

0594 C

An den

Vorsitzenden des Hauptausschusses

über

die Präsidentin des Abgeordnetenhauses von Berlin

über

Senatskanzlei - G Sen -

Evaluation Milieuschutz in Berlin
Fragen zu den Ausschreibungsunterlagen

Anlage: Zwischenbericht - Evaluation Milieuschutz (Stand 07.06.2023)

28. Sitzung des Hauptausschusses am 23. November 2022
Schreiben SenSBW - IV C 31 - vom 06. Oktober 2022, rote Nr. 0594

36. Sitzung des Hauptausschusses am 17. Mai 2023
Bericht SenSBW - IV C 31 - vom 13. Februar 2023, rote Nr. 0594 A

37. Sitzung des Hauptausschusses am 07. Juni 2023
Zwischenbericht SenSBW - IV C 31 - vom 25. Mai 2023, rote Nr. 0594 B

Kapitel 1240 - Wohnungswesen, Stadterneuerung, Städtebauförderung -
Titel 89379 - Städtebauliche Einzelmaßnahmen -

Ansatz 2022:	1.000.000,00 €
Ansatz 2023:	1.000.000,00 €
Ist 2022:	182.004,70 €
Verfügungsbeschränkungen:	0,00 €
Aktuelles Ist (Stand: 19.07.2023):	72.263,79 €
Verpflichtungsermächtigungen 2022:	700.000,00 €
Verpflichtungsermächtigungen 2023:	700.000,00 €

Der Hauptausschuss hat in seiner 36. Sitzung Folgendes beschlossen:

„Die Fraktion Bündnis 90 /Die Grünen kündigt an, dem Büro des Hauptausschusses bis Montag, 22.05.2023, 14.00 Uhr, Fragen zum Bericht 0594 A nachzureichen, die von der Senatsverwaltung

für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen schriftlich rechtzeitig zur Sitzung am 21.06.2023 beantwortet werden sollen (eilvernehmlich).

Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen hat folgende Fragen schriftlich eingereicht:

1. Welche „noch zu bestimmende Interessenvertretung von Mieterinnen und Mietern" wurde mittlerweile in die Arbeit der AG eingebunden? Wie setzt sich die Mitgliedschaft der AG Milieuschutz genau zusammen, welche Personen sind dort vertreten?
2. Wie wurden die Themen energetische Sanierung und der Anbau von Aufzügen und Balkonen sowie der Badeinbau in der AG thematisiert bzw. welche konkreten Vorschläge gibt es bisher dazu?
3. Inwiefern fanden Befragungen zur Evaluation statt und welche Institutionen bzw. Betroffenengruppen wurden dabei wie oft befragt jeweils?
4. Was ist mit „Erleichterungen“ des Genehmigungsprozesses für die Antragstellenden genau gemeint, die auf S. 1 als Ziel der AG erwähnt werden und warum werden Verbesserungen für die Antragsbearbeitung nicht gleichgestellt?
5. In welchen Bereichen der Prüfungskriterien sind Vereinheitlichungen angedacht?
6. Wie bewerten die Bezirke die bisherige Evaluation und welche Verbesserungen hinsichtlich der Umsetzung von § 172 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB (Milieuschutz) haben diese gefordert?
7. Wie steht es um die personellen Ressourcen der Bezirke zur Umsetzung des Milieuschutzes? Inwiefern wird mehr Know-How und Unterstützung durch SenStadt eingefordert und ist beabsichtigt einzusetzen?
8. Inwiefern wird der Senat die Bezirke bei zu erwartenden Klagen bzw. anstehenden Gerichtsentscheidungen z.B. zum Thema energetische Sanierung personell oder finanziell unterstützen?
9. Inwiefern wird auch das Thema „Finanzierung von Gutachten für den Milieuschutz bzw. Folgegutachten“ in der AG behandelt?
10. Inwiefern wird es Abstimmungen zu einzelnen Berichtsinhalten unter den Mitgliedern geben oder sind darin auch Einzelvoten vorgesehen?
11. Plant der Senat, die Ergebnisse der AG bzw. die Vereinheitlichung und „Erleichterung" von Genehmigungsprozessen im Rahmen des Milieuschutzes den Bezirken verbindlich vorzugeben oder werden weiterhin die BAs und BVVs über die Einsetzung von Milieuschutzgebieten und die jeweiligen Kriterien entscheiden dürfen?
12. Welche anderen Kommunen wurden bisher kontaktiert oder sollen noch?“

Beschlussentwurf:

Der Hauptausschuss nimmt den Bericht zur Kenntnis.

Hierzu wird berichtet:

Antwort zu 1.

Als Interessenvertretung der Mieterinnen und Mieter wurde der Berliner Mieterverein e.V. eingebunden. In der folgenden Übersicht ist die Zusammensetzung der AG Milieuschutz dargestellt.

Gesetzte Teilnehmende sind alle Bezirksstadträte und Bezirksstadträtinnen der Anwenderbezirke des Milieuschutzes. Zudem sind alle Personen aufgeführt, die an einer der bisher vier Sitzungen der AG Milieuschutz teilnahmen.

Bezirksamt Mitte von Berlin
Bezirksstadtrat für Stadtentwicklung und Facility Management: Herr Gothe
Stadtentwicklungsamt, FB Stadtplanung: Frau Foltis, Herr Fischer
Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg von Berlin
Bezirksstadtrat für Bauen, Planen und kooperative Stadtentwicklung: Herr Schmidt
Stadtentwicklungsamt, FB Stadtplanung: Herr Schaar, Herr Eccarius, Frau Schöffler
Bezirksamt Pankow von Berlin
Bezirksstadtrat für Stadtentwicklung und Bürgerdienste: Herr Bechtler (bis 2. Sitzung: Frau Tietje)
Stadtentwicklungsamt, FB Stadterneuerung: Herr Speckmann, Herr Lippa
Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf von Berlin
Bezirksstadtrat für Stadtentwicklung, Liegenschaften und IT: Christoph Brzezinski (bis 2. Sitzung: Herr Schmitz-Grethlein)
Stadtentwicklungsamt, FB Stadtplanung: Herr Titze, Frau Berndt
Bezirksamt Spandau von Berlin
Bezirksstadtrat für Bauen, Planen, Umwelt und Naturschutz: Herr Schatz
Stadtentwicklungsamt, FB Stadtplanung: Herr Schulte, Frau Brandt, Frau Fichtner
Bezirksamt Steglitz-Zehlendorf von Berlin
Bezirksstadtrat für Stadtentwicklung: Herr Karnetzki
Stadtentwicklungsamt, FB Stadtplanung: Frau Kutzop
Bezirksamt Tempelhof-Schöneberg von Berlin
Bezirksstadträtin für Stadtentwicklung und Facility Management: Frau Majewski (bis 2. Sitzung: Frau Schöttler)
Stadtentwicklungsamt, FB Stadtplanung: Herr Aleku, Herr Akbulut
Bezirksamt Neukölln von Berlin
Bezirksstadtrat für Stadtentwicklung, Umwelt und Verkehr: Herr Biedermann
Stadtentwicklungsamt, FB Stadtplanung: Herr Groth, Frau Burkhardt, Frau Bothe
Bezirksamt Treptow-Köpenick von Berlin
Bezirksstadträtin für Stadtentwicklung, Straßen, Grünflächen und Umwelt: Frau Dr. Leistner
Stadtentwicklungsamt, FB Stadtplanung: Frau Hornbogen, Frau Tran
Bezirksamt Lichtenberg von Berlin
Bezirksstadtrat für Stadtentwicklung, Wirtschaft und Arbeit: Herr Hönicke
Stadtentwicklungsamt, FB Stadtplanung: Herr Radke, Herr Hoffmeister
Bezirksamt Reinickendorf von Berlin
Bezirksstadträtin für Stadtentwicklung, Umwelt und Verkehr: Frau Stephan
BFW Landesverband Berlin/Brandenburg e. V.
Herr Kranz, Herr Schneider
BBU Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e. V.
Herr Hilgenfeld, Herr Krug, Frau Müller
Haus & Grund Berlin - Bund der Berliner Haus- und Grundbesitzervereine e. V.
Herr Dr. Brückner
Berliner Mieterverein e. V.
Frau Werner, Herr Bartels
Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen
Staatssekretär für Wohnen und Mieterschutz: Herr Machulik
Abteilung IV: Herr Dr. Lang, Frau Matthes, Herr Henkel, Herr Reichelt, Frau Huber
Beauftragte: Landesweite Planungsgesellschaft mbH in Zusammenarbeit mit Energieberatung Zywiets

Herr Schröder, Herr Drescher, Herr Zywietz
--

Antwort zu 2.

Die energetische Sanierung, der Anbau von Aufzügen und Balkonen sowie die Badausstattung waren Schwerpunkte der Analyse. Das methodische Vorgehen der Analyse und die Ergebnisse sind in der Anlage - Zwischenbericht - Evaluation Milieuschutz - dargestellt.

Aufbauend auf der Analyse fand für das Thema energetische Sanierung am 14.06.2023 ein ganztägiger Vertiefungsworkshop statt. Das Thema energetische Sanierung war Schwerpunktthema der 4. Sitzung der AG Milieuschutz am 05.07.2023. Erarbeitet und auf der 4. Sitzung erörtert wurden Verfahrensschemata für die erhaltungsrechtliche Prüfung von Einzelmaßnahmen sowie umfassenden Sanierungsmaßnahmen und damit verbundene Themen wie der Einsatz von Förderungen oder Vereinbarungen zu Modernisierungsumlagen.

Die Themen Aufzüge, Balkone und Badausstattungen werden im zweiten Vertiefungsworkshop am 20.09.2023 und in der 5. Sitzung der AG Milieuschutz am 27.09.2023 behandelt.

Antwort zu 3.

Die durchgeführten Befragungen sind in der Anlage - Zwischenbericht - Evaluation Milieuschutz - dokumentiert. Es fanden jeweils ein Gespräch des mit der Evaluierung Beauftragten mit allen in der AG Milieuschutz vertretenden Institutionen im Zeitraum Ende März bis Anfang Juni 2023 statt. Die Vertretung von Haus & Grund Berlin gehört seit Mitte Juni 2023 zum Teilnehmendenkreis der AG Milieuschutz. Das Gespräch mit Haus & Grund Berlin ist im August 2023 vorgesehen.

Antwort zu 4.

Als Erleichterungen des Genehmigungsprozesses für die Antragstellenden sind eine weitgehende Standardisierung / Digitalisierung des Genehmigungsverfahrens sowie Vereinheitlichung der Genehmigungskriterien gemeint. Diese Maßnahmen führen gleichzeitig zu mehr Effizienz und Erleichterungen bei der Antragsbearbeitung, was ebenfalls Zielstellung der Evaluierung ist.

Antwort zu 5.

Grundsätzlich sollen die Prüfkriterien weitgehend vereinheitlicht werden. In der Anlage - Zwischenbericht - Evaluation Milieuschutz - ist dargestellt, in welchen Bereichen derzeit eine differenzierte bezirkliche Genehmigungspraxis anzutreffen ist. Dies betrifft in erster Linie die bereits oben benannten Themen: energetische Sanierung, Aufzüge, Balkone und Badausstattungen.

Antwort zu 6.

Die Bezirke wirken engagiert an der Evaluation mit. Auch seitens der Bezirke wird Bedarf für die Weiterentwicklung des Rechtsinstruments gesehen. Die von den Bezirken gemachten Verbesserungsvorschläge sind in der Anlage - Zwischenbericht - Evaluation Milieuschutz - dargestellt. U. a. werden Bedarfe gesehen bei der Digitalisierung des Genehmigungsverfahrens sowie für ein vereinfachtes Prüfverfahren für energetische Sanierungen mit Einbindung von Förderungen.

Antwort zu 7.

Die eingesetzten personellen Ressourcen der Bezirke können insgesamt betrachtet als ausreichend bezeichnet werden. Mehr Know-How und Unterstützung durch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen wird eingefordert und betrifft Bereiche wie die Digitalisierung des Genehmigungsverfahrens oder Handreichungen zu rechtlichen Fragen und Gerichtsurteilen. Solche Unterstützungsmöglichkeiten werden derzeit geprüft.

Antwort zu 8.

Eine besondere personelle oder finanzielle Unterstützung der Bezirke ist bei Gerichtsprozessen nicht vorgesehen.

Antwort zu 9.

Die Finanzierung von Gutachten für den Milieuschutz bzw. Folgegutachten wird im Rahmen der Evaluierung und der AG Milieuschutz nicht behandelt.

Antwort zu 10.

Berichtsinhalte gehen im Entwurf den Teilnehmenden der AG Milieuschutz zu. Alle Hinweise und Anregungen aus dem Teilnehmendenkreis werden geprüft.

Antwort zu 11.

Für die Festlegung der Milieuschutzgebiete sowie den Genehmigungsvollzug sind die Bezirke zuständig. Daran wird sich auch in der Zukunft nichts ändern. Die im Rahmen der Evaluierung entwickelten Verbesserungen für eine einheitliche Anwendung des Rechtsinstruments sollen berlinweit Verbindlichkeit haben.

Antwort zu 12.

Für die bisher diskutierten Fragestellungen wurde kein Bedarf gesehen, andere Kommunen zu kontaktieren.

In Vertretung

Stephan Machulik
Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen

Zwischenbericht

Evaluation Milieuschutz in Berlin



Auftraggeberin



Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen
Referat IV C

Fehrbelliner Platz 4
10707 Berlin

Auftragnehmerin



LPG Landesweite Planungsgesellschaft mbH
Geschäftsführer Roland Schröder

Gaudystraße 12
10437 Berlin

Tel.: 030 – 816 16 03 93
Fax: 030 – 816 16 03 91
www.LPGmbH.de

Bearbeitung:

Dipl.-Ing. Sören Drescher
Dipl.-Ing. Roland Schröder

Datenstand

17.05.2023

Berichtsstand

07.06.2023 | Zwischenbericht

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung, Anlass und Ziel.....	4
2.	Vorgehensweise, Methodik und Arbeitsstand	6
3.	Genehmigungsverfahren in den Berliner Bezirken.....	9
3.1	Formaler Ablauf des Genehmigungsverfahrens.....	9
3.2	Auswertung der erhaltungsrechtlichen Genehmigungsvorgänge	11
3.3	Einheitliche Genehmigungspraxis in den Bezirken	13
3.4	Unterschiedliche Genehmigungspraxis in den Bezirken.....	15
3.5	Einschätzung der Verbände BBU und BFW	18
3.6	Zusammenfassung	19
4.	Ansatzpunkte für Vereinheitlichung	21
5.	Vertiefungsthemen.....	23
6.	Arbeits- und Zeitplan.....	25

1. Einleitung, Anlass und Ziel

Durch eine ansteigende Nachfrage nach Wohnraum in den Städten, steigende Mieten, das erhöhte Interesse an der Verwertung von Immobilien sowie neue Ansprüche an Ausstattungsstandards und den Wohnkomfort einkommensstarker Haushalte verzeichnen viele Städte in Deutschland einen angespannten Wohnungsmarkt. Vor diesem Hintergrund und der nur begrenzten Möglichkeiten der Kommunen, steuernd Einfluss auf den privaten Wohnungsmarkt zu nehmen, kommt dem sozialen Erhaltungsrecht als städtebaulichem Instrument zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung in den letzten Jahren wieder eine große Bedeutung zu. So ist die Anzahl der Anwenderbezirke in Berlin von drei im Jahr 2013 auf zehn im Jahr 2023 angestiegen. Die Anzahl der sozialen Erhaltungsgebiete hat sich im selben Zeitraum von 19 auf 78 Gebiete erhöht.

Die soziale Erhaltungsverordnung stellt einen Baustein zur Zielerreichung der Leitlinie 6 des Stadtentwicklungsplans Wohnen 2030 „Bezahlbaren Wohnraum für alle schaffen und bewahren“. Demnach soll „der Zugang zu bedarfsgerechtem und bezahlbarem Wohnen für Menschen in unterschiedlichen Lebens- und Einkommenssituationen in der Vielfalt des Berliner Wohnungsmarkts gewährleistet werden – durch Neubau und durch die Sicherung entsprechender Wohnangebote im Bestand. Dabei hat der Aspekt der dauerhaften Bezahlbarkeit zentrale Bedeutung“.¹ Unter der Kernaussage „Wohnen soll bezahlbar bleiben“ heißt es weiter: „Um bezahlbares Wohnen in Berlin langfristig zu sichern, muss auch der bereits vorhandene kostengünstige Wohnungsbestand bezahlbar bleiben: Er wird auch 2030 noch den größten Teil des Gesamtbestands ausmachen. Deshalb ist er so zu qualifizieren und zukunftsfähig zu machen, dass seine Bezahlbarkeit gewährleistet bleibt“.² Mit Hilfe der sozialen Erhaltungsverordnung gemäß § 172 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 Baugesetzbuch (BauGB) soll die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung erhalten und die Verdrängung der gebietsansässigen Wohnbevölkerung verhindert werden, um negative städtebauliche Auswirkungen zu vermeiden. Die städtebaulichen Ziele sind

- die Einhaltung des allgemein üblichen Standards von Wohnraum im Land Berlin,
- die Berücksichtigung der Mindestanforderungen an Wohnraum nach der Bauordnung Berlin und des Gebäudeenergiegesetzes (GEG) bzw. vormals der Energieeinsparverordnung (EnEV),
- die Erhaltung des vorhandenen kostengünstigen Wohnraumangebots und
- die Erhaltung der Übereinstimmung von sozialer Infrastruktur, Wohnungsangebot und Zusammensetzung der Gebietsbevölkerung.

Ziel der sozialen Erhaltungsverordnung ist die Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung in deren Geltungsbereich. Den in einem intakten Gebiet wohnenden Menschen soll der Bestand der Umgebung gesichert und so die Bevölkerungszusammensetzung in einem bestimmten Ortsteil vor unerwünschten Veränderungen geschützt werden. Daher sollen geplante Maßnahmen den vorhandenen Wohnraum nicht derart verändern, dass er für die im Gebiet ansässige Wohnbevölkerung nicht mehr geeignet ist. Entscheidend sind die Auswirkungen auf den Bestand, die Größe und die Ausstattung des vorhandenen Wohnraums.

¹ Vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, Stadtentwicklungsplan Wohnen 2030, 2020, S. 29.

² Vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, Stadtentwicklungsplan Wohnen 2030, 2020, S. 11.

Mit der Festsetzung des sozialen Erhaltungsgebiets wird ein Genehmigungsvorbehalt für bauliche Maßnahmen eingeführt. Die Rechtsverordnung hat eine zweistufige Wirkungsweise: Mit der Festsetzung in Stufe 1 wird die Erhaltungswürdigkeit des Gebiets begründet, eine konkrete Rechtsverbindlichkeit für Vorhaben ergibt sich daraus jedoch noch nicht. Erst mit der Einreichung des konkreten Genehmigungsantrags in Stufe 2 findet eine Abwägung über das betreffende Vorhaben statt. Im Rahmen dieser Einzelfallprüfung wird begutachtet, ob von dem Vorhaben eine Gefährdung für die aufgestellten Erhaltungsziele ausgeht, z. B., weil es aufgrund seiner Vorbildwirkung geeignet ist, Entwicklungen in Gang zu setzen, die tendenziell eine überdurchschnittlich hohe Verdrängungsgefahr für die im Erhaltungsgebiet vorhandene Wohnbevölkerung nach sich ziehen.

In den sozialen Erhaltungsgebieten Berlins besteht gemäß den vertiefenden Untersuchungen, die zur Festsetzung geführt haben, ein Steuerungserfordernis hinsichtlich der Erhaltung des Wohnraumangebots, der Durchführung energetischer Sanierungsmaßnahmen, der Regulierung von Modernisierungsmaßnahmen sowie hinsichtlich der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen, der Nutzungsänderung von Wohnraum und des spekulativen Umgangs mit Wohnraum. Um die Durchsetzung des sozialen Erhaltungsrechts in den sozialen Erhaltungsgebieten zu gewährleisten, werden der Rückbau, die Änderung und Nutzungsänderung baulicher Anlagen über bezirkliche Genehmigungskriterien gesteuert. Die bezirklichen Genehmigungskriterien übersetzen den Genehmigungsvorbehalt in eine konkrete Genehmigungspraxis durch Präzisierungen und Klarstellungen. Mit der Veröffentlichung der Genehmigungskriterien wird Transparenz gegenüber den Antragstellenden gewährleistet. Die bezirklichen Genehmigungskriterien stellen dabei jedoch nur Leitlinien dar und ersetzen nicht die konkrete Einzelfallprüfung.

In den Berliner Bezirken wurden die Genehmigungskriterien in den letzten Jahren an die Erfahrungen aus der Genehmigungspraxis, veränderte Gesetzeslagen und die Rechtsprechung angepasst. Dabei bestehen zwischen den Bezirken sowohl Gemeinsamkeiten als auch Unterschiede hinsichtlich der Antragsprüfung und der Beurteilung von Maßnahmen und ihrer Genehmigungsfähigkeit. Das Verwaltungshandeln bzw. die Anwendung der bezirklichen Genehmigungskriterien stehen zudem in einem Spannungsfeld mit den übergeordneten Stadtentwicklungszielen wie dem Klimaschutz, der Barrierefreiheit und der Bereitstellung einer nachfragegerechten Wohnraumversorgung.

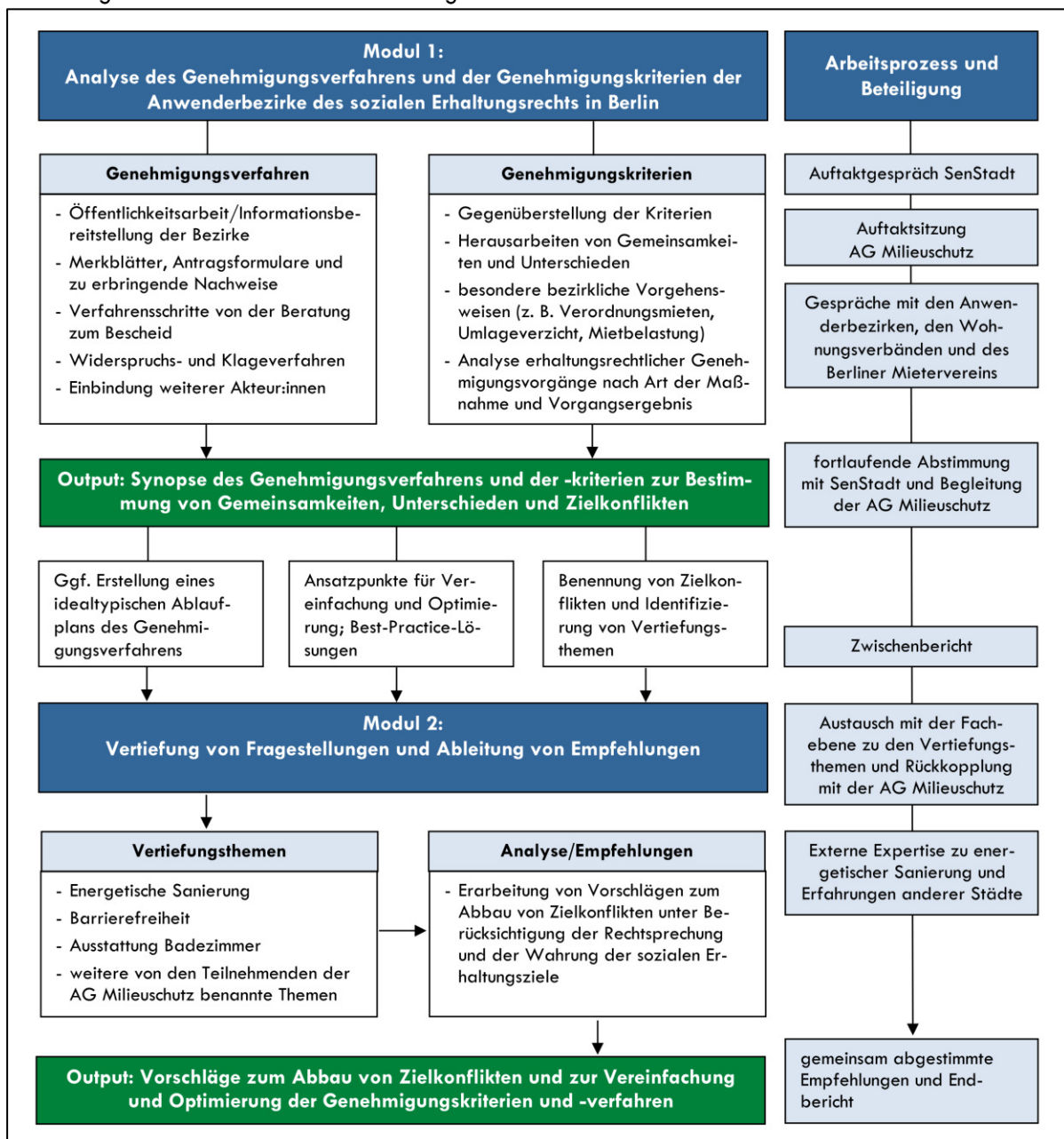
Die Evaluation des „Milieuschutzes“ bzw. der Anwendung des sozialen Erhaltungsrechts in Berlin knüpft an die oben beschriebene Thematik an. Zum einen geht es darum, die Genehmigungspraxis der Berliner Bezirke untereinander zu vergleichen, im Ergebnis dieser Synopse Ansatzpunkte zur Vereinfachung, Verkürzung und Vereinheitlichung zu identifizieren und gemeinsam mit den Teilnehmenden der AG Milieuschutz zu optimieren. Damit wird auch die geschlossene Vereinbarung des Bündnisses für Wohnungsneubau und bezahlbares Wohnen in Berlin aufgegriffen, in dessen Zuge sich bereits die AG Milieuschutz konstituiert hat: Im Punkt 2.4 der am 20.06.2022 vom Bündnis für Wohnungsneubau und bezahlbares Wohnen in Berlin geschlossenen Vereinbarung heißt es: „Das Land Berlin wird eine Arbeitsgruppe Milieuschutz unter Beteiligung der wohnungswirtschaftlichen Verbände und der Bezirke ins Leben rufen, die innerhalb eines Jahres die bisherige Genehmigungspraxis im Hinblick auf Vereinfachung, Verkürzung und Vereinheitlichung der bisherigen Praxis evaluiert und Verbesserungsvorschläge entwickelt.“

Zum anderen wird geprüft, inwieweit die oben benannten Zielkonflikte in den Bereichen Barrierefreiheit und energetischer Modernisierung durch geeignete Regelungen, Prüfverfahren und ggf. Nebenbestimmungen aufgelöst werden können.

2. Vorgehensweise, Methodik und Arbeitsstand

Der einjährige Evaluationsprozess wird durch die AG Milieuschutz begleitet, die sich aus den Anwenderbezirken des sozialen Erhaltungsrechts – sowohl die politische als auch die Fachebene –, dem BBU Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e. V., dem BFW Landesverband Berlin/Brandenburg e. V., dem Berliner Mieterverein e. V. und der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen (SenStadt) zusammensetzt. Im Rahmen der AG Milieuschutz werden die Arbeitsschwerpunkte der Evaluation festgelegt, Arbeitsergebnisse rückgekoppelt und diskutiert sowie gemeinsame Vereinbarungen im Sinne der oben skizzierten Aufgabenstellung getroffen. Die Evaluation des Milieuschutzes in Berlin besteht aus zwei aufeinander aufbauenden Modulen (vgl. Abbildung 1). Das Evaluationskonzept wurde in der 2. Sitzung der AG Milieuschutz am 15.03.2023 vorgestellt, diskutiert und mit den Teilnehmenden der AG Milieuschutz abgestimmt.

Abbildung 1: Schematischer Untersuchungsaufbau



Quelle: LPG mbH, eigene Darstellung

Modul 1 umfasst die Analyse des Genehmigungsverfahrens und der Genehmigungskriterien der Anwenderbezirke des Milieuschutzes in Berlin. Grundlage dafür waren standardisierte, leitfadengestützte Gespräche, die jeweils mit Vertreter:innen der Fachebene aus zehn Anwenderbezirken des Milieuschutzes im Zeitraum März bis Mai 2023 geführt wurden (vgl. Tabelle 1). Daneben wurden die erhaltungsrechtlichen Genehmigungsvorgänge in einem ersten Schritt quantitativ und nach Maßnahmenarten ausgewertet. Für den weiteren Prozess, z. B. die Vorbereitung der Vertiefungsthemen, ist für bestimmte Maßnahmen wie den Anbau von Aufzügen oder Balkonen auch eine Auswertung nach Jahren angedacht, um Entwicklungen/Veränderungen der Genehmigungspraxis abbilden zu können. Im Ergebnis des Moduls 1 wurden Gemeinsamkeiten und Unterschiede im Genehmigungsverfahren und der Genehmigungsfähigkeit baulicher Maßnahmen herausgearbeitet. Erste Ansatzpunkte für Vereinheitlichung und Vereinfachung wurden darauf aufbauend von der LPG mbH benannt. Die Zwischenergebnisse wurden im Rahmen eines verwaltungsinternen Workshops am 03.05.2023 präsentiert und weitere Anmerkungen aufgenommen. Unter Beteiligung der beiden Wohnungsverbände BBU und BFW, die ebenfalls im Rahmen eines Gesprächs zur Anwendung des Milieuschutzes in Berlin befragt wurden, der Auftraggeberin und des Berliner Mietervereins e. V. wurden gemeinsam Zielkonflikte, Arbeitsschwerpunkte für die Vertiefungsworkshops und Anregungen/Wünsche zur Verbesserung von Prozessen und der Kommunikation identifiziert und in der 3. Sitzung der AG Milieuschutz am 17.05.2023 festgelegt. Das Modul 1 ist mit Fertigstellung des Zwischenberichts abgeschlossen.

Tabelle 1: Übersicht über die geführten Gespräche

Bezirk/Verband/Verein	Datum
Bezirksamt Neukölln	27.03.2023
Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf	28.03.2023
Bezirksamt Lichtenberg	29.03.2023
Bezirksamt Tempelhof-Schöneberg	29.03.2023
Bezirksamt Mitte	30.03.2023
Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg	18.04.2023
Bezirksamt Treptow-Köpenick	19.04.2023
Bezirksamt Pankow	19.04.2023
Bezirksamt Spandau	20.04.2023
BBU Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e. V.	11.05.2023
BFW Landesverband Berlin/Brandenburg e. V.	16.05.2023
Bezirksamt Reinickendorf	22.05.2023
Berliner Mieterverein e. V.	01.06.2023

Quelle: LPG mbH, eigene Zusammenstellung

In Modul 2 werden die Fragestellungen vertieft und Vorschläge zur Optimierung, Vereinfachung und/oder Vereinheitlichung der Genehmigungsverfahren und -kriterien erarbeitet, die gemeinsam mit den Anwenderbezirken des sozialen Erhaltungsrechts und den weiteren Teilnehmenden der AG Milieuschutz abgestimmt und entwickelt werden. Dazu finden zwei Vertiefungsworkshops zu den Themen energetische Sanierung sowie Barrierefreiheit, Ausstattung der Bäder sowie ggf. weiterer Themen statt. Die bisher gesammelten Fragestellungen und Themenschwerpunkte sind in Kapitel 4 aufgeführt. Die Ergebnisse werden in einem ausführlichen Endbericht übersichtlich zusammengefasst. In der Tabelle 2 sind die

bisher durchgeführten und anstehenden Termine zusammengefasst. Der Projektfortschritt befindet sich im Zeitplan; die zu Auftragsbeginn festgelegten Termine und Arbeitsschritte wurden jeweils eingehalten (vgl. dazu den detaillierten Arbeits- und Zeitplan in Kapitel 6).

Tabelle 2: Übersicht über Termine im Rahmen der Beauftragung

Termin	Datum	Kalenderwoche
2. Sitzung AG Milieuschutz	15.03.2023	KW 11
Verwaltungsinterne Sitzung	03.05.2023	KW 18
3. Sitzung AG Milieuschutz	17.05.2023	KW 20
Vertiefungsthema energetische Sanierung	14.06.2023	KW 24
4. Sitzung AG Milieuschutz	05.07.2023	KW 27
weitere Vertiefungsthemen		KW 38
5. Sitzung AG Milieuschutz		KW 39
6. Sitzung AG Milieuschutz		KW 47

Quelle: LPG mbH, eigene Zusammenstellung

3. Genehmigungsverfahren in den Berliner Bezirken

3.1 Formaler Ablauf des Genehmigungsverfahrens

Alle Anwenderbezirke informieren über die jeweils festgesetzten sozialen Erhaltungsgebiete per Internet. Folgende Informationen sind in der Regel verfügbar:

- Ansprechpersonen und Kontaktdaten
- Übersicht: Was ist Milieuschutz?
- Übersicht über die sozialen Erhaltungsgebiete
- Genehmigungskriterien
- Plandarstellungen und Straßenliste der Gebiete
- Voruntersuchung und Verordnung zur Festsetzung
- Antragsformulare
- Merkblätter
- Ggf. Hinweise zur Mieter:innenberatung

Begleitet wird die Festsetzung neuer Gebiete durch eine Pressemitteilung. Einige Bezirke haben Informationsflyer für die festgesetzten sozialen Erhaltungsgebiete erstellt, die nach der Festsetzung an alle Haushalte verteilt wurden und im Bezirksamt und Einrichtungen ausliegen. Dies hängt von der finanziellen Ausstattung der Bezirke ab. In einigen Bezirken gibt es eine erhaltungsrechtliche Mieter:innenberatung. Auftrag und Umfang der Tätigkeit ist unterschiedlich. Grundsätzlich gehört das Angebot einer regelmäßigen kostenfreien Beratung dazu. In diesem Rahmen werden auch Meldungen an das Bezirksamt gemacht, sofern es sich um Ankündigungen ohne Genehmigung handelt. Möglich ist darüber hinaus auch die Durchführung der Mieter:innen-Anhörung, Vor-Ort-Begehungen, Organisation von Mieter:innen-Versammlungen und das Einbringen fachlicher Expertise in Einzelfällen.

Das erhaltungsrechtliche Genehmigungsverfahren umfasst in der Regel und im Idealfall die folgenden Stufen:

1. **Bauberatung:** Kontaktaufnahme durch den Antragstellenden in Form von Telefon, E-Mail oder Besuch der Sprechstunde vor Antragstellung. Prüfen, ob eine generelle Genehmigungsfähigkeit der beabsichtigten Maßnahme gegeben ist, welche Formulare ausgefüllt und welche Nachweise ggf. eingereicht werden müssen.
2. **Antragstellung:** In der Regel durch Einreichung der ausgefüllten Antragsformulare und erforderlichen Nachweise. Beginn der einmonatigen Bearbeitungsfrist.
3. **Prüfung:** Das Bezirksamt prüft die eingereichten Formulare und Nachweise auf Vollständigkeit, Plausibilität und Vereinbarkeit mit den Genehmigungskriterien sowie den aufgestellten

Erhaltungszielen. Ggf. erfolgt auch eine Abstimmung mit anderen Fachbereichen, sofern sich verschiedene Belange oder Gebietskulissen überlagern.

4. **Nachforderungen:** ggf. werden Nachforderungen gestellt, weil die eingereichten Unterlagen nicht vollständig oder nicht alle Nachweise zur vollständigen Prüffähigkeit abgegeben wurden. Hierbei ist die Genehmigungsfiktion zu beachten, siehe **Exkurs Genehmigungsfiktion** unten.
5. **Bescheid:** Erteilung der erhaltungsrechtlichen Genehmigung oder Versagung. Die Bekanntgabe des Bescheids muss innerhalb eines Monats nach Einreichung des Antrags erfolgen.
 - a. **Erörterung:** Kommt die Prüfung voraussichtlich zu einem negativen Ergebnis, besteht für den Antragsstellenden die Möglichkeit einer schriftlichen oder mündlichen Erörterung zur Sachlage innerhalb einer kurzen Frist.
 - b. **Mieter-Anhörung:** In der Regel erfolgt diese aufgrund der kurzen Bearbeitungsfrist nach Erteilung der Genehmigung. Die Mieter:innen im betroffenen Gebäude werden über die Maßnahme informiert. Dies hängt vom Umfang der Maßnahme ab, ggf. sind im Rahmen der Maßnahme Modernisierungsankündigungen und -vereinbarungen zwischen Eigentümer:in und Mieter:innen abzuschließen. In einzelnen Bezirken erfolgt die Mieter-Anhörung über die Mieter:innenberatung.
6. **Kontrolle:** Je nach Maßnahme, Antragsstellendem oder Umfang ist die sachgerechte Umsetzung im Rahmen der Genehmigung nachzuweisen. Dies kann durch Fotos oder eine Vor-Ort-Begehung zusammen mit dem Bezirksamt erfolgen. Die Bezirke verfahren diesbezüglich unterschiedlich.

Handelt es sich um eine Maßnahme, die nach der Bauordnung genehmigungspflichtig ist wie der Anbau eines Aufzugs oder Balkons, die Nutzungsänderung oder der Dachgeschossausbau, wird das Verfahren von der Bauaufsicht geleitet. Es wird in diesem Zuge eine erhaltungsrechtliche Stellungnahme abgegeben. Diese hat ebenso innerhalb eines Monats zu erfolgen und umfasst in der Regel dieselben Arbeitsschritte wie oben skizziert.

In einigen Bezirken sind die Mitarbeiter:innen auch mit der Prüfung des Planungsrechts (Durchführung der Planung) betraut. Vereinzelt werden auch andere Gebietskulissen wie städtebauliche Erhaltungsverordnungen von den Mitarbeiter:innen betreut.

Exkurs: Genehmigungsfiktion

Das Bezirksamt Neukölln von Berlin führt dazu auf seiner Internetseite folgendes aus: „Nach § 173 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit § 22 Abs. 5 Satz 2 BauGB ist die Verwaltung gehalten, über einen Genehmigungsantrag innerhalb eines Monats zu entscheiden. Nach der Interpretation dieser Vorschriften durch das Verwaltungsgericht Berlin (Urteil vom 1. Juli 2020 zu VG 19 K 3.18) beginnt der Lauf der Frist mit dem Eingang des Antrags im Stadtentwicklungsamt, Fristverlängerungen sind nur in extremen

Ausnahmefällen möglich. Angesichts dieses eng bemessenen Zeitraums hat die Verwaltung kaum eine Möglichkeit, auf die Nachbesserung schlecht gestellter Anträge hinzuwirken.“³

Im Urteil des VG vom 1. Juli 2020 geht die Kammer des VG davon aus, „dass die einmonatige Entscheidungsfrist der Bauaufsichtsbehörde nicht erst mit der formellen Vollständigkeit des Antrags, also der Einreichung aller von der Behörde in jedem Verfahren ‚checklistenmäßig‘ abgefragten Unterlagen beginnt, sondern bereits mit dem in der Regel früheren Zeitpunkt der Bescheidungsfähigkeit des konkreten Antrags, der auch als materielle Vollständigkeit bezeichnet werden kann. Dieser Zeitpunkt ist erreicht, sobald der Bauaufsichtsbehörde so viele Informationen über den Antrag vorliegen, dass sie darüber (ggf. auch negativ) entscheiden kann.“⁴

Der Eingang des Antrags setzt die Monatsfrist in Gang: „Dass an den Antrag für die Auslösung der Frist weitere Voraussetzungen jenseits eines Bestimmtheitsgrades, der die Fiktionsfähigkeit zulässt, gestellt werden dürfen, lässt sich der Norm nicht entnehmen. Daraus folgt, dass hier die Eindeutigkeit des Antrags ausreicht und eine formelle Vollständigkeit nicht verlangt werden kann. Die Genehmigungsfähigkeit (im Sinne von Bescheidungsfähigkeit) verlangt nicht die unmittelbare Prüfungsfähigkeit eines Antrags. Dass von der Behörde nachgeforderte Unterlagen für das Fehlen oder Vorliegen von Versagungsgründen (§ 172 BauGB) von Bedeutung sein können, macht ihre Darlegung somit nicht zu einer Voraussetzung der so verstandenen Bescheidungsfähigkeit. Sie sind daher nicht maßgeblich für den Beginn der Entscheidungsfrist.“⁵

Ziel des § 22 Abs. 5 Satz 2 BauGB ist es, „die Behörde einerseits zu einer beschleunigten Bearbeitung anzuhalten und andererseits dem Antragsteller einen verlässlichen Zeithorizont zu nennen, in dem er eine Entscheidung erwarten kann. [...] Demgemäß gebietet der Normzweck, die Entscheidungsfrist so früh wie möglich und damit dann anlaufen zu lassen, wenn der Antrag bescheidungsfähig ist. Anders gewendet: Kann die Behörde entscheiden, muss sie es auch.“⁶ Andernfalls tritt die Genehmigungsfiktion ein und die Maßnahme gilt als genehmigt.

3.2 Auswertung der erhaltungsrechtlichen Genehmigungsvorgänge

In der Abbildung 2 und der Tabelle 3 sind die von den Bezirken zur Verfügung gestellten erhaltungsrechtlichen Genehmigungsvorgänge nach Vorgangsergebnis und für verschiedene, ausgewählte Maßnahmenarten dargestellt. Bei der Interpretation der Daten ist folgendes zu beachten:

- unterschiedlich lange Anwendungspraxis in den Bezirken
- Rechtsprechung/Urteile können im zeitlichen Verlauf eine veränderte Beurteilung der Genehmigungsfähigkeit von Maßnahmen begründen
- Unterschiede in der Erfassung der Vorgänge (mit und ohne Auflagen)

³ Bezirksamt Neukölln von Berlin, Antragsunterlagen baulicher Mileuschutz, <https://www.berlin.de/ba-neukoelln/politik-und-verwaltung/a-emter/stadtentwicklungsamt/stadtplanung/soziale-erhaltungsverordnung/antragsunterlagen/artikel.1000334.php>; Zugriff am 23.05.23

⁴ Vgl. Verwaltungsgericht Berlin, Urteil vom 1. Juli 2020 zu VG 19 K 3.18, S. 7 f.

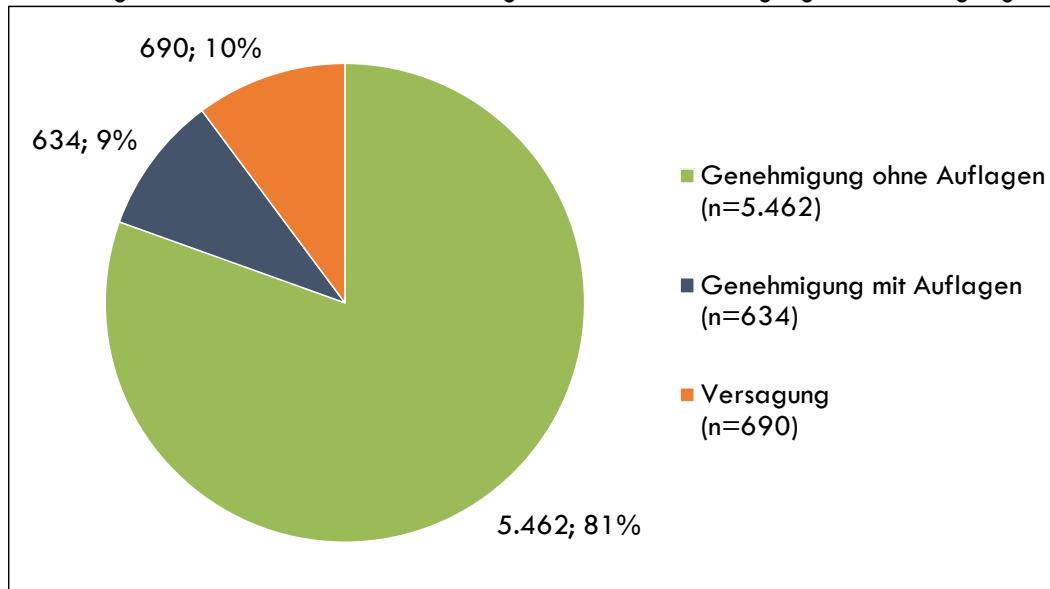
⁵ Vgl. Verwaltungsgericht Berlin, Urteil vom 1. Juli 2020 zu VG 19 K 3.18, S. 8.

⁶ Vgl. Verwaltungsgericht Berlin, Urteil vom 1. Juli 2020 zu VG 19 K 3.18, S. 8 f.

- Bauberatung nicht abgebildet; in dieser ersten Stufe werden Anträge bereits auf ihre Genehmigungsfähigkeit geprüft, dies kann zu keiner oder einer geänderten (genehmigungsfähigen) Antragsstellung führen.

Für den Zeitraum 2013 bis 2023 konnten insgesamt 6.786 Genehmigungsvorgänge ausgewertet werden. Nicht berücksichtigt wurden Vorgänge, die noch nicht abgeschlossen waren. Insgesamt wurden 90 % der Anträge genehmigt. Hohe Quoten bei der auflagenfreien Genehmigung werden bei der energetischen Sanierung, der Modernisierung von Bädern, dem Dachgeschossausbau und Grundrissänderungen festgestellt. Auch 75 % der Anträge in Bezug auf Aufzüge oder den Rückbau/Abriss wurden auflagenfrei genehmigt.⁷ Beim Rückbau/Abriss ist die geringe Anzahl von Vorgängen zu berücksichtigen. Die Genehmigungen bilden hier atypische Fälle ab. Im Regelfall ist der Rückbau/Abriss bestehenden Wohnraums nicht genehmigungsfähig und wird bereits im Rahmen der Bauberatung abgelehnt, sodass es zu keiner Antragstellung kommt. Bei einigen Vorgängen wurde die Genehmigung an die Einhaltung von Auflagen geknüpft. Dies betraf hinsichtlich der absoluten Zahlen gemäß Tabelle 3 vor allem Aufzugs- und Balkonanbauten sowie energetische Sanierungen. Hierzu sind die Ausführungen in Kapitel 3.4 zu berücksichtigen. Rund 10 % der Anträge wurden versagt. Allgemein betrifft dies Anträge, die vorab nicht im Rahmen der Bauberatung mit dem zuständigen Bezirksamt abgestimmt wurden. Eine hohe Versagungsquote ist insbesondere bei Wohnungszusammenlegungen und -teilungen festzustellen. Dies betrifft gemäß den geführten Gesprächen mit den Bezirksamtern vor allem Wohnungszusammenlegungen im selbstgenutzten Wohneigentum. Rund 35 % der Wohnungszusammenlegungen/-teilungen wurden genehmigt; zum einen entsprechend früherer Genehmigungspraxis: Vereinbarung mit selbstnutzenden Wohnungseigentümer:innen inklusive Rückbauverpflichtung. Von dieser Praxis wurde nach späterer Rechtsprechung abgesehen.⁸ Zum anderen haben atypische Fallgestaltungen im Einzelfall zu einer Genehmigung geführt.

Abbildung 2: Anzahl und Anteil erhaltungsrechtlicher Genehmigungen nach Vorgangsergebnis



Quelle: LPG mbH, eigene Zusammenstellung auf der Grundlage von 9 Bezirken⁹, unterschiedliche Zeiträume

⁷ In Vorbereitung der Vertiefungsthemen werden die erhaltungsrechtlichen Genehmigungsvorgänge zum Anbau von Aufzügen auch nach Jahren ausgewertet. Im Hinblick auf die Urteile aus Hessen aus den Jahren 2020 und 2022 (vgl. Kapitel 3.4), kann die Quote der genehmigten Aufzüge gegenwärtig geringer sein.

⁸ OVG Berlin-Brandenburg Beschl. v. 28.3.2018 – 2 N 64.15, BeckRS 2018, 4559.

⁹ Mitte, Friedrichshain-Kreuzberg, Pankow, Charlottenburg-Wilmersdorf, Spandau, Tempelhof-Schöneberg, Neukölln, Treptow-Köpenick und Lichtenberg.

Tabelle 3: Anzahl und Anteil erhaltungsrechtlicher Genehmigungen nach Vorgangsergebnis und ausgewählter Maßnahmentearten

Merkmal	Anträge gesamt	Genehmigung		Versa- gung	Genehmigung		Versa- gung
		ohne Auflagen	mit Auflagen		ohne Auflagen	mit Auflagen	
Energetische Sanierung	2.350	2.084	142	124	88,7%	6,0%	5,3%
Modernisierung Bad	1.438	1.221	91	126	84,9%	6,3%	8,8%
Aufzug	963	722	139	102	75,0%	14,4%	10,6%
Grundrissände- rung	677	558	21	98	82,4%	3,1%	14,5%
Balkon	651	344	197	110	52,8%	30,3%	16,9%
Dachgeschoss- ausbau	164	139	9	16	84,8%	5,5%	9,8%
Wohnungszu- sammenle- gung/-teilung	95	26	8	61	27,4%	8,4%	64,2%
Rückbau/Abriss	16	12	0	4	75,0%	0,0%	25,0%

Quelle: LPG mbH, eigene Zusammenstellung auf der Grundlage von 9 Bezirken¹⁰, unterschiedliche Zeiträume

3.3 Einheitliche Genehmigungspraxis in den Bezirken

In den nachfolgenden Tabellen sind die baulichen Maßnahmen und Nutzungsänderungen aufgeführt, denen einer einheitliche Genehmigungspraxis in den Anwenderbezirken zu Grunde liegt. Allgemein gilt, die städtebauliche Struktur, d. h. Bestandswohnraum nach Art, Ausstattung und Größe zu erhalten. Dies ist die wesentliche städtebauliche Voraussetzung, um die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung zu schützen.

So sind in der Regel der Rückbau, die Zusammenlegung und Teilung von Wohnungen sowie die Nutzungsänderung von Wohnen in Gewerbe nicht genehmigungsfähig. Veränderungen bestehender Grundrisse sind auf ein Minimum zu begrenzen. Die Schaffung neuen Wohnraums durch den Dachgeschossausbau oder die Nutzungsänderung von Gewerbe ist genehmigungsfähig. Untersagt werden Maßnahmen, die sich beim Dachgeschossausbau auf die darunterliegenden Bestandswohnungen auswirken. Darüber hinaus werden Maßnahmen, die über den zeitgemäßen Ausstattungszustand unter Berücksichtigung der bauordnungsrechtlichen Mindestanforderungen hinausgehen, versagt (vgl. Tabelle 6), da sie in der Regel besonders kostenaufwändig sind.

Gemäß § 172 Absatz 4 Satz 3 Nummer 1 a ist die erhaltungsrechtliche Genehmigung zu erteilen, wenn die Änderung einer baulichen Anlage der Anpassung an die baulichen oder anlagentechnischen Mindestanforderungen des Gebäudeenergiegesetzes (GEG) oder der Energieeinsparverordnung vom 24. Juli 2007 (BGBI. I S. 1519), die zuletzt durch Artikel 257 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBI. I S. 1328) geändert worden ist, wenn diese nach § 111 Absatz 1 des Gebäudeenergiegesetzes weiter

¹⁰ Mitte, Friedrichshain-Kreuzberg, Pankow, Charlottenburg-Wilmersdorf, Spandau, Tempelhof-Schöneberg, Neukölln, Treptow-Köpenick und Lichtenberg.

anzuwenden ist, dient. Die Bezirke orientieren sich bei der Beurteilung energetischer Maßnahmen an der Anlage 7 des GEG, in der Höchstwerte der Wärmedurchgangskoeffizienten U_{\max} für verschiedene Bauteile wie Außenwände oder Fenster definiert sind. Nicht genehmigt wird die Überschreitung der Mindestanforderungen. Genehmigt werden die Nachrüstpflichten wie die Dämmung der obersten Geschossdecke oder des darüber liegenden Dachs, die Dämmung von Warmwasser- und Heizungsleitungen sowie deren Armaturen in unbeheizten Räumen und die Stilllegung von Heizkesseln, die mit flüssigen oder gasförmigen Brennstoffen beschickt werden, da diese ab einem Alter von 30 Jahren nicht mehr betrieben werden dürfen. Einige Bezirke greifen auf eine externe Expertise durch Beauftragung einer Energieberatung zurück.

Tabelle 4: Bauliche Änderungen

Maßnahme	Genehmigungsfähigkeit
Rückbau	nicht genehmigungsfähig
Dachgeschossausbau	genehmigungsfähig
Dachgeschossausbau mit Berührung Bestandswohnung (Maisonette, 2. Rettungsweg)	nicht genehmigungsfähig
Wohnungsteilungen/-zusammenlegungen	nicht genehmigungsfähig
Grundrissänderungen	nicht genehmigungsfähig; erforderliche Grundrissänderung sind auf ein Minimum zu begrenzen (z. B. Schaffung vollausgestattetes Bad)

Quelle: LPG mbH, eigene Zusammenstellung

Tabelle 5: Nutzungsänderungen

Maßnahme	Genehmigungsfähigkeit
Wohnen in Gewerbe	nicht genehmigungsfähig
Gewerbe in Wohnen	genehmigungsfähig, wenn gesunde Wohnverhältnisse herstellbar

Quelle: LPG mbH, eigene Zusammenstellung

Tabelle 6: Wohnwerterhöhende und energetische Maßnahmen

Maßnahme	Genehmigungsfähigkeit
Einbau/Schaffung zweites Badezimmer/Gäste-WC	nicht genehmigungsfähig; Ausnahme: Gäste-WC bei Wohnungen mit 4 oder mehr Wohnräumen, wenn deren Anzahl nicht verringert wird
Kamin	nicht genehmigungsfähig
Gegensprechanlage mit Kamera	nicht genehmigungsfähig
Fußbodenheizung	nicht genehmigungsfähig
Zweitbalkon	nicht genehmigungsfähig
Vergrößerung bestehender Balkone	nicht genehmigungsfähig, auch bei Erneuerung
weitere wohnwerterhöhende Merkmale*	nicht genehmigungsfähig
Energetische Sanierung	nicht genehmigungsfähig: Überschreitung der Mindestanforderung des GEG (i.d.R. gem. Anlage 7 GEG)

Quelle: LPG mbH, eigene Zusammenstellung; * z. B.: bodentiefe Fenster und Panoramafenster, Repräsentative Eingänge und Treppenhäuser, zur Wohnung gehörige Stellplätze, Elektronisches Zugangssystem, Infrarot-Heizung, Klimaanlage (fest verbaut)

3.4 Unterschiedliche Genehmigungspraxis in den Bezirken

Bei einzelnen Maßnahmen wurden Unterschiede in der Genehmigungspraxis festgestellt.

Erstbalkon

Grundsätzlich stellen Balkone keine bauordnungsrechtliche Mindestanforderung dar. In einigen Bezirken wird der Anbau von Balkonen daher nicht genehmigt. Andere Bezirke ermöglichen die Schaffung von Balkonen im Hinblick auf eine Unterversorgung mit wohnungsnahen Grünflächen und hoher Verdichtung im städtischen Raum oder sehen den Anbau eines Balkons als zeitgemäßen Ausstattungszustand an. Sie stellen die Genehmigungsfähigkeit in Aussicht, wenn bestimmte Voraussetzungen wie die Größe, Kosten, Material und Ausführung eingehalten werden (vgl. Tabelle 7). Hinsichtlich der Größe wird auf die Orientierungshilfe des Mietspiegels zurückgegriffen:

- wohnwertmindernd: Kein Balkon, (Dach-)Terrasse, Loggia und Winter-/Dachgarten (gilt nicht, wenn das Merkmal aus baulichen und/oder rechtlichen Gründen nicht möglich oder nicht zulässig ist)
- wohnwerterhöhend: Großer, geräumiger Balkon, (Dach-)Terrasse, Loggia oder Winter-/Dachgarten (ab 4 m²)

Andere Bezirke machen keine Größen- oder Kostenvorgaben, da die Größe über die Bauordnung bzw. das Planungsrecht limitiert wird.

Tabelle 7: Erstbalkon

Genehmigungsfähigkeit	Erläuterung
Nicht genehmigungsfähig	da keine bauordnungsrechtliche Mindestanforderung oder zeitgemäßer Ausstattungszustand
Genehmigungsfähig unter Voraussetzungen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ bis 4 qm (Mietspiegel); Standardbalkon (Größe, Material, Ausführung); Kostenrahmen (eigene Kostenliste) ▪ bis 4 qm (Mietspiegel); Standardbalkon (Größe, Material, Ausführung); Kostenrahmen (eigene Kostenliste); Einhaltung Mietschwellen ▪ ohne Größen- und Kostenvorgabe (Relation muss stimmen); Bedarfsermittlung über Mieterberatung ▪ bis 4 qm (Mietspiegel)
Genehmigungsfähig	ohne Größen- und Kostenvorgabe (Größe über Bauordnung/Planungsrecht limitiert)

Quelle: LPG mbH, eigene Zusammenstellung

Aufzug

Bei der Beurteilung und der Genehmigungsfähigkeit des An- oder Einbaus von Aufzügen sind drei Urteile maßgebend (vgl. Tabelle 8). Gemäß dem Urteil des OVG Berlin-Brandenburg aus dem Jahr 2012 kann der Anbau eines Aufzugs zu einer Verdrängungswirkung für die Wohnbevölkerung führen, sodass die Versagung unter bestimmten Voraussetzungen – besondere Kostenaufwändigkeit und/oder

überdurchschnittlich hohe Verdrängungsgefahr (Vorbildwirkung) – möglich ist. Daran anknüpfend haben einige Bezirke einen Standardaufzug definiert (vgl. Tabelle 9), um die besondere Kostenaufwändigkeit beurteilen zu können. Die Anlage von eigenen Kostenlisten, die sich aus der Genehmigungspraxis und den gestellten Anträgen speist, dient ebenfalls zur Beurteilung der Kosten. In der Regel halten die angebauten Aufzüge auf der halben Treppe. In einigen Bezirken sind weitere Regelungen möglich, wie die Beurteilung der Verdrängungswirkung durch Mietschwellen als Hilfsindikator oder eine „Schlüssellösung“ – nur Haushalte mit Schlüssel können den Aufzug nutzen und sind von der Modernisierungumlage betroffen.

Die Urteile des VG Frankfurt aus dem Jahr 2020 und des VGH Kassel aus dem Jahr 2022 bestätigen das Urteil des OVG Berlin-Brandenburg hinsichtlich der möglichen überdurchschnittlichen Verdrängungsgefahr, die durch den Anbau eines Aufzugs verursacht werden kann. Die hessische Rechtsprechung geht in ihren Urteilen im Hinblick auf die bauordnungsrechtlichen Mindestanforderungen jedoch weiter und knüpft die Genehmigungsfähigkeit eines Aufzugsanbaus an die tatsächliche Beseitigung eines bauordnungsrechtlichen Substandards. Dies bedeutet im Hinblick auf die Bauordnung Berlin (BauO Bln), dass die Erfüllung der bauordnungsrechtlichen Mindestanforderungen gemäß § 39 Absatz 4 BauO Bln für Gebäude mit mehr als vier oberirdischen Geschossen eine bestimmte Größe, Haltestellen in allen Geschossen und eine stufenlose Erreichbarkeit erfordert (vgl. Tabelle 8). Die Genehmigungspraxis der Bezirke, die auf die hessische Rechtsprechung abstellen, belegt, dass die Erfüllung dieser bauordnungsrechtlichen Mindestanforderungen eine hohe Hürde darstellt: Der Anbau von Aufzügen an der Fassade ermöglicht in der Regel keine stufenlose Erreichbarkeit, sondern nur den Anschluss der Geschosse auf der halben Treppe.

Tabelle 8: Urteile zum Aufzugsanbau

Urteil OVG Berlin-Brandenburg ¹¹	Urteil VG Frankfurt ¹² /VGH Kassel ¹³
<p>Versagung möglich:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ wenn Kosten für Bau und Betrieb ungewöhnlich aufwendig oder ▪ eine überdurchschnittlich hohe Verdrängungswirkung besteht, die durch die Vorbildwirkung verstärkt wird 	<p>Genehmigung möglich, wenn bauordnungsrechtlicher Substandard beseitigt wird</p> <p>§ 39 Absatz 4 BauO Bln: Gebäude mit mehr als 4 oberirdischen Geschossen:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Kinderwagen, Rollstühle, Krankentragen aufnehmen ▪ Haltestellen in allen Geschossen ▪ stufenlose Erreichbarkeit
➤ Genehmigungsfähig unter Einhaltung Voraussetzungen	➤ keine Genehmigungsfähigkeit, weil praktisch keine Umsetzung möglich

Quelle: LPG mbH, eigene Zusammenstellung

¹¹ OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 31.05.2012 - OVG 10 B 9.11.

¹² VG Frankfurt, Urteil vom 21. Dezember 2020 – 8 K 507/20.F –, juris.

¹³ VGH Kassel Beschl. v. 25.10.2022 – 3 A 247/21, BeckRS 2022, 31850.

Tabelle 9: Aufzug

Genehmigungsfähigkeit	Erläuterung
Nicht genehmigungsfähig	außer eine bauordnungsrechtliche Aufzugspflicht kann nachgewiesen werden (=atypischer Einzelfall); i. d. R. auch kein DG-Anschluss
Genehmigungsfähig unter Voraussetzungen	Standardaufzug (Schachtmaß, Geschwindigkeit, Haltepunkte, Material, Ausführung); Kostenrahmen (eigene Kostenliste); ggf. zzgl.: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Mietschwellen ▪ Schlüssellösung ▪ Nebenbestimmung (bei nur DG-Anschluss dürfen weitere Stockwerke erst nach 5 Jahren angeschlossen werden) ▪ Städtebaulicher Vertrag bei DG-Ausbau
Genehmigungsfähig unter Voraussetzungen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Abstimmung mit der Bauaufsicht hinsichtlich Größe; keine Kostenprüfung ▪ Bedarfsermittlung über Mieterberatung; individuelle Schlüssellösung (vertraglich zwischen Eigentümer:in und Mieter:in) möglich

Quelle: LPG mbH, eigene Zusammenstellung

Ausstattung der Bäder

Im Hinblick auf die Ausstattung der Bäder muss in allen Bezirken ein Bedarf zur Erneuerung des Bades bzw. einzelner Ausstattungsmerkmale vorhanden sein und nachgewiesen werden. Die Ausführung der Ausstattungsmerkmale wird in den Bezirken unterschiedlich bewertet (vgl. Tabelle 10). Unter Verweis auf die Orientierungshilfe zum Mietspiegel werden in einigen Bezirken bestimmte Ausstattungsmerkmale wie ein wandhängendes WC oder Strukturheizkörper nicht genehmigt. In anderen Bezirken wird keine Unterscheidung vorgenommen, sondern darauf abgestellt, dass die Merkmale in Standardausführung eingebaut werden und sich in einem gewissen Kostenrahmen bewegen.

Tabelle 10: Ausstattung Bäder

Genehmigungsfähigkeit	Erläuterung
Nicht genehmigungsfähig	Wandhängendes WC, Strukturheizkörper, bodengleiche Dusche, Doppelhandwaschbecken (Sondermerkmale gem. Mietspiegel)
Genehmigungsfähig unter Voraussetzungen	Standardausführung; Kostenrahmen („Baumarktpreise“); inkl. Hänge-WC und Handtuchheizkörper

Quelle: LPG mbH, eigene Zusammenstellung

Wohnwerterhöhende Ausstattungsmerkmale (Einbauküche, etc.)

Bei den Merkmalen Einbauküche und Bodenbelag werden ebenfalls Unterschiede in der Praxis festgestellt. In einigen Bezirken besteht für beide Merkmale keine Antragspflicht. Andere Bezirke genehmigen Modulküchen bzw. schwimmendes Parkett, da diese keinen erheblichen Eingriff in die Bausubstanz darstellen.

Besondere bezirkliche Genehmigungspraktiken

Darüber hinaus wurden verschiedene besondere bezirkliche Genehmigungspraktiken festgestellt, die zur Anwendung kommen:

- Verordnungsneten werden im Rahmen der vertiefenden Untersuchungen wissenschaftlich ermittelt. Die Überschreitung der Verordnungsneten kann ein Hinweis auf eine abstrakte Verdrängungsgefahr sein. Verzichteten die Antragstellenden auf die Umlegung der Modernisierungskosten, soweit diese oberhalb der jeweiligen Verordnungsnete liegen, kann dies für bestimmte Maßnahmen eine Genehmigung ermöglichen.
- Mietschwellen als Hilfsindikator zur Beurteilung der Verdrängungswirkung baulicher Maßnahmen auf der Grundlage der im Rahmen der vertiefenden Untersuchungen wissenschaftlich ermittelten Mietbelastungsquoten
- Individuelle Vereinbarungen zwischen Mieter:innen und Eigentümer:innen, z. B. bei Aufzügen (Schlüssellösung) oder beim Anbau von Balkonen zzgl. Bedarfsermittlung
- Abschluss öffentlich-rechtlicher Verträge¹⁴
 - Dachgeschossausbau und Aufzug: Sicherstellen, dass nur das Dachgeschoss angeschlossen wird
 - Nicht genehmigte Umbauten: Absehen auf die Anordnung des Rückbaus, wenn auf die Umlage verzichtet wird
 - Ermöglichung von baulichen Änderungen im selbstgenutzten Wohneigentum, wenn die selbstnutzenden Eigentümer:innen sich verpflichten, für mindestens sieben Jahre dort wohnen zu bleiben (Prüfung über Melderegister)

3.5 Einschätzung der Verbände BBU und BFW

Die Erwartungshaltung der Verbände BBU und BFW an die Evaluation Milieuschutz umfasst folgende Punkte:

- klare Benennung von Problemen
- Aufzeigen „systemischer Konfliktlinien“, z. B. Zielkonflikte, Formen des Austauschs / der Kooperation, Interessenslagen (Politik, Mieter:innen, Eigentümer:innen, Verbände/Vereine), Rechtsbereiche
- gegenseitiges Verständnis entwickeln
- auf Augenhöhe diskutieren, Eigentümer:innen mitnehmen

¹⁴ Ggf. spätere Prüfung, inwieweit durch den Abschluss öffentlich-rechtlicher Verträge in das Mietrecht eingegriffen werden darf.

- bestenfalls: erste Lösungsansätze skizzieren und Arbeitsschritte benennen

Darüber hinaus sollten im Rahmen der Evaluation Milieuschutz überlegt werden, wie es danach weitergeht. Ein regelmäßiger Austausch zwischen Senatsverwaltung, den Bezirken und ggf. der Verbände wird angeregt.

Die wohnungswirtschaftlichen Verbände benennen folgende Problemfelder und Zielkonflikte im Hinblick auf die Anwendung des Milieuschutz in den Berliner Bezirken:

- Uneinheitliche Genehmigungspraxis im berlinweiten Vergleich
- Der zeitgemäße Ausstattungszustand wird in den Bezirken unterschiedlich definiert, als Beispiele werden Balkone und Ausstattungsmerkmale im Badezimmer benannt.
- Energetische Sanierung (politische Zielvorgaben, „Fördermittel-Dilemma“): Politische Zielvorgaben und Förderprogramme setzen in der Regel die Erreichung eines höheren energetischen Standards als Bedingung für die Förderung an, der die Mindestanforderungen in sozialen Erhaltungsgebieten überschreitet. Diesbezüglich gibt es (noch) keine einheitlichen Verfahren in den Bezirken.
- Die Anwendung des sozialen Erhaltungsrechts wird zu sehr auf ein „Mietenschutzinstrument“ fokussiert. Das Abstellen auf die Orientierungshilfe des Mietspiegels wird als unzulässig angesehen.
- Umgang mit den gemeinwohlorientierten Unternehmen, die in der Regel günstigen/bezahlbaren Mietwohnraum zur Verfügung stellen
- Dachgeschossausbau: in der Regel sind damit weitere Maßnahmen im Gebäude verbunden, die aufgrund der Bestimmungen des Milieuschutz nicht umgesetzt werden können. In der Folge wird die Schaffung neuen Wohnraums im Dachgeschoss erschwert.
- Überlagerung verschiedener Auflagen, z. B. Denkmalschutz, städtebauliche Erhaltungsverordnung, Sanierungsgebiete

3.6 Zusammenfassung

Neben den dargestellten einheitlichen und unterschiedlichen Genehmigungspraktiken der Bezirke wurde im Rahmen der Gespräche und der Analyse festgestellt, dass die Handlungsfähigkeit der Bezirke unterschiedlich ausgeprägt ist. Dies hängt mit der Anzahl der Gebiete sowie der personellen und finanziellen Ausstattung, der Anwendungsdauer und damit gesammelten Erfahrungen sowie weiteren Zuständigkeiten wie der Betreuung von städtebaulichen Erhaltungsverordnungen, Sanierungsgebieten und der planungsrechtlichen Beurteilung ab. Unterschiedlich ist zudem der Einsatz externer Beratung für z. B. energetische Modernisierung oder Wirtschaftsprüfern beim Abstellen auf wirtschaftliche Unzumutbarkeit sowie die Zusammenarbeit und Aufgabenstellung von Mieter:innenberatungen. Darüber hinaus sind auch örtliche Gegebenheiten bzw. gebietsbezogen Entscheidungsgründe zu berücksichtigen, die ggf. zu einer unterschiedlichen Beurteilung der Genehmigungsfähigkeit von Maßnahmen führen kann.

Das Genehmigungsverfahren ist in allen Bezirken standardisiert und an dieselben Fristen (vgl. Kapitel 3.1) gebunden. Die Genehmigungsfiktion erweist sich dabei teilweise als Herausforderung. Im Verfahren

nimmt daher die Bauberatung eine besondere Bedeutung ein, da bereits vor der Antragstellung die Rahmenbedingungen gesetzt und ein zeitlich effektiveres Arbeiten nach Antragstellung – im Idealfall – möglich ist. Die personelle und finanzielle Ausstattung innerhalb der bezirklichen Verwaltungen sind eng bemessen.

Für die wohnungswirtschaftlichen Verbände stellen die uneinheitliche Genehmigungspraxis in den Bezirken, das Abstellen auf die Orientierungshilfe des Mietspiegels, die unterschiedliche Definition des zeitgemäßen Ausstattungszustands und der Umgang mit Fördermitteln im Hinblick auf die energetische Sanierung des Gebäudebestands die wesentlichen Herausforderungen dar.

4. Ansatzpunkte für Vereinheitlichung

Im Rahmen der Gespräche und den Sitzungen der AG Milieuschutz wurden verschiedene Anregungen zur Optimierung von Prozessen und Verfahren von den Bezirken und den wohnungswirtschaftlichen Verbänden genannt, die in der Tabelle 11 zusammengeführt sind.

Tabelle 11: Anregungen der Bezirke und Verbände

Anregungen der Bezirke	Anregungen der Verbände
Kommunikation/Prozessgestaltung	
Verbindliche Strukturen schaffen für den Austausch zwischen der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen und den Bezirken <ul style="list-style-type: none"> z. B. durch Handreichungen zu Themenfeldern und aktueller Rechtsprechung (Einordnung von Urteilen, Umgang mit divergierender Rechtsprechung → Handlungsrahmen zur Orientierung schaffen) zentrale Beratungsstelle für Energie und Wirtschaftsprüfung für Bezirke (und ggf. Antragstellende) 	<ul style="list-style-type: none"> regelmäßiger Austausch Senat und Bezirke und ggf. der Verbände Ombudsstelle/Schlichtungsstelle für Milieuschutz
Digitalisierung	
<ul style="list-style-type: none"> Verknüpfung mit eBG für Verwaltung und Antragsstellende, z. B., um daraus auch Bescheide generieren zu können ggf. erfordert dies auch ein einheitliches Formularwesen und/oder eine einheitliche Erfassungsliste 	<ul style="list-style-type: none"> Digitalisierung des Antragsverfahrens
Zentrale Datenbanken/Übersichten	
<ul style="list-style-type: none"> Baukosten (z. B. Aufzug, Balkon) Urteile Förderprogramme 	<ul style="list-style-type: none"> einheitliches Formularwesen und Übersicht über einzureichende Nachweise
Genehmigungsverfahren	
Befristung der Gültigkeit der Erteilung von erhaltungsrechtlichen Genehmigungen	<ul style="list-style-type: none"> Anfangskonferenz (Startgespräch zur Klärung aller Anforderungen für den Antrag/das Genehmigungsverfahren mit allen Beteiligten) Kriterienkatalog (einheitlich, fortlaufend, verlässlich)
Förderrichtlinien	
<ul style="list-style-type: none"> Ausrichtung auf die Ziele des sozialen Erhaltungsrechts Spezielle Förderprogramme für soziale Erhaltungsgebiete auflegen Inanspruchnahme/Eignung Förderangebot Soziale Wohnraummodernisierung 2023 Verfahren für Einsatz von Fördermitteln (insb. bei energetischer Sanierung) 	<ul style="list-style-type: none"> Verfahren für Einsatz von Fördermitteln (insb. bei energetischer Sanierung)

Quelle: LPG mbH, eigene Zusammenstellung gemäß den geführten Gesprächen und Sitzungen AG Milieuschutz

Aus der Analyse ergeben sich aus Sicht der LPG mbH erste Ansatzpunkte für eine Vereinheitlichung:

- einheitliches Formularwesen
- Öffentlichkeitsarbeit, insbesondere Information der Bewohner*innen und Eigentümer*innen
- Datenerfassung und Datenpflege
- Aktenführung und Vermerke
- methodisches Vorgehen bei den Einzelfallprüfungen mit trotzdem ergebnisoffener Prüfung

5. Vertiefungsthemen

Die Themen energetische Sanierung, Barrierefreiheit und die Ausstattung der Bäder wurden im Rahmen der AG Milieuschutz als Vertiefungsthemen benannt. In der Tabelle 12 auf der folgenden Seite sind die bisher gesammelten Themen und Fragestellungen für die energetische Sanierung und Barrierefreiheit dargestellt. Die Liste ist nicht abschließend (Stand 17.05.23).

Darüber hinaus wurden von den Bezirken und wohnungswirtschaftlichen Verbänden folgende weiteren Themen benannt:

- Möbliertes Wohnen
- Wohnwerterhöhende Merkmale gemäß Mietspiegel (insbesondere hinsichtlich der Ausstattung der Bäder und des Anbaus von Balkonen)
- Anwendung öffentlich-rechtlicher Verträge
- Rückbau/Abriss und Neubau: Beurteilung der wirtschaftlichen Unzumutbarkeit erfordert externe Expertise
- Umgang mit gemeinwohlorientierten Unternehmen

Tabelle 12: Anregungen der Bezirke und Verbände

Energetische Sanierung	Barrierefreiheit
Allgemein	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dynamische Entwicklung des Themenfeldes, fortlaufende Anpassung/Evaluation notwendig ▪ Änderung politischer Vorgaben/Ziele ▪ Aktualität U-Werte in Anlage 7 GEG ▪ künftige Vorgaben zum Klimaschutz (Änderung GEG, Vorgaben EU) <ul style="list-style-type: none"> ▪ Welche Maßnahmen bzw. Maßnahmenumfang/-ausführung haben welchen Effekt? ▪ Wie korrespondieren einzelne Maßnahmen miteinander bzw. bedingen sich, um höhere Einspareffekte zu erzielen? ▪ Abhängigkeit von den Gutachten/Nachweisen, die durch die Antragstellenden beigebracht werden: <ul style="list-style-type: none"> ▪ (teilweise) kein Know-How zur fachlichen Prüfung vorhanden ▪ keine Plausibilitätsprüfung möglich, insbesondere bei komplexeren Maßnahmen oder dem Einsatz von Fördermitteln (Kostengegenüberstellung, Einspareffekte) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Was bedeutet Barrierefreiheit (stufenlose Erreichbarkeit, Schwellen, Türen, weiteres)? ▪ Wer braucht Barrierefreiheit? ▪ Was ist nötig, um diese zu schaffen? ▪ Keine bauordnungsrechtliche Mindestanforderung → kein Thema für das soziale Erhaltungsrecht?
Fördermittel	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Übersicht ▪ Zielrichtung ▪ Motivation für Eigentümer:innen ▪ Entwicklung eines vereinfachten Verfahrens bei der Inanspruchnahme von Fördermitteln zur Ermöglichung eines höheren energetischen Standards im Einklang mit den Zielen des sozialen Erhaltungsrechts durch Warmmietneutralität, geringere Kostenumlage o. ä. <ul style="list-style-type: none"> ▪ Generelle Genehmigungsfähigkeit bei Inanspruchnahme von Förderung? ▪ Kritische Prüfung: Schaffung eines höheren Gebietsstandards, der über die Mindestanforderungen hinausgeht? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Förderangebot Soziale Wohnraummodernisierung 2023
Neue Technologien	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ (noch) keine belastbaren Verfahren für den Umgang mit Solaranlagen, Wärmepumpen, Anschluss Fernwärme 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Umgang mit der unterschiedlichen Rechtsprechung ▪ Auswirkungen auf den Dachgeschossausbau ▪ Lässt sich die Verdrängungswirkung durch Einbau/Nicht-Einbau von Aufzügen empirisch belegen, z. B. durch: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Auswertung von vertiefenden Untersuchungen, Studie 60 Plus aus Friedrichshain-Kreuzberg ▪ Auswertung der Baukosten

Quelle: LPG mbH, eigene Zusammenstellung gemäß den geführten Gesprächen und Sitzungen AG Milieuschutz

6. Arbeits- und Zeitplan

LPG mbH; Stand 24.05.2023

[illegible]