – Regelungen anderer Bezirke gebunden. Dass allein der Umstand, dass die Klägerin die neu gebildete Wohnung selbst nutzt, der Annahme einer Beeinträchtigung der Schutzziele der Erhaltungsverordnung nicht entgegensteht und deshalb keinen Sonderfall begründet, wurde bereits ausgeführt.

28. 2. Die Berufung ist nicht wegen der geltend gemachten Divergenz (§ 124 Abs. 2 Nr. 4 VwGO) von dem Urteil des Oberverwaltungsgerichts Berlin vom 10. Juni 2004 – 2 B 3.02 – zuzulassen. Wie bereits ausgeführt (s. oben unter 1.a), lässt sich dieser Entscheidung der von der Klägerin angenommene Rechtssatz, bauliche Änderungen seien nur dann milieuschutzrechtlich relevant, wenn sie zu Mietpreissteigerungen führen könnten, nicht entnehmen.
29. 3. Die Berufung ist nicht wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache (§ 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO) zuzulassen. Dieser Zulassungsgrund setzt voraus, dass eine bisher weder höchstrichterlich noch obergerichtlich beantwortete konkrete und zugleich entscheidungserhebliche Rechts- oder Tatsachenfrage aufgeworfen und erläutert wird, warum sie über den Einzelfall hinaus bedeutsam ist und im Interesse der Rechtseinheit oder Rechtsfortbildung der Klärung in einem Berufungsverfahren bedarf. Dem genügt das Zulassungsvorbringen nicht.
30. a) Die Klägerin formuliert zunächst folgende Fragen:
31. „Ist bei der Frage einer erhaltungsrechtlichen Versagung rechtfertigenden Verdrängungsgefahr i.S.v. § 172 Abs. 4 Satz 1 BauGB starr auf die konkrete Sozial- und Wohnungsstruktur im Zeitpunkt der Unterschützstellung abzustellen, so dass der Teil der Gebietsbevölkerung, der diese Parameter nicht mehr erfüllt, nicht mehr zur geschützten Wohnbevölkerung zählt? Oder kann sich die geschützte angestammte Bevölkerung auch „weiterentwickeln“ mit der Folge, dass auch Verbleiben derjenigen im Erhaltungsgebiet geschützt wird, die aufgrund von Veränderungen ihrer persönlichen Situation einen gesteigerten Flächenbedarf haben?“
32. Die Klägerin arbeitet damit eine entscheidungserhebliche und zugleich klärungsbedürftige grundsätzlich bedeutsame Rechtsfrage nicht klar genug heraus.
33. Die Fragen lassen sich zum Teil ohne weiteres aus der gesetzlichen Regelung des § 172 Abs. 1 Satz Nr. 2 und Abs. 4 Satz 1 BauGB beantworten. So ergibt sich aus der gesetzlichen Regelung, dass der Schutzzweck einer Erhaltungssatzung bzw. (in Berlin, vgl. § 246 Abs. 2 Satz 1 BauGB i.V.m. § 30 AGBauGB) -verordnung im Sinne der genannten Bestimmungen (sog. soziale Erhaltungsverordnung bzw. „Milieuschutzverordnung“) die Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung in einem bestimmten Gebiet aus städtebaulichen Gründen ist. Geschützt ist daher nicht unmittelbar die individuell-konkrete Wohnbevölkerung eines Gebiets, sondern deren Zusammensetzung.
34. Die weiteren Fragen entziehen sich einer allgemeinen, fallübergreifenden Beantwortung. Sie zielen darauf ab, ob und inwieweit konkrete „angestammte“ Gebietsbewohner sich – auch nach einer Veränderung ihrer persönlichen Verhältnisse – auf den Schutz einer Erhaltungsverordnung berufen können. Legt man zugrunde, dass sich eine Erhaltungsverordnung nach der gesetzlichen Regelung unmittelbar auf die Zusammensetzung der

Wohnbevölkerung richtet, so können die Schutzwirkungen für einzelne Personen nur mittelbar aus dem Schutzzweck der jeweiligen Erhaltungsverordnung abgeleitet werden. Die Beantwortung der Fragen hängt deshalb maßgeblich von den Gegebenheiten des Einzelfalles ab, namentlich davon, welche Struktur der Wohnbevölkerung im konkreten Fall durch die Erhaltungsverordnung geschützt wird. Hierfür kommt es vor allem auf die von dem Ordnungsgeber durchgeführten Voruntersuchungen, auf die dort festgestellten Besonderheiten der vorhandenen Bevölkerungsstruktur und auf die für den Ordnungsgeber danach maßgeblichen Gründe der Unterschutzstellung an. Daneben können tatsächliche Fragen eine Rolle spielen, etwa inwieweit beabsichtigte bauliche Maßnahmen am Wohnungsbestand Auswirkungen auf die geschützte Bevölkerungsstruktur erwarten lassen. Daraus wird zugleich deutlich, dass sich die ersichtlich der konkreten Situation der Klägerin verhaftete Frage, inwieweit Angehörige der angestammten Gebietsbevölkerung sich unter geänderten Verhältnissen weiterhin auf den Schutz der Verordnung berufen können, sich nur dann entscheidungserheblich stellt, wenn geklärt ist, dass sie überhaupt vom Schutzzweck umfasst sind. Dies legt die Klägerin jedoch nicht nachvollziehbar dar.

35. b) Die Klägerin formuliert außerdem die Frage:

36. „Ist § 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 1 BauGB dahingehend auszulegen, dass auch die Größe einer Wohnung unter den Begriff des „Ausstattungszustands“ fallen kann?“

37. Weshalb diese Frage im vorliegenden Verfahren entscheidungserheblich und damit klärungsfähig ist, hat die Klägerin ebenfalls nicht hinreichend dargelegt. Die Frage zielt der Sache nach auf die entsprechende Anwendbarkeit des § 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 1 BauGB im vorliegenden Fall. Hierauf käme es jedoch nur dann entscheidungserheblich an, wenn davon auszugehen wäre, dass die Voraussetzungen eines Genehmigungsanspruchs nach dieser Regelung erfüllt sind. Dies hat die Klägerin indes, wie bereits ausgeführt (s.o. unter 1.c) nicht dargelegt.

38. 4. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 1 und 3, § 52 Abs. 2 GKG.

39. Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5 i.V.m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).