Steigende Mieten als Verdrängungsargument zieht jetzt nicht mehr

Mietendeckel macht Modernisierungen in Berlins Milieuschutzgebieten wieder möglich

Weil steigende Mieten die ansässige Bevölkerung verdrängen, sollen in Milieuschutzgebieten Modernisierungsmaßnahmen möglichst verhindert werden. Die Regelungen des Mietendeckelgesetzes entwerten dieses Argument weitgehend.

Seit einigen Jahren sind die Berliner Bezirke bestrebt, annähernd flächendeckend soziale Erhaltungsverordnungen aufzustellen. So gibt es in Berlin aktuell 61 soziale Erhaltungsgebiete.[1] Die sozialen Erhaltungsverordnungen haben gem. § 172 Abs. 1 Satz 4 BauGB zum Ziel, die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung in einem Gebiet aus besonderen städtebaulichen Gründen zu erhalten. Die Verdrängung der ortsansässigen Bevölkerung infolge baulicher Maßnahmen soll mit dem Genehmigungsvorbehalt des § 172 BauGB verhindert werden. Der so verstandene „Milieuschutz" wird u. a. wirksam, wenn Modernisierungen oder Grundrissänderungen an Wohngebäuden anstehen. Derartige Vorhaben im Sinne von § 29 BauGB sind nur zulässig, wenn dem Bauherrn zuvor eine erhaltungsrechtliche Genehmigung nach § 172 Abs. 4 BauGB erteilt wurde. Diese Genehmigung ist auch für Änderungen des Gebäudes erforderlich, wenn diese nicht nach § 59 BauO Bln baugenehmigungspflichtig sind. Nur bei Baumaßnahmen, die von vornherein die Erreichung des Schutzziels der Erhaltungsverordnung nicht in Frage stellen, wie z. B. bei Instandsetzungsarbeiten, ist eine erhaltungsrechtliche Genehmigung entbehrlich.[2] Derartige Instandsetzungsarbeiten können die Erneuerungen der Sanitärinstallation, der Abwasser- und Frischwasserleitungen sowie der Elektroinstallation sein. Da die Ziele des Milieuschutzes auch bei der Schaffung zusätzlichen Wohnraums, etwa durch den Ausbau von Dachgeschossen, nicht berührt werden, sind auch solche Maßnahmen ohne eine erhaltungsrechtliche Genehmigung zulässig. Genehmigungspflichtig sind hingegen Maßnahmen, um einen zeitgemäßen Ausstattungszustand einer durchschnittlichen Wohnung zu erreichen. Für solche Maßnahmen ist die Genehmigung nach § 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 1 BauGB auch grundsätzlich zu erteilen.[3] Um die erhaltungsrechtliche Zulässigkeit von Baumaßnahmen gleichmäßig beurteilen zu können, haben die Bezirke Prüfkriterien[4] entwickelt.

Stehen genehmigungspflichtige Änderungen eines Wohngebäudes an, etwa der Bau eines Fahrstuhls oder der Bau von Balkonen, ist Beurteilungsmaßstab für deren Zulässigkeit die potentielle Verdrängungswirkung dieser Baumaßnahmen. Der städtebauliche Milieuschutz in § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB ist ein Instrument des Verdrängungsschutzes, nicht des Mieterschutzes.[5] Alle Baumaßnahmen, die geeignet sind, eine Verdrängungswirkung zu erzeugen, sind deshalb grundsätzlich unzulässig. Das heißt: Droht infolge einer Baumaßnahme eine Verdrängung der gebietsansässigen Wohnbevölkerung,[6] wird die Genehmigung für diese Maßnahme gem. § 172 Abs. 4 BauGB versagt. Für diese Versagung ist jedoch unerheblich, dass durch die Maßnahme als solche die ortsansässige Bevölkerung gar nicht verdrängt wird. Es genügt, dass die Verdrängungswirkung erst durch die finanziellen Folgen der Maßnahme erzeugt wird.[7] Diese Folgen der Baumaßnahme resultieren aus dem

1) www.stadtentwicklung.berlin.de/staedtebau/foerderprogramme/stadterneuerung/soziale_erhaltungsgebiete/index.shtml, Zugriff am 29.6.2020.
2) Vgl. BVerwG, Beschl. v. 17.12.2004 - 4 B 85.04.
3) Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 31.5.2012 - OVG 10 B 9.11.
4) Vgl. „Antragsprüfkriterien für die Beurteilung von Anträgen auf Rückbau, Änderung oder Nutzungsänderung baulicher Anlagen in den Erhaltungsgebieten des Bezirks Pankow gemäß § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 des Baugesetzbuchs (soziales Erhaltungsrecht)".
5) Vgl. OVG Hamburg, Urt. v. 9.7.2014 - 2 E 3/13.N.
6) Als städtebauliches Instrument dient die Erhaltungsverordnung nicht dem Schutz der einzelnen Mieter, vgl. VG Berlin, Urt. v. 16.5.2018 - 19 K 559.17.
7) BVerwG, Urt. v. 18.6.1997 4 C 2/97 -, BVerwGE 105, 67, 69; OVG Hamburg, Urt. v. 9.7.2014 - 2 E 3/13.N.

Der Autor
***Prof. Dr. Christian-W. Otto** ist Leiter des Fachbereichs Bau-, Planungs- und Umweltrecht der TU-Berlin.*

Die Autorin
***Dr. Verena Schepers** ist Fachanwältin für Bau- und Architektenrecht sowie für Miet- und Wohnungseigentumsrecht.*

BRL BOEGE ROHDE LUEBBEHUESEN, Berlin

Umstand, dass der Vermieter einseitig die zu zahlende Miete gemäß § 559 Abs. 1 BGB um die von ihm in die Mietsache investierten Kosten erhöhen darf, wenn und soweit die Maßnahme gem. § 555b Nr. 4 BGB die Wohnqualität verbessert.[8] Eine solche Mietsteigerung kann dazu führen, dass für eine ortsansässige Bevölkerung bezahlbarer Wohnraum verlorengeht. Dies kann auch bei einer Neuvermietung durch eine entsprechend höhere Anfangsmiete geschehen. Im Kern wird die Bevölkerung also nicht durch die wohnliche Verbesserung des Gebäudes, sondern durch die Erhöhung der Mieten verdrängt.[9]

Diese seit langem geklärten rechtlichen Verhältnisse und Zusammenhänge haben sich durch das Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin, kurz Mietendeckel[10], erheblich verändert.[11]

Der Berliner Landesgesetzgeber verfolgt mit dem MietenWoG Bln das Ziel, Mietsteigerungen – auch und vor allem im Bestandsmietverhältnis, insbesondere nach Modernisierung – zu verhindern. Auf diese Weise soll die Bevölkerung vor allzu raschen Veränderungen der Stadtgesellschaft geschützt werden, und es sollen umfassende Verdrängungsprozesse und dadurch bedingte soziale Verwerfungen vermieden werden. Das vom Landesgesetzgeber dafür als richtig ausgewählte Mittel ist die Beibehaltung bzw. Rückführung der Mieten auf ein niedrigeres, als sozialverträglich eingestuftes Maß. Dadurch soll Wohnraum auch für Bevölkerungsschichten mit mittlerem und geringem Einkommen zu bezahlbaren Mietpreisen erhalten und zugänglich gemacht werden. Verdrängungsprozessen und sozialem Unfrieden soll entgegengewirkt werden.[12]

Bemerkenswert ist, dass das Milieuschutzrecht nach § 172 BauGB und die Mietenbegrenzung nach §§ 1 ff. MietenWoG Bln dasselbe Ziel verfolgen. Jeweils geht es nicht um den Schutz des einzelnen Mieters, sondern um den Schutz der Bevölkerung vor Verdrängung. Mit dem Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin setzt der Berliner Landesgesetzgeber dort an, wo die Verdrängung der ortsansässigen Bevölkerung ihren unmittelbaren Grund findet, in den Mietsteigerungen. Insofern unterscheidet sich das Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin von dem städtebaulichen Erhaltungsrecht, welches bereits die die Wohnqualität verbessernde Modernisierung verhindern will.

Der Verdrängung durch Modernisierung wird im Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin jedoch dadurch begegnet, dass die Kosten der Modernisierung nur unter den Voraussetzungen des § 7 MietenWoG Bln umgelegt werden dürfen. Eine Mietsteigerung ist demnach nur für die dort genannten (Modernisierungs-) Maßnahmen zulässig. Dies sind solche, die dem Klimaschutz oder dem Abbau von Barrieren in der Wohnung dienen. Die Kosten aller sonstiger Maßnahmen dürfen nicht umgelegt werden. Auch darf die Miete nur bis zu 1 €/m² erhöht werden, wobei die Mietobergrenze im Sinne von § 4 MietenWoG Bln um nicht mehr als 1 € überschritten werden darf.

Diese landesrechtliche Kappung bzw. dieser Ausschluss einer Mieterhöhung nach Modernisierung ist auch bei Änderungen von Wohngebäuden in städtebaulichen Erhaltungsgebieten relevant. Eine Mieterhöhung bei wohnwerterhöhenden Maßnahmen ist nur unter den Voraussetzungen des § 7 MietenWoG zulässig, im Übrigen aber – uneingeschränkt – unzulässig. Der Dreiklang „Modernisierung, Mieterhöhung, Verdrängung" wird durch den Mietendeckel gestört. Für die erhaltungsrechtliche Genehmigung bedeutet dies: Wenn und soweit eine Mieterhöhung für bauliche Maßnahmen im Sinne von § 29 BauGB am Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin scheitert, kann diese Maßnahme eine Verdrängungswirkung im Sinne von § 172 Abs. 4 BauGB nicht verursachen. Die Verdrängungswirkung findet ihren Grund ja gerade nicht in der Baumaßnahme, sondern in der daraus resultierenden Folge. Eine Verdrängungswirkung infolge möglicher Mieterhöhung nach §§ 555b Nr. 4, 559 Abs. 1 BGB scheidet aus. Damit steht die Modernisierung eines Wohngebäudes dem Erreichen des Ziels der Erhaltungsmaßnahme nicht im Wege. Durch § 7 MietenWoG Bln wird die Kausalkette „Modernisierung, Mieterhöhung, Verdrängung" unterbrochen. Können mietwerterhöhende Maßnahmen einen Verdrängungseffekt deswegen nicht mehr bewirken, sind sie gem. § 172 Abs. 4 BauGB zu genehmigen.[13]

Dies gilt auch dann, wenn die Modernisierung zu einer Mieterhöhung nach § 7 MietenWoG Bln berechtigen würde. Denn die Mieterhöhung wäre durch das Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin durch die Bindung an die Obergrenze des § 4 MietenWoG Bln beschränkt. Die Obergrenze darf nur um 1 €/m² überschritten werden. Dadurch wird sichergestellt, dass die Miete bezahlbar bleibt; sie ist gedeckelt. Modernisierungen, die gem. § 7 MietenWoG Bln nicht umlagefähig sind, sollen dadurch jedoch nicht unterbunden werden. Der Landesgesetzgeber verweist den Vermieter stattdessen auf die Inanspruchnahme von Förderprogrammen.[14]

Fazit

Das Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin begrenzt bzw. verhindert Mieterhöhungen bei Modernisierungsmaßnahmen in Wohngebäuden. Diese Maßnahmen können auch in sogenannten Milieuschutzgebieten eine Verdrängungswirkung nicht mehr erzeugen. Sie sind deshalb, unter der Geltung des Berliner Mietendeckels, nach § 172 Abs. 4 BauGB zu genehmigen.

---

8) Vgl. OVG Berlin, Urt. v. 1.6.1988 - OVG 7B 19.88 - GE 1988, 951; Eisenschmid, in Schmidt-Futterer, Mietrecht, 13. Aufl. 2017, § 555b Rn. 104.

9) BVerwG, Urt. v. 18.6.1997 - 4 C 2/97 -; OVG Hamburg, Urt. v. 9.7.2014 - 2 E 3/13.N -; Schladebach, BauR 2000, 1137, 1140.

10) GVBl. Nr. 6, 2020, S. 49-56, Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin, Artikel 1.

11) Vgl. zu diesem Gesetz sehr kritisch M. Selk, NZM 2020, 342; krit. auch Wolfers/Opper, DVBl 2019, 1446; zu kompetenzrechtlichen Fragen Schede/Schuldt, NVwZ 2019, 1572.

12) AH-Drs. 18/2347 vom 28.11.2019, S. 3 ff.

13) Ob der Mietendeckel auch die Voraussetzungen für die Ausübung des Vorkaufsrechts gem. § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 und Abs. 3 BauGB entfallen lässt, weil der Erwerber von vermieteten Immobilien den Kaufpreis in der Regel durch die Mieten refinanzieren muss, dazu OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 22.10.2019 - OVG 10 B 9.18, Rn. 56 juris, bei hochpreisigen Verkäufen aber mieterhöhende Maßnahmen durch die Käufer nicht mehr drohen, bleibt in diesem Beitrag außer Betracht.

14) AH-Drs. 18/2347 vom 28.11.2019, S. 34.

SCHOTEC
Schornsteinsanierungs-Technik GmbH
Stellmacherweg 24 · 12351 Berlin
Schornsteinsanierung
Einsatzrohre und Abgasleitungen aus Edelstahl oder Kunststoff. Sagen Sie uns die Höhe Ihres Schornsteins, wir nennen Ihnen die Kosten für die Einbringung des Rohres.
Telefon 621 12 67 / 68 Fax 621 23 20