

VG Berlin

Urteil

vom 08.09.2015

19 K 125.15

BauGB § 172 Abs. 1 Nr. 2

Im Milieuschutzgebiet kann auch die Zusammenlegung zweier benachbarter und selbstgenutzter Eigentumswohnungen versagt werden.

VG Berlin, Urteil vom 08.09.2015 - 19 K 125.15 (nicht rechtskräftig, Ber: 2 S 64/15)  
nachfolgend:

OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 12.07.2016 - 2 S 64.15

In der Verwaltungsstreitsache

(...)

hat das Verwaltungsgericht Berlin, 19. Kammer, aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 8. September 2015 durch den Richter am Verwaltungsgericht Rau als Einzelrichter für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110% des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110% des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Tatbestand

Die Klägerin begehrt die Erteilung einer erhaltungsrechtlichen Genehmigung.

Die Klägerin ist Eigentümerin zweier Eigentumswohnungen im 4. Obergeschoss des Anwesens G.straße 33 in 10783 Berlin-Schöneberg. Bei den Wohnungen handelt es sich um eine 1-Zimmerwohnung und eine 2-Zimmerwohnung (jeweils mit Küche und Bad) mit Wohnflächen von 53 m<sup>2</sup> und 35 m<sup>2</sup>. Die Klägerin bewohnt die Wohnungen derzeit selbst.

Das Grundstück G.-straße 33 liegt im räumlichen Geltungsbereich der Erhaltungsverordnung für das Gebiet "Barbarossaplatz /Bayerischer Platz" im Bezirk Tempelhof-Schöneberg von Berlin, Ortsteil Schöneberg vom 26. August 2014 (GVBl. S. 327; im Folgenden: Erhaltungs-

verordnung). Hierbei handelt es sich um eine sog. "Milieuschutzverordnung" (soziale Erhaltungsverordnung) im Sinne des § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB.

Unter dem 23. Dezember 2014 zeigte die Klägerin dem Bezirksamt Tempelhof-Schöneberg von Berlin (im Folgenden: Bezirksamt) im Genehmigungsfreistellungsverfahren gemäß § 63 BauO Bln die Zusammenlegung ihrer beiden Wohnungen an. Ausweislich der Baubeschreibung sollen die Wohnungen durch eine Wandöffnung mit einem lichten Maß von ca. 1,40 m Breite und ca. 2,10 m Höhe in der tragenden Mittelwand über die Flure miteinander verbunden werden.

Mit Bescheid vom 27. Oktober 2014 teilte das Bezirksamt der Klägerin mit, der Wohnungszusammenlegung könne gemäß § 172 Abs. 4 Satz 1 BauGB nicht zugestimmt werden, da die Maßnahme den Zielen der Erhaltungsverordnung widerspreche. Nach den im Amtsblatt für Berlin Nr. 38 vom 12. September 2014 (S. 1754 f.) veröffentlichten Prüfkriterien für die Umsetzung der Erhaltungsverordnung würden für Grundrissänderungen zur Schaffung besonders großzügiger Wohnungsgrundrisse sowie Wohnungszusammenlegungen erhaltungsrechtlich grundsätzlich keine Genehmigungen erteilt. Grundrissänderungen zur Schaffung besonders großzügiger Wohnungsgrundrisse führten zu Veränderungen des gegenwärtigen Wohnungsbestandes und könnten somit erhebliche Aufwertungsspielräume schaffen. Die spezifische Mischung unterschiedlicher Wohnraumangebote, insbesondere das Angebot von kleinräumigen Wohnungen in unteren bis mittleren Preissegmenten, solle im Erhaltungsgebiet erhalten bleiben. Zudem hätten gewachsene, sich kontinuierlich weiterentwickelnde Sozialstrukturen positive Auswirkungen auf die Struktur und die Kosten der staatlich zu organisierenden und bereit zu stellenden Daseinsfürsorge und Infrastrukturausstattung. Flächendeckende Änderungen der Wohnungsgrößenstruktur durch die Zusammenlegung kleinerer Wohnungen könnten z. B. zur Überlastung von Kapazitäten bezirklicher Kinder- und Jugendeinrichtungen, speziell im Grundschulbereich, führen.

Gegen den Bescheid vom 27. Oktober 2014 erhoben die Verfahrensbevollmächtigten der Klägerin für diese am 25. November 2014 Widerspruch, den sie mit Schreiben vom 29. Dezember 2014 im Wesentlichen wie folgt begründeten: Die geplante Baumaßnahme dürfte schon keiner erhaltungsrechtlichen Genehmigung bedürfen, weil die Zusammenlegung zweier Wohnungen keine Erhöhung, sondern - im Gegenteil - nach allgemeiner Erfahrung eher eine Absenkung des Quadratmetermietpreises zur Folge habe und somit keine Verdrängungsgefahr bestehe. Jedenfalls bestehe eine die Versagung der Genehmigung rechtfertigende Verdrängungsgefahr hier deshalb nicht, weil Anwohnern ein Verbleib im Gebiet im Einzelfall durchaus auch gerade erst durch veränderte Grundrisse bzw. ein entsprechendes Angebot an größeren Wohnungen möglich sein könne. Auch führe die geplante Wohnungszusammenlegung zu einer Wohnungsgröße von lediglich 88 m<sup>2</sup> und damit nicht zu besonders "großzügigen" Verhältnissen. Vielmehr entstehe eine Wohnung für einen klassischen 2-Personen-Haushalt, wie sie grundsätzlich stark nachgefragt sei. Dabei sei auch zu berücksichtigen, dass der Bedarf für 2-Personen-Haushalte im Prognosezeitraum 2011 bis 2030 lt. IBB Wohnungsmarktbericht 2013 deutlich ansteigen werde. Des Weiteren sei eine kleine

Wohnung von 35 m<sup>2</sup> für einen dauerhaften 1-Personen-Bedarf nicht nur zu klein, sondern im konkreten Fall für ältere Mitbürger, die Hauptnachfrager nach solchen 1-Personen-Haushalten seien, aufgrund der Lage im 4. Obergeschoss ohne Aufzug auch uninteressant. Auch dies belege, dass die Zusammenlegung der beiden Wohnungen keinen kausalen Verdrängungsdruck verursachen könne. Ferner sei im konkreten Fall auch in Rechnung zu stellen, dass es um selbst genutztes Wohnungseigentum gehe. Damit wirke sich der geplante Durchbruch auf die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung in keiner Weise aus. Selbst wenn eine Verdrängung zu besorgen sei, bestünde zumindest ein Genehmigungsanspruch gemäß § 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 1 BauGB, weil die Zusammenlegung der beiden Wohnungen zu einer Wohnung mit 88 m<sup>2</sup> Wohnfläche der Herstellung eines zeitgemäßen Ausstattungsstandards diene. Im Übrigen sei die Versagung der Genehmigung unverhältnismäßig. Es liege ein "atypischer Fall" vor, da es sich um selbst genutztes Wohnungseigentum handele. Dies sei jedenfalls im Rahmen des dem Beklagten nach § 172 Abs. 4 Satz 1 BauGB zustehenden Versagungsermessens zu berücksichtigen. Es liege auf der Hand, dass der Gesetzgeber einen derartigen Fall - hätte er ihn vor Augen gehabt -, dahingehend geregelt hätte, dass eine Genehmigung erteilt werden müsse. Es gebe keinen vernünftigen Grund dafür, der Klägerin im konkreten Fall den Durchbruch zwischen den von ihr genutzten Einheiten zu versagen.

Über den Widerspruch wurde bislang nicht entschieden.

Am 8. April 2015 hat die Klägerin Untätigkeitsklage erhoben, zu deren Begründung sie sich auf die Ausführungen zur Begründung des Widerspruchs im Schreiben vom 29. Dezember 2014 bezieht.

Die Klägerin beantragt,

den Beklagten unter Aufhebung des Bescheides Nr. WA06/14 mit Datum vom 27. Oktober 2014 zu verpflichten, der Klägerin die beantragte erhaltungsrechtliche Genehmigung zu erteilen.

Der Beklagte beantragt, die Klage abzuweisen.

Zur Begründung bezieht er sich auf den streitgegenständlichen Bescheid.

Mit Beschluss vom 1. Juli 2015 hat die Kammer den Rechtsstreit gemäß § 6 Abs. 1 VwGO dem Berichterstatter als Einzelrichter zur Entscheidung übertragen.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachstandes und des Vorbringens der Beteiligten wird Bezug genommen auf die Streitakte sowie auf die beigezogenen Verwaltungsvorgänge des Beklagten, die dem Gericht vorgelegen haben und Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen sind.

## Entscheidungsgründe

Die Klage, über die aufgrund des Beschlusses der Kammer vom 1. Juli 2015 gemäß § 6 Abs. 1 VwGO der Berichterstatter als Einzelrichter entscheidet, bleibt ohne Erfolg. Sie ist als Verpflichtungsklage gemäß § 42 Abs. 1, 2. Var. VwGO in der Sonderform der Untätigkeitsklage gemäß § 75 VwGO zulässig, aber unbegründet. Der Bescheid des Beklagten vom 27. Oktober 2014 ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten. Die Klägerin hat weder einen Anspruch auf Erteilung der begehrten erhaltungsrechtlichen Genehmigung noch einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Neuentscheidung durch den Beklagten (vgl. § 113 Abs. 5 VwGO), wobei der Verbescheidungsantrag stets als "Minus" im Verpflichtungsantrag enthalten ist und nicht eigens gestellt werden muss, soweit - wie hier - Ermessensvorschriften als Rechtsgrundlage in Betracht kommen (vgl. etwa VG München, Urteil vom 6. November 2013 - VG M 18 K 12.357). Die von der Klägerin geplante Zusammenlegung ihrer beiden Wohnungen durch Schaffung eines Durchbruchs im Flurbereich der Wohnungen bedarf einer erhaltungsrechtlichen Genehmigung. Deren Erteilung hat der Beklagte zu Recht abgelehnt.

Im Einzelnen:

Das Vorhaben ist gemäß § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB i. V. m. § 2 Satz 1 der Erhaltungsverordnung genehmigungsbedürftig.

Nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB kann die Gemeinde in einem Bebauungsplan oder durch eine sonstige Satzung Gebiete bezeichnen, in denen zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung der Rückbau, die Änderung oder die Nutzungsänderung baulicher Anlagen der Genehmigung bedürfen. Im Land Berlin tritt an die Stelle der Satzung nach § 172 Abs. 1 BauGB eine Rechtsverordnung, die von dem zuständigen Bezirksamt erlassen wird (vgl. § 246 Abs. 2 Satz 1 BauGB i. V. m. § 30 Satz 1 AGBauGB Bln). Eine solche Rechtsverordnung liegt für das hier maßgebliche Gebiet mit der Erhaltungsverordnung vor.

Bedenken gegen die Wirksamkeit der Erhaltungsverordnung bestehen nicht. Sie gibt hinreichend bestimmt an, in welchem Gebiet (vgl. § 1 der Erhaltungsverordnung) und aus welchem der in § 172 Abs. 1 Satz 1 BauGB genannten Gründe, nämlich zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung (§ 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB), das erhaltungsrechtliche Genehmigungserfordernis statuiert werden sollte (vgl. § 2 der Erhaltungsverordnung sowie deren Titel). Dies ist nach der Rechtsprechung ausreichend, weil die weitere Konkretisierung erst auf der zweiten Stufe des Verfahrens erfolgt, auf der über die Zulässigkeit etwaiger Veränderungen entschieden wird (vgl. BVerwG, Beschluss vom 25. Juni 2013 - BVerwG 4 N 2.13; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 13. März 2014 - OVG2 B 7.12; Hamburgisches OVG, Urteil vom 9. Juli 2014 - OVG2E 3/13.N).

Am Vorliegen besonderer städtebaulicher Gründe, die geeignet sind, das Genehmigungserfordernis zu rechtfertigen, bestehen keine Zweifel.

Der Beklagte verfolgt mit der Erhaltungsverordnung das legitime Ziel, die ansässige Wohnbevölkerung vor Verdrängung zu schützen (vgl. BVerwG, Urteil vom 24. Mai 2006 - BVerwG 4 C 9.04 -, NVwZ 2006, 1167 ; Berlin-Brandenburg, Urteil vom 31. Mai 2012 - OVG10 B 9.11). Das schließt das Anliegen ein, einkommensschwachen Mietern - auch neu zuziehenden - ein Wohnen in dem Gebiet zu ermöglichen (vgl. BVerwG, Urteil vom 24. Mai 2006, a. a. O.).

In der Begründung für den Erlass der Erhaltungsverordnung (Drucksache Nr. 1125/XIX der Bezirksverordnetenversammlung Tempelhof-Schöneberg von Berlin) hat der Beklagte auch plausibel und nachvollziehbar dargelegt, dass ohne den Erlass der Erhaltungsverordnung im Erhaltungsgebiet infolge baulicher Maßnahmen im Sinne des § 172 Abs. 1 Satz 1 BauGB eine unerwünschte Veränderung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung zu besorgen ist, die negative städtebauliche Folgen befürchten lässt (vgl. für diese materiellen Voraussetzungen einer "Milieuschutzsatzung" Hamburgisches OVG, a. a. O., Rn. 23 m. w. Nachw.).

Der Beklagte hat einen Aufwertungsspielraum, der bauliche Maßnahmen im Sinne des § 172 Abs. 1 Satz 1 BauGB bedingt, im Ausstattungszustand im Gebiet (z. B. Fehlen einzelner Ausstattungsmerkmale wie Fliesen im Bad, Doppelfenster in allen Räumen, Balkone), in dem bestehenden Verdichtungs- und Ausbaupotenzial (Dachausbau) sowie in den Möglichkeiten einer energetischen Modernisierung gesehen. Entsprechend gebe es auch einen hohen Aufwertungsdruck im Gebiet. Ebenso wie auf dem Berliner Wohnungsmarkt allgemein, bestehe eine große Nachfrage nach Wohnungen auch im höherpreisigen Segment. Die Zunahme des Aufwertungsdrucks zeige sich vor allem in der Mietentwicklung. Die hohen Einkommen der "zugewanderten" Bevölkerung zögen nicht nur kontinuierliche Mietsteigerungen und steigende Kaufpreise nach sich, sondern verdeutlichten auch, dass sich Aufwertungsinvestitionen wieder rechneten. Die durchschnittlichen Quadratmetermieten, die bei Mietabschlüssen 2013 vereinbart worden seien, lägen um gut 30% über dem Gebietsdurchschnitt. Der Aufwertungsdruck betreffe den gesamten Wohnungsbestand im Gebiet. Die dadurch verursachte Verdrängungsgefahr rühre von der sozialen Besonderheit des Erhaltungsgebiets, die in seiner besonderen Sozialstruktur bestehe; nämlich einer Trennung der Wohnbevölkerung in einen Teil, der die in dem Gebiet vorhandenen Altbauten mit überwiegend großen, gut erhaltenen Wohnungen bewohne (vornehmlich zugezogene gut situierte Familien mit Kindern), und einen anderen Teil, der in den relativ preiswerten, kleineren Wohnungen aus der Nachkriegszeit lebe (vornehmlich ältere Personen und Rentner mit hoher Gebietsbindung). Durch die spezielle Größenstruktur mit vielen relativ kleinen Wohnungen stelle der Bestand an Nachkriegswohnungen ein besonderes Angebotssegment dar, das in der Berliner Innenstadt relativ wenig vorhanden sei. Für die Versorgung der Haushalte mit unterdurchschnittlichen Einkommen seien die Nachkriegswohnungen mit niedrigen Mieten derzeit nicht zu ersetzen.

Städtebauliche Fehlentwicklungen, denen mit der Erhaltungsverordnung begegnet werden soll, hat der Beklagte in der Störung des günstigen Verhältnisses von Wohnungs- und Haushaltsstruktur, in der Veränderung der bewährten Bevölkerungsstruktur, der Gefahr der Überlastung der infrastrukturellen Angebote für Kinder (speziell im Grundschulbereich) sowie der Verstärkung von Segregationsprozessen in der Gesamtstadt gesehen.

Wegen der Einzelheiten wird auf die Begründung der Erhaltungsverordnung verwiesen sowie die im Vorfeld des Verordnungserlasses vom Bezirksamt in Auftrag gegebene "Untersuchung zur Begründung einer sozialen Erhaltungsverordnung für das Gebiet Barbarossaplatz /Bayerischer Platz" des Planungsbüros und Forschungsinstituts "T." aus April 2014, auf der die Begründung der Erhaltungsverordnung basiert. Auch die Klägerin hat nicht in Abrede gestellt, dass ein städtebaulicher Milieuschutz im Sinne des § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB als Instrument des Verdrängungsschutzes zugunsten der vorhandenen Zusammensetzung der Wohnbevölkerung in ihrer angestammten Umgebung im Erhaltungsgebiet grundsätzlich gerechtfertigt ist.

Das Vorhaben der Wohnungszusammenlegung bedarf nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB einer Genehmigung, denn es handelt sich dabei um die Änderung einer baulichen Anlage (vgl. die Begriffsbestimmung in § 2 Abs. 1 Satz 2 BauO Bln) in dem durch § 1 der Erhaltungsverordnung bestimmten Erhaltungsgebiet. Durch die Maßnahme wird in die bauliche Substanz des vorhandenen Wohngebäudes eingegriffen. Entgegen der Ansicht der Klägerin fehlt es auch nicht an der für die Genehmigungsbedürftigkeit der Änderung erforderlichen Relevanz. Lediglich Änderungen, die von vornherein nicht geeignet sind, das Schutzziel der Erhaltungsverordnung zu gefährden, unterfallen nicht dem Genehmigungsvorbehalt (vgl. BVerwG, Beschluss vom 17. Dezember 2004 - BVerwG 4 B 85.04 -, NVwZ 2005, 445; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 13. März 2014, a. a. O., Rn. 21). Der Wohnungszusammenlegung kann die prinzipielle Eignung, das Ziel der Erhaltungsverordnung negativ zu beeinflussen, nicht abgesprochen werden. Zwar ist der Klägerin zuzugestehen, dass die Maßnahme keine Steigerung des Mietzinses pro Quadratmeter zur Folge haben dürfte. Es wäre jedoch verfehlt, die Maßnahme deshalb als milieuschutzrechtlich ohne Belang anzusehen. Auf die (mögliche) Steigerung der Quadratmetermiete als den Genehmigungsvorbehalt aus § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB auslösenden Grund ist in der Rechtsprechung vor allem bei Maßnahmen abgestellt worden, die die Wohnungsgröße unberührt lassen (vgl. z. B. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 31. Mai 2012, a. a. O.: Errichtung einer Aufzugsanlage mit Haltestelle; OVG Berlin, Urteil vom 10. Juni 2004 - OVG2 B 3.02: Modernisierungs- im Gegensatz zu bloßen Instandsetzungs- und Instandhaltungsmaßnahmen). Daraus lässt sich indes nicht ableiten, dass eine Wohnungszusammenlegung, durch die sich die Quadratmetermiete nicht erhöht, schlechterdings als ungeeignet anzusehen ist, die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung zu verändern. Es liegt auf der Hand, dass ein Gebiet mit 1.000 Wohnungen mit einer Wohnfläche von jeweils 40 m<sup>2</sup> und einer Miete von 400,00 Euro eine andere Sozialstruktur aufweisen wird als das gleiche Gebiet mit 200 Wohnungen mit einer Wohnfläche von jeweils 200 m<sup>2</sup> und einer Miete von 2.000,00 Euro.

Die Ablehnung der Erteilung der erhaltungsrechtlichen Genehmigung durch den Beklagten

begegnet keinen rechtlichen Bedenken.

Es besteht kein Genehmigungsanspruch nach den Bestimmungen des § 172 Abs. 4 Satz 3 BauGB. Insbesondere ist § 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 1 BauGB im Fall der Klägerin nicht einschlägig. Nach dieser Vorschrift 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. Diese Voraussetzungen sind hier nicht erfüllt.

Das Gericht hat bereits Zweifel, ob die Größe einer Wohnung ihrem "Ausstattungszustand" zugeordnet werden kann. Ausgehend vom allgemeinen Sprachgebrauch, dürften Wohnungsgröße und Wohnungsausstattung zwei verschiedene Merkmale darstellen, die die Qualität einer Wohnung ausmachen. Jedenfalls kann zur Überzeugung des Gerichts keine Rede davon sein, dass die beiden Wohnungen der Klägerin aufgrund ihrer Größe von 53 m<sup>2</sup> und 35 m<sup>2</sup> nicht (mehr) dem "zeitgemäßen Ausstattungszustand einer durchschnittlichen Wohnung unter Berücksichtigung der bauordnungsrechtlichen Mindestanforderungen" entsprechen. Das gilt auch für die kleinere der beiden Wohnungen. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass eine Wohnung mit einer Größe von 35 m<sup>2</sup> nach den tatsächlichen Verhältnissen im Bundesgebiet nicht mehr heutigem (Durchschnitts-) Standard genügt. Ohnehin enthält § 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 1 BauGB nicht nur eine Bezugnahme auf tatsächliche Verhältnisse ("durchschnittlich"), sondern zugleich mit der Bezugnahme auf die bauordnungsrechtlichen Mindestanforderungen ein wertendes Element (BVerwG, Beschluss vom 17. Dezember 2004, a. a. O.). Inhaltliche Zielsetzung der Vorschrift ist es, zu vermeiden, dass in Milieuschutzgebieten ein bauordnungsrechtlicher "Substandard" festgeschrieben wird (vgl. BVerwG, Beschluss vom 17. Dezember 2004, a. a. O.; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 31. Mai 2012, a. a. O., Rn. 32). Dass eine 35 m<sup>2</sup>-Wohnung nicht (mehr) den bauordnungsrechtlichen Mindestanforderungen genügt, ist indes gleichermaßen nicht erkennbar.

Auch auf § 172 Abs. 4 Satz 1 BauGB kann sich die Klägerin nicht mit Erfolg berufen. Nach dieser Vorschrift darf die Genehmigung in den Fällen des § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB nur versagt werden, wenn die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung aus besonderen städtebaulichen Gründen erhalten werden soll.

Das Vorhaben der Klägerin erfüllt den Versagungstatbestand des § 172 Abs. 4 Satz 1 BauGB.

Der Versagungsgrund aus § 172 Abs. 4 Satz 1 BauGB liegt vor, wenn ein Vorhaben geeignet ist, die Gefahr der Verdrängung der vorhandenen Wohnbevölkerung hervorzurufen, und wenn eine solche Verdrängung aus den besonderen städtebaulichen Gründen nachteilige Folgen haben würde (vgl. dazu sowie zum Folgenden BVerwG, Urteil vom 18. Juni 1997 - Urteil vom 18. Juni 1997 - BVerwG 4 C 2/97 -, NVwZ 1998, 503). Da das Ziel der Erhaltungsverordnung die Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung im Erhaltungsgebiet ist, ist es für die Erteilung oder Versagung der Genehmigung nicht entscheidend, ob

durch die konkrete Maßnahme die davon betroffenen Bewohner tatsächlich verdrängt werden. Es reicht vielmehr aus, wenn die Baumaßnahme generell geeignet ist, eine solche Verdrängungsgefahr auszulösen. Die Erhaltungsverordnung dient als städtebauliches Instrument nicht - jedenfalls nicht unmittelbar - dem Schutz einzelner konkreter Bewohner, sondern dem allgemeineren und längerfristigen Ziel, die Struktur der Wohnbevölkerung zu erhalten. Dieses Planungsziel kann nur bei Anknüpfung an objektive und dauerhafte Gegebenheiten erreicht werden, die durch eine Maßnahme in der Regel verändert werden. Deshalb kommt die Versagung der Genehmigung etwa auch dann in Betracht, wenn die Wohnung, an der bauliche Veränderungen vorgenommen werden sollen, derzeit leer steht oder wenn die davon betroffenen derzeitigen Bewohner mit der Baumaßnahme einverstanden sind. Da eine einzelne Maßnahme innerhalb eines größeren Erhaltungsgebiets kaum jemals zu einer städtebaulich ins Gewicht fallenden Änderung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung führen wird, darf die Maßnahme auch nicht isoliert gesehen werden. Es kommt vielmehr darauf an, ob die einzelne Maßnahme aufgrund ihrer Vorbildwirkung geeignet ist, eine Entwicklung in Gang zu setzen, die tendenziell die Veränderung der Zusammensetzung der vorhandenen Wohnbevölkerung nach sich zieht.

Das Vorhaben der Wohnungszusammenlegung ist generell geeignet, die Gefahr der Verdrängung der vorhandenen Wohnbevölkerung hervorzurufen. Schon zahlenmäßig entzieht die Maßnahme dem Wohnungsmarkt eine Wohnung. Letztlich gehen indes sogar zwei Wohnungen eines bestimmten Wohnungstyps verloren (kleinere 1- bis 2-Zimmerwohnungen bis rd. 50 m<sup>2</sup>), die ersetzt werden durch eine einzige Wohnung eines anderen Wohnungstyps (größere 3- bis 4-Zimmer-Wohnungen mit rd. 90 m<sup>2</sup>). Gerade den zuerst genannten Wohnungstyp mit seinen verhältnismäßig niedrigen - absoluten - Wohnkosten gilt es nach der Begründung der Erhaltungsverordnung aufgrund der besonderen Sozialstruktur im Erhaltungsgebiet aber im Bestand möglichst zu erhalten, um einkommensschwächeren Haushalten mit geringer Haushaltsgröße (z. B. Rentnern) ein Verbleib im Erhaltungsgebiet zu ermöglichen. Stünden dem betreffenden Bevölkerungsteil keine kleineren Wohnungen mehr zur Verfügung, wäre er gezwungen, aus dem Erhaltungsgebiet fortzuziehen (bzw. wäre an einem Zuzug gehindert). Der Einwand der Klägerin, der als schützenswert angesehenen Wohnbevölkerung könne ein Verbleib im Erhaltungsgebiet im Einzelfall durchaus auch gerade erst durch ein entsprechendes Angebot an größeren Wohnungen möglich sein, geht vor diesem Hintergrund fehl. Er verkennt, dass das Spezifische, Typische des geschützten "Milieus" hier gerade der hohe Anteil an kleinen Haushalten mit geringen Einkommen ist, der auf das Vorhandensein kleiner, bezahlbarer Wohnungen wie diejenigen der Klägerin angewiesen ist. Zwar trifft zu, dass auch größere Haushalte (z. B. Familien mit Kindern) zur Wohnbevölkerung im Erhaltungsgebiet gehören, und zwar sowohl solche, die über höhere Einkommen verfügen, als auch solche, die einkommensschwächer sind. Eine Gefährdung dieser Haushalte steht vorliegend aber nicht in Rede. Ihr Bedarf wird derzeit durch den vorhandenen Bestand an größeren Wohnungen gedeckt, die sich ausweislich der Begründung der Erhaltungsverordnung und der vorbereitenden Untersuchung vornehmlich in den Altbauten befinden, wobei sich die Mieten von denen in den Nachkriegsbauten nur absolut unterscheiden (Mietzins insgesamt), nicht relativ (Quadratmetermiete). Gefährdet sind durch das Vor-

haben der Wohnungszusammenlegung die kleineren Haushalte, die die gegenwärtige Sozialstruktur im Erhaltungsgebiet mitprägen. Es geht gerade darum, die vorhandene Struktur zu erhalten, die gewachsene Mischung aus größeren Haushalten mit tendenziell höheren Einkommen und kleineren Haushalten mit tendenziell geringeren Einkommen.

Die unerwünschte Veränderung in der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung lässt auch negative städtebauliche Folgen befürchten. Insoweit kann verwiesen werden auf die Ausführungen zum Vorliegen besonderer städtebaulicher Gründe, die den Erlass der Erhaltungsverordnung tragen (s. o.).

Die Versagung der erhaltungsrechtlichen Genehmigung durch den Beklagten erweist sich schließlich auch nicht als ermessensfehlerhaft. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts schließt § 172 Abs. 4 Satz 1 BauGB es zwar nicht aus, dass die Genehmigung trotz Vorliegens einer Verdrängungsgefahr und damit eines Versagungsgrundes gleichwohl nach pflichtgemäßem Ermessen erteilt werden kann. Damit das Ermessen der Behörde eröffnet ist, bedarf es jedoch einer atypischen Fallgestaltung im Einzelfall (vgl. BVerwG, Urteile vom 30. Juni 2004 - BVerwG 4 C 1/03 -, NVwZ-RR 2005, 383, und vom 18. Juni 1997, a. a. O., 504; s. für § 172 Abs. 3 Satz 1 BauGB auch VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 13. Oktober 1998 - VGH5 S 2134/98, NVwZ-RR 1999, 565; VG Berlin, Urteile vom 2. September 2015 - VG19 K 256.14 -, S. 12 d. Abdr. und vom 8. August 2013 - VG19 K 272.11 -, S. 7 d. Abdr.). Ein solcher atypischer Ausnahmefall ist hier nicht gegeben.

Insbesondere ergibt sich eine Ausnahmesituation nicht aus dem Umstand, dass die Klägerin plant, die zusammengelegte Wohnung weiter selbst zu bewohnen. Wie bereits dargelegt, knüpft die Erhaltungsverordnung als städtebauliches Instrument gerade nicht an die konkreten Verhältnisse einzelner Grundstücke an, sondern verfolgt das übergeordnete Planungsziel der Bewahrung der - abstrakten - Bevölkerungsstruktur im Erhaltungsgebiet, weshalb die Behörde an einer Versagung selbst dann nicht gehindert ist, wenn es um bauliche Veränderungen an einer derzeit leer stehenden Wohnung geht (s. o.). Vor diesem Hintergrund kann es auch auf der Rechtsfolgenseite des § 172 Abs. 4 Satz 1 BauGB grundsätzlich nicht entscheidend darauf ankommen, ob im Einzelfall keine konkrete Verdrängungsgefahr besteht, weil es sich um selbst genutztes Wohnungseigentum handelt. Dies umso weniger, als es dem Wohnungseigentümer frei steht, die Wohnung jederzeit zu veräußern oder zu verkaufen. Mittel- und langfristig besteht in Fällen wie dem vorliegenden also keinerlei Gewähr dafür, dass es infolge der Maßnahme - im Zusammenspiel mit weiteren Wohnungszusammenlegungen - zu keiner konkreten Verdrängung kommen kann.

Aus der Vorschrift des § 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 6, 1. Hs. BauGB lässt sich nichts anderes ableiten. Danach ist die Genehmigung zu erteilen, wenn sich der Eigentümer verpflichtet, innerhalb von sieben Jahren ab der Begründung von Wohnungseigentum Wohnungen nur an die Mieter zu veräußern. Gemäß § 172 Abs. 4 Satz 4 BauGB kann in diesen Fällen in der Genehmigung bestimmt werden, dass auch die Veräußerung von Wohnungseigentum an

dem Gebäude während der Dauer der Verpflichtung der Genehmigung der Gemeinde bedarf. Diese Verpflichtung kann auf Ersuchen der Gemeinde in das Wohnungsrundbuch eingetragen werden (§ 172 Abs. 4 Satz 5, 1. Hs. BauGB). Es handelt sich hierbei um eine Spezialregelung für die Umwandlung von Mietwohnungen in Wohnungseigentum, die jedenfalls nicht dahingehend verallgemeinert werden kann, dass auch außerhalb ihres unmittelbaren Anwendungsbereichs nach der in ihr zum Ausdruck kommenden gesetzgeberischen Wertung ein atypischer Ausnahmefall stets und immer schon dann gegeben ist, wenn eine Maßnahme - wie im vorliegenden Fall - die zu schützende Wohnbevölkerung konkret unberührt lässt (vgl. zu Zweck und Reichweite von § 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 6 BauGB sowie zur Übertragbarkeit des in der Regelung zum Ausdruck kommenden Rechtsgedankens im Übrigen näher BVerwG, Urteil vom 30. Juni 2004, a. a. O., 384 ff.).

Aus den zuvor genannten Gründen kann die Klägerin auch nicht zumindest eine erneute, ermessensfehlerfreie Entscheidung des Beklagten über die Erteilung der erhaltungsrechtlichen Genehmigung beanspruchen.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i. V. m. § 709 Satz 1 und 2 ZPO.

Rechtsmittelbelehrung

(...)

**BESCHLUSS**

Der Wert des Streitgegenstandes wird gemäß §§ 39 ff., 52 f. GKG auf 5.000,00 Euro festgesetzt.

Rechtsmittelbelehrung

(...)