# Verfahren zur Ermittlung einer überdurchschnittlichen Verdrängungsgefahr in sozialen Erhaltungsgebieten

# Verfahren zur Ermittlung einer überdurchschnittlichen Verdrängungsgefahr in sozialen Erhaltungsgebieten


| | |
|---|---|
| Auftraggeber: | Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen<br>Abteilung IV / Referat IV C – Städtebauförderung/Stadterneuerung<br><br>Württembergische Straße 6, 10707 Berlin |
| Auftragnehmer: | asum - Angewandte Stadtforschung und Mieterberatung GmbH<br>Thaerstraße 30D, 10249 Berlin |
| Bearbeitung: | Kaspar Metzkow, Martin Rohde, Charlotte Weber |



| | |
|---|---|
| Datum: | 24.02.2025 |

# Inhaltsverzeichnis


1. Einleitung ..... 1
2. Analyse der Rechtsprechung ..... 4
   2.1 Prüflogik gemäß relevanter Rechtsurteile ..... 4
   2.2 Interpretation der Rechtsprechung zu Aspekten der Verdrängungsgefahr ..... 9
   2.3 Herleitung einer Definition überdurchschnittlicher Verdrängungsgefahr ..... 10
3. Analyse der gegenwärtigen Genehmigungspraxis ..... 13
   3.1 Vorgehensweise der Berliner Bezirke in der Maßnahmenprüfung ..... 14
   3.2 Ergänzende Inhalte und Herausforderungen in der Genehmigungspraxis ..... 16
   3.3 Maßnahmenprüfungen in anderen Bundesländern/Kommunen ..... 18
   3.4 Schlussfolgerungen ..... 19
4. Analyse der erhaltungsrechtlichen Sozialstudien als mögliche Grundlage für die Identifikation einer überdurchschnittlichen Verdrängungsgefahr ..... 20
   4.1 Begriffsdefinitionen der Verdrängung: Unterscheidung zwischen Verdrängungsgefahr und -potenzial ..... 20
   4.2 In den Untersuchungen verwendete Indikatoren ..... 22
   4.3 Gebietsvergleiche als unzureichende Methode ..... 26
5. Empfehlung eines Prüfverfahrens: Methoden zur Bestimmung einer Mietobergrenze ..... 30
   5.1 Mietobergrenze vs. Umlagebegrenzung ..... 30
   5.2 Welche Voraussetzungen muss eine Mietobergrenze erfüllen? ..... 32
   5.3 Einkommenssensible Gebietsmieten und Mietbelastungsschwellen als Berechnungsmodelle für eine Mietobergrenze ..... 35
   5.4 Schritt-für-Schritt-Anleitung zur Berechnung der Mietobergrenzen ..... 41
   5.5 Methodenauswahl und -anwendung im Prüfprozess ..... 44
   5.6 Fortschreibung der Mietobergrenzen ..... 45
6. Fazit ..... 47
7. Anhang ..... 50

# 1. Einleitung

Das soziale Erhaltungsrecht gibt den Berliner Bezirken die Möglichkeit, in ausgewiesenen Gebieten baulich bedingte Aufwertungsprozesse zu regulieren. Um einer aufwertungsgebundenen Sozialstrukturveränderung und damit einhergehenden städtebaulichen Missständen vorzubeugen, besteht für Wohnhäuser in sozialen Erhaltungsgebieten ein Genehmigungsvorbehalt für Nutzungs- und Ausstattungsänderungen. Ein Genehmigungsanspruch besteht dabei weiterhin für Maßnahmen, die unter Berücksichtigung der bauordnungsrechtlichen Mindestanforderungen zur Herstellung eines zeitgemäßen Ausstattungszustandes dienen. Eine Aufwertung bis zu diesem Standard ist im Rahmen des sozialen Erhaltungsrechts zulässig. Geht eine Ausstattungsveränderung hingegen über den zeitgemäßen Ausstattungsstandard hinaus, besteht der Spielraum für eine Versagung. Entscheidend für die Versagung ist die Erwartung, dass über die Maßnahme bzw. ihre Vorbildwirkung eine städtebaulich nicht wünschenswerte Veränderung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung ausgelöst werden kann. Seit dem 18.11.2024 bestehen hierfür durch den Erlass der *Ausführungsvorschriften zu Genehmigungskriterien für bauliche Anlagen in Gebieten zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung gemäß § 172 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 des Baugesetzbuchs* (AV Genehmigungskriterien soziale Erhaltungsgebiete) einheitlich anzuwendende Regelungen.

Immer wieder klagen Eigentümer*innen gegen versagte Genehmigungen. Durch die Rechtsprechung haben sich daher für bestimmte Maßnahmen zusätzliche Prüfansprüche etabliert. Dies betrifft unter anderem den Anbau von Aufzügen. In einem Urteil des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg von 2012 wird der Anbau von Aufzügen für Gebäude ab fünf Obergeschossen als Maßnahme zur Herstellung eines zeitgemäßen Ausstattungszustandes eingestuft und damit grundsätzlich die Möglichkeit gesehen, diese genehmigen zu können. Das Gericht etabliert jedoch zugleich Bedingungen, die im Einzelfall eine Versagung der Maßnahme nach sich ziehen können. So stellt das Gericht unter anderem in Aussicht, dass eine Versagung des Anbaus dennoch gerechtfertigt ist, wenn *„eine überdurchschnittlich hohe Verdrängungsgefahr für die vorhandene Wohnbevölkerung besteht“*.[1]

Das vorliegende Gutachten hat zur Aufgabe, einen Prüfmaßstab für die Bestimmung der *überdurchschnittlich hohen Verdrängungsgefahr* zu identifizieren und zu qualifizieren. Es schließt damit an die im Jahr 2023 veröffentlichte Evaluation des Milieuschutz in Berlin[2] und den hieraus entwickelten Ausführungsvorschriften an. In diesen Dokumenten wird das benannte Rechtsurteil aufgegriffen. Dabei erkennen die Autor*innen der Evaluation allerdings, dass die Konkretisierung einer Prüfmethode für das Kriterium der überdurchschnittlichen Verdrängungsgefahr noch aussteht und empfehlen entsprechend eine ergänzende Analyse. Dieser Empfehlung wird mit dem vorliegenden Gutachten im Auftrag der Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen (SenStadt) nachgekommen.

Im Ergebnis liegen zwei Prüfverfahren für die Identifikation einer überdurchschnittlichen Verdrängungsgefahr vor, die bei der Maßnahmengenehmigung in sozialen Erhaltungsgebieten angewendet werden können (nach aktuellen Vorgaben vorerst ausschließlich für den Fall eines Aufzugsanbaus). Ausgangspunkt für die Entwicklung bzw. Optimierung der Verfahren ist eine durch die Gutachter*innen auf Grundlage der Rechtsprechung ebenso wie des allgemeinen Rechtsverständnisses des § 172 BauGB entwickelte Definition überdurchschnittlicher Verdrängungsgefahr. Anders als der reine Wortlaut des OVG-Urteils dies nahelegt, wird die „Überdurchschnittlichkeit“ der Verdrängungsgefahr nicht über einen (maßnahmenunabhängigen) Vergleich zu anderen sozialen Erhaltungsgebieten oder einen bestimmten Anteil

[1] vgl. Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Urteil vom 31.05.2012 – OVG 10 B 9.11 –, juris

[2] vgl. LPG & Zywietz Energieberatung (2023): Evaluation Milieuschutz in Berlin. Endbericht. Berlin: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen.

verdrängungsgefährdeter Haushalte im Gebiet bestimmt. Als „überdurchschnittlich“ wird die Verdrängungsgefahr dann bewertet, wenn schon geringfügige Mietpreissteigerungen im Gebiet relevante Verdrängungsprozesse auslösen können. In diesem Sinne wird die konkrete Umlagehöhe einer Maßnahme für die Bewertung der Überdurchschnittlichkeit einbezogen und der Fokus auf die Mietzahlungsfähigkeit der verdrängungsgefährdeten Haushalte gelegt. Darauf aufbauend wurden Verfahren zur Ermittlung konkreter Mietgrenzwerte, bei deren Überschreitung von einer überdurchschnittlichen Verdrängungsgefahr ausgegangen werden kann, entwickelt: die einkommenssensible Gebietsmiete und die Mietbelastungsschwellen. Dabei wird die Methode der Mietbelastungsschwellen für die Berliner Genehmigungspraxis als geeigneteres Prüfinstrument bewertet.

**Berichtsstruktur**

Das Gutachten strukturiert sich in vier Hauptkapitel (Kapitel 2-5). Kapitel 2 gibt einen Einblick in die einschlägige Rechtsprechung und ordnet diese in das allgemeine Rechtsverständnis des § 172 BauGB ein. Auf dieser Grundlage wird eine Definition für überdurchschnittliche Verdrängungsgefahr hergeleitet und diskutiert. In Kapitel 3 erfolgt eine Auseinandersetzung mit der gängigen Genehmigungspraxis in Berliner Bezirken sowie in anderen Städten, die das soziale Erhaltungsrecht anwenden. Dieses Kapitel gibt Aufschluss darüber, inwiefern erhaltungsrechtliche Genehmigungsbehörden derzeit die lokale Verdrängungsgefahr in die Maßnahmenprüfung einbeziehen und welche Herausforderungen sich für ein solches Prüfverfahren aus Perspektive der Anwender*innen ergeben. In Kapitel 4 wird erörtert, wie eine Verdrängungsgefahr für den Erlass bzw. die Fortschreibung eines sozialen Erhaltungsgebietes im Rahmen der vertiefenden Untersuchungen analysiert wird. Es wird dargelegt, dass die in diesen Untersuchungen genannten Kennwerte nicht für die Bewertung der Verdrängungsgefahr in der Maßnahmengenehmigung ausreichen. In Kapitel 5 werden auf Grundlage der vorangehenden Erkenntnisse zwei Prüfverfahren für eine überdurchschnittliche Verdrängungsgefahr vorgestellt und evaluiert.

**Methodik**

Für die Ausarbeitung des Gutachtens wurden verschiedene Erhebungs- und Analyseformen genutzt. Neben einer umfassenden Desktoprecherche zur gegenwärtigen Rechtslage und zu potenziellen Prüfinstrumenten wurde zwecks Analyse der Genehmigungspraxis eine Interviewerhebung durchgeführt. Zuständige Amtsmitarbeiter*innen aus allen elf Berliner Bezirken, die das soziale Erhaltungsrecht anwenden, wurden zu ihrer allgemeinen Prüfsystematik, zur Rolle der Verdrängungsgefahrprüfung im Genehmigungsverfahren sowie zu ihren Erwartungen an den zu entwickelnden Prüfmaßstab befragt. Auch fanden Gespräche mit Mitarbeiter*innen der Stadtverwaltung Leipzig, der Bezirksverwaltung Hamburg-Mitte sowie des Münchener Sozialdezernates statt. Dies gab die Möglichkeit, auch die Prüferfahrungen außerhalb des Berliner Raums in die Analyse einfließen zu lassen. Zusätzlich zur Interviewerhebung wurden zuständige Mitarbeiter*innen der Bezirksämter im Rahmen von drei Beteiligungsrunden in den Ausarbeitungsprozess des Gutachtens einbezogen. Dabei wurde zum Inhalt und Arbeitsstand des Gutachtens informiert und es wurden Hinweise für die weitere Gutachtenausarbeitung gesammelt.

Die Qualifizierung der Prüfinstrumente erfolgte anhand von Beispielrechnungen. Grundlage waren hier vier exemplarische Datensätze zu innerstädtischen sozialen Erhaltungsgebieten, die das Büro asum im Rahmen erhaltungsrechtlicher Voraussetzungsuntersuchungen erhoben hatte. Die Analyse der aktuellen Indikatorenauswahl in erhaltungsrechtlichen Voraussetzungsprüfungen erfolgte anhand einer Stichprobe von fünf Gutachterberichten aus Berlin, Hamburg und München.

***Tab. 1: Gesprächspartner*innen in der Interviewerhebung***

| Institution | Interviewzeitpunkt |
|---|---|
| Bezirksamt Spandau | Juni 2024 |
| Bezirksamt Lichtenberg | Juni 2024 |
| Bezirksamt Steglitz-Zehlendorf | Juni 2024 |
| Bezirksamt Reinickendorf | Juni 2024 |
| Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg | Juli 2024 |
| Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf | Juli 2024 |
| Bezirksamt Neukölln | Juli 2024 |
| Bezirksamt Tempelhof-Schöneberg | Juli 2024 |
| Bezirksamt Pankow | Juli 2024 |
| Bezirksamt Treptow-Köpenick | Juli 2024 |
| Bezirksamt Mitte | Juli 2024 |
| Stadtverwaltung Leipzig | August 2024 |
| Bezirksamt Hamburg-Mitte | August 2024 |
| Stadtverwaltung München, Sozialreferat | September 2024 |

***Tab. 2: Anonymisierte Datensätze aus erhaltungsrechtlichen Voraussetzungsuntersuchungen für Beispielrechnungen***

| Gebiet | Datensatzgröße | Erhebungsjahr |
|---|---|---|
| Gebiet A | 723 Fälle | 2021 |
| Gebiet B | 754 Fälle | 2022 |
| Gebiet C | 764 Fälle | 2023 |
| Gebiet D | 429 Fälle | 2023 |

***Tab. 3: Analysierte Rechtsprechung***

| Institution | Aktenzeichen | Entscheidungsdatum |
|---|---|---|
| Bundesverwaltungsgericht | 4 c 2/97 | 18.06.1997 |
| Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, 10. Senat | OVG 10 B 9.11 | 31.05.2012 |
| Verwaltungsgerichtshof Kassel, 3. Senat | 3 A 247/21.Z | 25.10.2022 |
| Verwaltungsgericht Berlin, 13. Kammer | 13 K 29.10 | 21.06.2011 |
| Verwaltungsgericht Berlin, 19. Kammer | 19 L 507/20 | 05.03.2021 |
| Verwaltungsgericht Berlin, 13. Kammer | 13 K 247.19 | 19.05.2022 |
| Verwaltungsgericht Berlin, 19. Kammer | 19 L 358/22 | 03.01.2023 |
| Verwaltungsgericht Berlin, 19. Kammer | 19 K 61/21 | 25.05.2023 |
| Verwaltungsgericht Berlin, 19. Kammer | 19 K 195/21 | 25.05.2023 |

***Tab. 4: Analysierte Berichte (Voraussetzungsuntersuchungen für soziale Erhaltungsgebiete)***

| Institution | Dokument / Bericht | Jahr |
|---|---|---|
| LPG – Landesweite Planungsgesellschaft mbH (Berlin) | Vertiefende Untersuchung zu den Anwendungsvoraussetzungen einer sozialen Erhaltungsverordnung gemäß § 172 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 BauGB zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung für den Planungsraum Feuerbachstraße | 2022 |
| S.T.E.R.N. – Gesellschaft der behutsamen Stadterneuerung mbH (Berlin) | Vertiefende Untersuchung zur Überprüfung der Anwendungs-voraussetzungen nach § 172 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB im Gebiet „Am Weißen See“ in Berlin Pankow | 2024 |
| asum – Büro für Angewandte Stadtforschung und Mieterberatung (Berlin) | Sozialstudie Chamissoplatz 2023. Untersuchung zur Fortschreibung einer sozialen Erhaltungsverordnung gem. § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB (Milieuschutzsatzung) für das Gebiet Chamissoplatz | 2023 |
| ALP – Institut für Wohnen und Stadtentwicklung (Hamburg) | Repräsentativuntersuchung zur Überprüfung der Anwendungsvoraussetzungen der Sozialen Erhaltungsverordnung (Zwischenkontrolle); Südliche Neustadt, St. Georg, St. Pauli, Sternschanze, Osterkirchenviertel, Altona-Altstadt und Eimsbüttel-Süd | 2020 |
| Stadtverwaltung München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung | Erhaltungssatzungen weiterentwickeln. Sitzungsvorlage 14-20 / V 15423 des Ausschusses für Stadtplanung und Bauordnung | 2019 |

# 2. Analyse der Rechtsprechung

Ausgangspunkt für die Beauftragung der vorliegenden Studie zur Bestimmung einer überdurchschnittlichen Verdrängungsgefahr in sozialen Erhaltungsgebieten ist insbesondere ein Urteil des Oberverwaltungsgerichts (OVG) Berlin-Brandenburg vom 31.05.2012.[3]

Tatbestand des OVG-Urteils ist die Erteilung einer Nachtragsbaugenehmigung wegen der Errichtung einer zusätzlichen Haltestelle für einen Aufzug zum Treppenhaus eines bestehenden Wohngebäudes im Geltungsbereich einer sozialen Erhaltungsverordnung, dessen Dachgeschoss nachträglich zu Wohnzwecken ausgebaut wurde, wodurch das Gebäude nunmehr über sechs oberirdische Geschosse verfügt. Das Urteil kommt zu dem Ergebnis, dass die Nachtragsgenehmigung zu erteilen ist.

Im zweiten Leitsatz des Urteils heißt es:

> *„Die gegenwärtig geltenden bauordnungsrechtlichen Mindestanforderungen an den Einbau von Aufzügen in Gebäuden mit einer höheren Zahl oberirdischer Geschosse (vgl. § 39 Abs. 4 Satz 1 und 2 BauO Bln) umschreibt einen Standard, für die erhaltungsrechtliche Genehmigung zur Herstellung des zeitgemäßen Ausstattungszustandes einer durchschnittlichen Wohnung nach § 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 1 BauGB grundsätzlich zu erteilen ist. Die Genehmigung kann ausnahmsweise, insbesondere dann versagt werden, wenn die Kosten für den Bau und Betrieb des Aufzuges ungewöhnlich aufwendig sind oder wenn im Gebiet eine überdurchschnittlich hohe Verdrängungsgefahr für die vorhandene Wohnbevölkerung besteht und der Einbau des Aufzugs aufgrund seiner Vorbildwirkung geeignet ist, diese Entwicklung zu verstärken.“* [4]

Das OVG führt hiermit erstmals den Begriff der „überdurchschnittlichen Verdrängungsgefahr“ ein, der sich seither in der Urteilsbegründung einschlägiger Urteile des Berliner Verwaltungsgerichts etabliert hat. Um zu einer Definition überdurchschnittlicher Verdrängungsgefahr zu kommen wurde das OVG-Urteil näher analysiert und dem allgemeinen Rechtsverständnis des § 172 BauGB gegenübergestellt. Ergänzend wurden weitere einschlägige Urteile aus Berlin gesichtet und hinsichtlich ihrer Prüfung der überdurchschnittlichen Verdrängungsgefahr tabellarisch aufbereitet (siehe Tabelle 14 Anhang). In einem ersten Schritt gibt dies Aufschluss über die Prüflogik der Gerichte, die nachfolgend dargestellt wird. Der Fokus liegt dabei auf dem dritten Prüfschritt, der hinsichtlich der Definition und Bestimmung von überdurchschnittlicher Verdrängungsgefahr interpretiert wird.

## 2.1 Prüflogik gemäß relevanter Rechtsurteile

Aus dem OVG-Urteil lassen sich drei zentrale Schritte für die genehmigungsrechtliche Prüfung ableiten:

1.) Prüfung der bauordnungsrechtlichen Mindestanforderungen der Herstellung eines zeitgemäßen Ausstattungszustandes einer durchschnittlichen Wohnung.
2.) Prüfung des Potenzials der konkreten baulichen Maßnahme auf Grund ungewöhnlich hoher Kosten mietpreissteigernd und darüber direkt verdrängungsgefährdend zu wirken.
3.) Prüfung der Verdrängungsgefahr der Maßnahme (Vorbildwirkung) im Rahmen des Gebietskontextes.

[3] vgl. Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Urteil vom 31.05.2012 – OVG 10 B 9.11 –, juris
[4] ebd., 2. Leitsatz

### *Schritt 1: Prüfung der bauordnungsrechtlichen Mindestanforderungen für die Herstellung eines zeitgemäßen Ausstattungszustandes einer durchschnittlichen Wohnung*

Nach § 39 Abs. 4 Satz 1 BauO Bln müssen Gebäude mit mehr als vier oberirdischen Geschossen, im Allgemeinen ab fünf Geschossen, Aufzüge in ausreichender Zahl haben. Obwohl sich die Norm auf den Neubau bezieht, kommt das Urteil, auch im Abgleich mit den bauordnungsrechtlichen Mindestanforderungen an Aufzüge in anderen Bundesländern, zu dem Ergebnis, *„dass es unter Berücksichtigung der bauordnungsrechtlichen Mindestanforderungen bei bestehenden Gebäuden mit einer hohen Zahl an Geschossen – jedenfalls bei der hier vorhandenen Zahl von sechs Geschossen – zum zeitgemäßen Ausstattungsstandard einer Wohnung i.S.v. § 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 1 BauGB gehört, dass die Geschosse des Gebäudes mit einem Aufzug erreicht werden können.“* [5]

Dabei sei weiterhin nicht auf das Bauordnungsrecht zum Zeitpunkt der Errichtung des Gebäudes abzustellen, sondern auf die aktuell geltenden Mindestanforderungen – insbesondere auch, da der maßgebliche Ausstattungszustand einer Wohnung mit Blick auf gesellschaftliche Entwicklungen (z.B. die Veränderung der Altersstruktur) einem Wandel unterworfen sei.

Der Argumentation, dass der zeitgemäße bzw. durchschnittliche Ausstattungszustand im Gebiet als Bewertungsgrundlage herangezogen werden müsste (entsprechend der Ergebnisse der Sozialstudie zur Voraussetzungsprüfung der sozialen Erhaltungsverordnung ist im konkreten Fall nur ein geringer Anteil der Gebäude mit einem Aufzug ausgestattet), folgt das Oberverwaltungsgericht nicht, da dies der gesetzgeberischen Zielsetzung des § 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 1 BauGB nicht hinreichend gerecht werden würde.

Ob der Aufzug baulich den bauordnungsrechtlichen Mindeststandards entspricht, wird hierbei nachrangig bewertet und nicht als möglicher Grund für die Versagung der Genehmigung zugelassen.[6]

Abschließend kommt das Urteil zu dem Ergebnis, *„dass zwar nicht stets ein Genehmigungsanspruch nach § 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 1 BauGB für den Einbau eines Aufzuges in Gebäuden mit einer höheren Zahl an Obergeschossen besteht (…). Die geltenden bauordnungsrechtlichen Mindestanforderungen umschreiben insoweit aber einen Standard, bei dem grundsätzlich eine Indizwirkung für die Erteilung der Genehmigung nach § 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 1 besteht. Im Einzelfall bedarf es allerdings stets einer sorgfältigen Betrachtung und Abwägung, ob aufgrund besonderer Umstände etwas anderes zu gelten hat.“* [7]

Der hier beschriebenen Auffassung folgen alle weiteren berücksichtigten Urteile aus Berlin. Aus diesen lässt sich weiterhin entnehmen, dass die Prüfung, ob eine Ausnahme vorliegt, die im Einzelfall zu einer Versagung der Maßnahme führen würde, in zwei Schritten erfolgen kann. Dabei müssen nach diesseitiger Auffassung nicht beide Prüfschritte erfüllt sein. Bereits der Nachweis, dass eine der beiden Bedingungen erfüllt ist, müsste regelmäßig ausreichen.[8]

### *Schritt 2: Prüfung des Potenzials der konkreten baulichen Maßnahme auf Grund ungewöhnlich hoher Kosten mietpreissteigernd und darüber verdrängungsgefährdend zu wirken*

Im Einzelfall ist zu überprüfen, ob die Maßnahme *„das Potenzial hat, modernisierungsbedingte Mietsteigerungen hervorzurufen und so in erheblichem Maß zur Verdrängung der vorhandenen*

---

[5] Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Urteil vom 31.05.2012 – OVG 10 B 9.11 –, juris Rn 33

[6] Zu einem anderen Ergebnis kommt ein Urteil des VGH Kassel (Beschluss vom 25. Oktober 2022 – 3 A 247/21.Z): Nach Ansicht des VGH Kassel bestand kein Anspruch auf Genehmigung des Aufzugs, da die Voraussetzungen des § 172 Abs. 4 S. 3 Nr. 1 BauGB nicht erfüllt sind. Voraussetzung dafür wäre, dass bei der Errichtung des Aufzugs auch die aktuellen Mindestanforderungen nach § 42 Abs. 6 HBO einzuhalten sind. Diese sehen vor, dass der Aufzug eine Grundfläche von mindestens 1,1 m x 2,1 m haben muss, der Aufzug der Klägerin erfüllte dies nicht, da er zu klein war.

[7] Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Urteil vom 31.05.2012 – OVG 10 B 9.11 –, juris Rn 30

[8] In einem bekannten Fall hat das Gericht nachdem bereits die Kostenprüfung (Prüfschritt 2) ergeben hat, dass kein Anspruch auf Genehmigung vorläge, den dritten Prüfschritt gar nicht mehr vorgenommen. In einem Fall wurde trotz Einschätzung, dass ungewöhnlich hohe Kosten vorlägen, die gegen den Genehmigungsanspruch sprächen, auch der dritte Prüfschritt noch vorgenommen (siehe Tabelle 14 im Anhang).

*Wohnbevölkerung oder zu einer städtebaulich nicht erwünschten Veränderung der Bevölkerungsstruktur beizutragen."* [9] Als Bewertungsgrundlage werden hier die Kosten der Maßnahme angeführt und ein Versagen in Betracht gezogen, wenn die bauliche Anlage als Einzelmaßnahme oder als Teil einer Gesamtmaßnahme eine „ungewöhnlich kostenaufwändige Anforderung" wäre.

Hierbei werden die Herstellungskosten der Maßnahme berücksichtigt, wobei als Bewertungsgrundlage die bautechnische Ausführung herangezogen wird (passen die Kosten zu der bautechnischen Ausführung). In dem verhandelten Fall werden die Bruttokosten in Höhe von 32.369 € zuzüglich von 6.545 € für die zusätzliche Haltestelle im Abgleich mit der bautechnischen Ausführung nicht als ungewöhnlich kostenaufwändige Anforderung gesehen. Ebenso wird die Auswirkung auf die Betriebskosten berücksichtigt. Das OVG-Urteil zieht hierfür den Mittelwert der Betriebskosten für einen Aufzug nach der Berliner Betriebskostenübersicht 2011 von 0,16 € pro $m^2$ Wohnfläche heran und ermittelt, dass dies bei einer durchschnittlichen Berliner Wohnungsgröße von 70,4 $m^2$ zu einem Mittelwert von 11,26 € an monatlichen Betriebskosten führen würde. Ein Wert, der nicht als ungewöhnlich kostenaufwändige Anforderung eingeschätzt wird.

Auch die weiteren einschlägigen Urteile führen als ersten Prüfschritt eine Kostenprüfung an und berücksichtigen hier einerseits die Herstellungskosten als auch überwiegend die Auswirkung auf die Betriebskosten. Letztere werden nach gleichem Muster wie vom OVG geprüft. Bei den Herstellungskosten wird neben der bautechnischen Ausführung in anderen Urteilen als Bewertungsgrundlage auch herangezogen, ob die Kosten *„signifikant von den Kosten einer durchschnittlichen Aufzuganlage abweicht"*.[10] Das Verwaltungsgericht Berlin kommt hierbei in seinem Urteil von 2023 zu dem Ergebnis, dass 155.382,11 € für den Aufzugeinbau als *„im Vergleich zu den der Kammer aus anderen Verfahren bekannten Kostenschätzungen nicht ungewöhnlich kostenaufwändig"* [11] zu bewerten ist. Ebenso wird auf bereits erfolgte gerichtliche Entscheidungen Bezug genommen, darunter insbesondere das Urteil des OVG.

Nach Auffassung der Gutachter*innen wird mit der Kostenprüfung die von der konkreten Maßnahme möglicherweise ausgelöste Verdrängungsgefahr überprüft. Ungewöhnlich hohe Kosten hätten dann das Potenzial, modernisierungsbedingte Mietpreissteigerungen auszulösen, die in der direkten Wirkung zu einer Verdrängung der vorhandenen Wohnbevölkerung bzw. einer städtebaulich nicht erwünschten Veränderung der Bevölkerungsstruktur führen können.

### *Schritt 3: Prüfung der Verdrängungsgefahr der Maßnahme (Vorbildwirkung) im Rahmen des Gebietskontextes*

Nach Auffassung des OVG kann neben der maßnahmenspezifischen Begründung der Verdrängungsgefahr die Genehmigung ausnahmsweise auch dann versagt werden, wenn die Maßnahme in ihrer Vorbildwirkung geeignet ist, eine Gebietsdynamik zu verstärken, die bereits von überdurchschnittlicher Verdrängungsgefahr geprägt ist. Das OVG-Urteil stellt fest:

> *„Darüber hinaus wird, (…), auch das Ausmaß der Gefahr der Verdrängung der vorhandenen Wohnbevölkerung durch die Änderung der baulichen Anlage von Bedeutung sein. Dies hat zur Folge, dass bei überdurchschnittlicher Verdrängungsgefahr ausnahmsweise kein Anspruch auf Genehmigung eines Aufzugs mit Herstellen in allen Geschossen bestehen kann, wenn der Einbau des Aufzugs aufgrund seiner Vorbildwirkung geeignet ist, diese Entwicklung zu verstärken."* [12]

[9] ebd. Rn 36
[10] Verwaltungsgericht Berlin, Urteil vom 25.05.2023 – VGB 19 K 61/21 –, juris Rn 32
[11] ebd. Rn 34
[12] Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Urteil vom 31.05 2012 – OVG 10 B 9.11 –, juris Rn 36.

Die Argumentation des OVG lässt sich wie folgt verstehen: handelt es sich bei der baulichen Maßnahme nicht um eine „ungewöhnlich kostenaufwändige Anforderung“ ist sie in der Regel zu genehmigen, denn es wird davon ausgegangen, dass sie höchstens mit geringfügigen Wohnwertsteigerungen einhergeht. Dass diese grundsätzlich das Potenzial haben, Verdrängungsgefahr auszulösen, wird vor dem Hintergrund des bauordnungsrechtlichen Ziels der Herstellung eines zeitgemäßen Ausstattungszustands in der Regel gebilligt. Dies wird damit begründet, dass eine einzelne Maßnahme für sich genommen kaum *„zu einer städtebaulich ins Gewicht fallenden Änderung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung führen wird“. Relevant wird sie nur dann, wenn sie „auf Grund ihrer Vorbildwirkung geeignet ist, eine Entwicklung in Gang zu setzen, die tendenziell eine überdurchschnittliche Verdrängungsgefahr für die vorhandene Wohnbevölkerung nach sich zieht (vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 18.06.1997, a.a.O., juris Rn. 18).“* [13]

Indizien dafür wären gegeben, wenn ein *„extremer Verdrängungsdruck auf die vorhandene Wohnbevölkerung herrsche und damit bereits die Errichtung eines Aufzugs generell geeignet wäre, durch geringfügige Wohnwertsteigerung eine relevante Verdrängungsgefahr auszulösen, weshalb ein (zeitweise) Verzicht auf die Herstellung eines zeitgemäßen Ausstattungszustandes gerechtfertigt sein könnte“.*[14]

Dies sieht das OVG im vorliegenden Fall als nicht gegeben an. Grundlage für die Begründung ist:

1.) Die Darlegung des Beklagten, die dahingehend jedoch als wenig substantiell angesehen wird.

2.) Die Sozialstudie zur Überprüfung der Anwendungsvoraussetzungen der sozialen Erhaltungsverordnung. Herangezogen werden hier die in der Studie gezogenen Vergleiche zu weiteren sozialen Erhaltungsgebieten des Bezirks, wobei das betroffene Erhaltungsgebiet „in nahezu allen Belangen ein durchschnittliches Gebiet“ sei. Ebenso zeigt das betroffene Erhaltungsgebiet im Vergleich zu anderen Gebieten „eine leicht unterdurchschnittliche Priorität“.

3.) Zweifel daran, ob der Einbau des Aufzugs potenziell signifikante Mieterhöhungen auslösen könnte, da ein Personenaufzug nach Mietspiegel nur in Gebäuden mit weniger als fünf Geschossen als wohnwerterhöhendes Merkmal gelte und daher zukünftig nicht zwingend zu Mieterhöhungen auf Grundlage des Mietspiegels führen würde.

4.) Die Annahme, ein durch Mieterhöhungen ausgelöstes Verdrängungspotenzial eines Teils der Bevölkerung könnte dadurch kompensiert werden, dass der angestammten älteren Bevölkerung durch den Aufzugeinbau ein Verbleib im Gebiet ermöglicht wird.

Auch die 19. Kammer des Verwaltungsgerichts stellt in ihrem Urteil vom 25.05.2023 zum verhandelten Fall fest: *„Entgegen der Auffassung des Beklagten ist auch im Übrigen [Anm. nach erfolgter Prüfung der Kosten] nicht ersichtlich, dass in dem konkreten Erhaltungsgebiet ein so starker Verdrängungsdruck auf die vorhandene Wohnbevölkerung besteht, auf Grund dessen die Errichtung eines Aufzuges generell*

[13] ebd. juris Rn 39. Hier bezieht sich das OVG auf ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 18.06.1997. Dort wird jedoch nicht die Notwendigkeit des Vorliegens einer überdurchschnittlichen Verdrängungsgefahr angeführt**.** Vielmehr heißt es in dem Urteil: *„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. (…) Die Frage, ob eine einzelne genehmigungspflichtige Baumaßnahme zu einer solchen allgemeinen Verdrängungsgefahr führt, ist in den meisten Fällen nur aufgrund einer Prognose der zukünftigen Entwicklung zu beantworten.“* Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 18.06.1997 – 4C 2/97 –,BVerwGE 105, 67-73, juris Rn 18

[14] Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Urteil vom 31.05.2012 – OVG 10 B 9.11 –, juris Rn 39.

*geeignet wäre, durch eine geringfügige Wohnwertsteigerung eine relevante Verdrängungsgefahr auszulösen, weshalb ein (zeitweiser) Verzicht auf die Herstellung eines zeitgemäßen Ausstattungszustandes gerechtfertigt sein könnte."* [15] Grundlage für die Einschätzung ist:

1.) Die Darlegung des Beklagten, dass ein Aufzugseinbau eine Modernisierungsumlage bedingen könnte. Zur Bewertung der Modernisierungsumlage beruft sich das Gericht auf die im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) geregelten Kappungsgrenzen der Erhöhung innerhalb von sechs Jahren auf max. 3 €/m² bzw. 2 €/m², wenn die monatliche Miete vor Mieterhöhung mehr bzw. weniger als 7 €/m² betrug (§ 559 Abs. 3a Satz 1 BGB, § 559 Abs. 3a Satz 2 BGB) und führt weiterhin an, *„die letztgenannten Kappungsgrenzen wurden ausweislich der Gesetzesbegründung zum Schutz der Mieter vor einem sprunghaften Anstieg der Mietkosten nach einer Modernisierung eingeführt und dienen daher (auch) dem Schutz vor Verdrängung"* (ebd.). Dem folgend vergleicht das Gericht die von der Klägerin veranschlagte Modernisierungsumlage (80 €) mit der nach BGB möglichen Modernisierungsumlage (100 €) auf Grundlage einer Beispielrechnung für eine 50 Quadratmeterwohnung (unter Heranziehen von Werten aus der Sozialstudie zur Überprüfung der Anwendungsvoraussetzungen der sozialen Erhaltungsverordnung). Da die von dem Beklagten veranschlagte Modernisierungsumlage hinter der BGB-Umlage zurückbleibt – die ihrerseits bereits dem Schutz vor Verdrängung diene – kommt das Urteil zu dem Ergebnis: *„Ohne das Hinzutreten besonderer Umstände, die hier nicht erkennbar sind, vermag die Kammer in einer solchen Situation kein hohes Verdrängungspotenzial zu erkennen"*.[16]

2.) Deckungsgleich mit 3. oben (keine relevanten Mieterhöhungen nach Mietspiegel)

3.) Sozialstudie zur Überprüfung der Anwendungsvoraussetzungen der sozialen Erhaltungsverordnung. Herangezogen werden Aussagen und Daten zum Aufwertungsdruck im Gebiet, der hier als „mittlerer Aufwertungsdruck" sowie im Vergleich mit anderen Gebieten als gemäßigter Aufwertungsdruck bezeichnet wird. Ferner Aussagen zur Verdrängungsgefahr, wobei die Untersuchung zu dem Ergebnis kommt, dass 25 % der Bevölkerung in prekären Verhältnissen leben würde, für die in der Folge von Mietpreissteigerungen eine hohe Verdrängungsgefährdung anzunehmen sei. Im Umkehrschluss schließt das Gericht, dass für 75 % der Gebietsbevölkerung eine (nur) potenziell bzw. mittlere Verdrängungsgefahr bestehe und bewertet dies als nicht überdurchschnittlich hoch.

Die hier dargestellten Vorgehensweisen und Begründungslogiken finden sich auch in den weiteren einschlägigen Urteilen wieder. Es zeigt sich, dass die Bestimmung der überdurchschnittlichen Verdrängungsgefahr jeweils unterschiedlich erfolgt (siehe Tabelle 14 im Anhang). Dabei beziehen sich alle Berliner Urteile, die einen Genehmigungsanspruch attestieren, mindestens darauf, dass Mieterhöhungen gemäß Mietspiegel nicht zu erwarten sind. Die konkrete Umlagehöhe wird nur im Urteil des VG Berlin (s.o.) betrachtet, die anderen Urteile gehen entweder nicht darauf ein oder (in den beiden Fällen, in denen die Kostenprüfung negativ ausfiel) attestieren allgemein, dass durch die Umlage eine Verdrängungsgefahr ausgeht. Gleich ist den Urteilen wiederum, dass die Sozialstudien zur Voraussetzungsprüfung zum Erlass bzw. Fortbestand der sozialen Erhaltungsverordnung herangezogen werden, um das Vorliegen einer überdurchschnittlichen Verdrängungsgefahr zu prüfen. Herangezogen werden dabei Aussagen, die Vergleiche zu anderen sozialen Erhaltungsgebieten im gleichen Bezirk oder in Berlin ziehen. Besagte Aussagen beziehen sich auf den ermittelten

[15] Verwaltungsgericht Berlin, Urteil vom 25.05.2023 – VGB 19 K 61/21 –, juris Rn 38.
[16] ebd. Rn 30.

Aufwertungsdruck, den bereits vorherrschenden Ausstattungsstandard der Wohnungen, auf die Erwerbsquote, auf die Einkommens- oder Mietenentwicklung oder auf den Anteil von Aufzügen im Gebiet. Ebenso werden Aussagen bzw. Indikatoren zum Anteil verdrängungsgefährdeter Haushalte herangezogen und es wird – ohne nähere Begründung – bewertet, ob diese eine Überdurchschnittlichkeit anzeigen oder nicht. Im Rahmen dieser Vorgehensweise kommen alle Urteile zu dem Schluss, keine überdurchschnittliche Verdrängungsgefahr erkennen zu können. Lediglich ein Urteil sieht die Bedingungen für eine überdurchschnittliche Verdrängungsgefahr gegeben. Es ist gleichzeitig das einzige Urteil[17], das keine Vergleiche zu anderen Gebieten heranzieht. Zur Begründung wird hier die Mietbelastungsquote (40 %) der Haushalte mit unterdurchschnittlichem Einkommen im Gebiet selbst betrachtet. Diese Quote wird daraufhin den allgemeinen Mietpreissteigerungen im Gebiet sowie dem dortigen Wohnflächenverbrauch gegenübergestellt. Durch die gemeinsame Betrachtung dieser Indikatoren kommt das Gericht zu dem Ergebnis, dass durch die modernisierungsbedingte Umlage (und dessen Vorbildwirkung) eine Verdrängung im Gebiet ausgelöst werden kann.

## 2.2 Interpretation der Rechtsprechung zu Aspekten der Verdrängungsgefahr

Sowohl im Urteil des OVG, auf das sich die meisten nachfolgenden einschlägigen Urteile beziehen, als auch in den weiteren Urteilen wird nicht eindeutig bestimmt, was als „relevante Verdrängungsgefahr“, „überdurchschnittliche Verdrängungsgefahr“ bzw. „extremer Verdrängungsdruck“ angesehen wird. Ebenso werden die Begriffe teilweise auf das Gebiet und teilweise auf die Maßnahme bezogen.

Nach Auffassung der Gutachter*innen sind die Urteile folgendermaßen auszulegen: Im Kern geht es um die Verdrängungsgefahr, die von der Maßnahme ausgeht, was sich jedoch – über die Kosten hinaus – erst im Kontext der jeweiligen Situation (bestehender Verdrängungsdruck) im sozialen Erhaltungsgebiet bewerten lässt. Ist die Situation bereits sehr angespannt, das heißt: haben schon „geringfügige“ modernisierungsbedingte Wohnwert- bzw. Mietpreissteigerungen das Potenzial Verdrängung oder eine Veränderung der Bevölkerungsstruktur auszulösen, kann die Genehmigung der Maßnahme über ihre Vorbildwirkung eine Entwicklung in Gang setzen, die potenziell zu einer Änderung der Bevölkerungsstruktur mit negativen städtebaulichen Folgen führen kann. Dann kann die Genehmigung ausnahmsweise versagt werden.

Um dies bewerten zu können, fehlt den Gerichten derzeit ein einheitlicher und gebietsspezifischer Bewertungsmaßstab, der aussagen könnte, inwiefern die mit der Maßnahme einhergehenden Mietpreissteigerungen in der Lage sind, in dem konkreten Gebiet tatsächlich Verdrängung bzw. eine Veränderung der Bevölkerungsstruktur auszulösen. So geht die 19. Kammer des Verwaltungsgerichts Berlin davon aus, dass das Einhalten der Kappungsgrenzen der Modernisierungsumlage nach BGB bereits ausreichend belegen würde, dass durch die Maßnahme keine besondere Verdrängungsgefahr ausgehen könne – außer, es treten andere Umstände hinzu. Die „anderen Umstände“ werden dann auf Grundlage einzelner Aussagen aus den Sozialstudien zur Voraussetzungsprüfung für den Erlass bzw. den Fortbestand der sozialen Erhaltungsverordnung geprüft, wobei die Gerichte erstens unterschiedliche Indikatoren heranziehen und diese zweitens ohne Darlegung konkreter Bewertungsmaßstäbe interpretieren.

Um zu einem einheitlichen und auch fachlich begründeten Vorgehen zu kommen, wäre es nach Auffassung der Gutachter*innen möglich und auch notwendig, auf Grundlage der gebietsspezifischen Daten nachzuweisen, dass relevante Verdrängungsprozesse auch bei Modernisierungsumlagen

[17] vgl. Verwaltungsgericht Berlin, Urteil vom 03.01.2023 - VG 19 L 358/22

innerhalb der nach BGB zulässigen Grenzen einsetzen können.[18] In diese Richtung weisen erstens das Urteil des VG Berlin vom 03.01.2023[19], das den Blick insbesondere auf die Mietbelastung der Haushalte mit geringen Einkommen richtet, ebenso wie ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 18.06.1997. Dort heißt es:

> *„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."* [20]

Es hält weiterhin fest:

> *„Es entspricht der Lebenserfahrung, daß bauliche Maßnahmen, die zu Mieterhöhungen führen können, die über der für das Erhaltungsgebiet ermittelten Durchschnittsmiethöhe oder auch durchschnittlichen Mietbelastungsgrenze liegen, tendenziell zur Gefahr der Verdrängung der ansässigen Wohnbevölkerung führen."* [21]

## 2.3 Herleitung einer Definition überdurchschnittlicher Verdrängungsgefahr

Entsprechend der oben erfolgten Interpretation der Rechtsprechung gilt es für die Bestimmung der überdurchschnittlichen Verdrängungsgefahr festzustellen bzw. prüfbar zu machen, wann Mietpreissteigerungen das Potenzial haben, eine Veränderung der Bevölkerungsstruktur nach sich zu ziehen.

### *Wann haben Mietpreissteigerungen das Potenzial, eine Veränderung der Bevölkerungsstruktur nach sich zu ziehen?*

In den vertiefenden Untersuchungen zeigt sich regelmäßig, dass sich die Struktur der neuzuziehenden Haushalte von der Struktur der Bestandshaushalte unterscheidet und überproportional einkommensstärkere Haushalte zuziehen. Eine Veränderung der Bevölkerungsstruktur (und die damit verbundenen negativen städtebaulichen Folgen) ist vor allem darauf zurückzuführen, dass verdrängungsgefährdete[22] Haushalte aus dem Gebiet verdrängt werden. Häufiger kommt dabei eine indirekte Verdrängung vor, das heißt, verdrängungsgefährdete Haushalte sind auf Grund der Mietenentwicklung im Gebiet nicht mehr in der Lage, zuzuziehen. Kurz gesagt: Eine Veränderung der Bevölkerungsstruktur setzt dann ein, wenn sich die verdrängungsgefährdeten Haushalte nicht mehr mit Wohnraum im Gebiet versorgen können (siehe auch Kapitel 4).

Ein besonderer Verdrängungsdruck bzw. eine überdurchschnittliche Verdrängungsgefahr ist in diesem Sinne dann gegeben, wenn bereits geringe Wohnwert- bzw. Mietpreissteigerungen für die verdrängungsgefährdeten Haushalte nicht tragbar sind. Und zwar, weil die Mietbelastung auf Grund geringer Einkommen, bereits hoher Mieten oder einer Kombination aus beidem bereits so hoch ist (äquivalent zu extremen Verdrängungsdruck), dass sie schon kleinere Mietpreissteigerungen nicht verkraften können.

---

[18] Dass auch Umlagen innerhalb der BGB-Kappungsgrenzen erhebliche Auswirkungen haben können, zeigt eine beispielhafte Betrachtung anhand von Daten aus sozialen Erhaltungsgebieten in Friedrichshain-Kreuzberg (siehe Kapitel 5).

[19] vgl. Verwaltungsgericht Berlin, Urteil vom 03.01.2023 - VG 19 L 358/22

[20] Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 18. Juni 1997 – 4C 2/97 –,BVerwGE 105, 67-73, juris Rn 19.

[21] ebd. Rn 20.

[22] Haushalte gelten primär aufgrund eines unterdurchschnittlichen Einkommens als verdrängungsgefährdet, denn allem voran die ökonomische Situation eines Haushaltes bestimmt, ob eine Wohnung angemietet oder gehalten werden kann. Weitere Faktoren wie Herkunft, Alter etc. können ebenfalls die Verdrängungsgefährdung eines Haushaltes beeinflussen. Gemäß welcher Indikatoren Haushalte als verdrängungsgefährdet eingestuft werden, wird ausführlich in Kapitel 4 erörtert.

### *Wie lässt sich die überdurchschnittliche Verdrängungsgefahr bestimmen?*

Um feststellen zu können, ob eine überdurchschnittliche Verdrängungsgefahr besteht, muss geprüft werden, ob die mit einer konkreten Maßnahme einhergehenden Mietpreissteigerungen (Modernisierungsumlage), die nach der Kostenprüfung als nicht ungewöhnlich hoch eingeschätzt werden, dennoch bereits das Potenzial haben, die Mietbelastungsfähigkeit der verdrängungsgefährdeten Haushalte zu überschreiten.

Aussage darüber liefert die Ermittlung einer Miethöhe, ab der zu erwarten ist, dass verdrängungsgefährdete Haushalte sich die Miete nicht mehr leisten können. Überschreitet die Bestandsmiete zuzüglich der Modernisierungsumlage diese Miethöhe, ist anzunehmen, dass *„bereits die Errichtung des Aufzugs generell geeignet wäre, durch geringfügige Wohnwertsteigerungen eine relevante Verdrängungsgefahr auszulösen“.*[23] Denn bisher wurde von den Gerichten festgestellt, dass eine Modernisierungsumlage, die sich innerhalb der nach BGB zulässigen Grenzen bewegt, ohne hinzutreten besonderer Umstände als nicht relevant verdrängungsgefährdend eingeschätzt wird. Zeigt man nun jedoch, dass schon die innerhalb dieses Rahmens liegende konkrete Modernisierungsumlage auf die Bestandsmiete aufgerechnet die Mietzahlungsfähigkeit der verdrängungsgefährdeten Haushalte im Gebiet überschreitet, kann hierüber die relevante Verdrängungsgefahr nachgewiesen werden.

Die überdurchschnittliche Verdrängungsgefahr kann in diesem Sinne nur für die Maßnahme (Umlage/Mietpreissteigerung) in Verbindung mit der allgemeinen Gebietssituation (Vulnerabilität der verdrängungssensiblen Bevölkerung) bestimmt werden. Ein Vergleich von Gebieten kann hierfür keine relevanten Hinweise liefern und steht auch dem grundsätzlichen Rechtsverständnis des § 172 BauGB entgegen. So stellt auch das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil von 1997 fest:

> *„Für die Wirksamkeit sei nicht Voraussetzung, daß im Satzungsbereich eine Bevölkerungsstruktur bestehe, die im Vergleich zu anderen Wohngebieten Besonderheiten aufweise.“* [24]

Weiterhin heißt es:

> *„Das Gesetz stellt an die Art der Wohnbevölkerung, deren Zusammensetzung durch eine Erhaltungssatzung (auch „Milieuschutzsatzung“ genannt) gewahrt werden soll, keine besonderen Anforderungen. Ziel der Satzung ist es, den in einem intakten Gebiet wohnenden Menschen den Bestand der Umgebung zu sichern und so die Bevölkerungsstruktur in einem bestimmten Ortsteil von unerwünschter Veränderung zu schützen. Schutzwürdig ist deshalb ein Gebiet mit grundsätzlich jeder Art von Wohnbevölkerung, soweit deren Zusammensetzung aus besonderen städtebaulichen Gründen erhalten werden soll.“* [25]

Dies unterstützt die Auffassung, dass nicht der Anteil verdrängungsgefährdeter Haushalte bzw. der Vergleich zu anderen Gebieten Hinweise zur Bestimmung der Überdurchschnittlichkeit der Verdrängungsgefahr geben, sondern die Bewertung innerhalb eines Gebietes erfolgen muss.

Im Ergebnis werden die folgenden Schlüsse für die Prüfung und Entwicklung der Methoden zur Bestimmung einer überdurchschnittlichen Verdrängungsgefahr gezogen: Ziel ist es, die Prüfung

[23] Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Urteil vom 31. Mai 2012 – OVG 10 B 9.11 –, juris Rn 36.
[24] Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 18. Juni 1997 – 4C 2/97 –,BVerwGE 105, 67-73, juris Rn 4.
[25] ebd., Rn 15

der Verdrängungswirkung einer Maßnahme im konkreten Gebietskontext zu ermöglichen. Die dafür relevante Gruppe sind verdrängungsgefährdete Haushalte, also Haushalte mit einem unterdurchschnittlichen Einkommen. Die Mietbelastung wurde bereits als geeigneter Indikator vom Verwaltungsgericht Berlin zur Bestimmung herangezogen. Ebenso hat das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil von 1997 festgestellt, dass das Heranziehen von Mietbelastungsgrenzen zur Prognose der Verdrängungsgefahr zulässig ist.

**Fazit/ Definition:** Eine überdurchschnittliche Verdrängungsgefahr liegt vor, wenn (ggf. bereits geringe) Mietpreissteigerungen das Potenzial haben, die Mietbelastungsfähigkeit der verdrängungsgefährdeten Haushalte im Gebiet zu übersteigen.

Um dies feststellen zu können, muss geprüft werden, ob die mit einer konkreten Maßnahme einhergehenden Mietpreissteigerungen (Modernisierungsumlage), die nach der Kostenprüfung als nicht ungewöhnlich hoch eingeschätzt werden, dennoch bereits das Potenzial haben, die Mietbelastungsfähigkeit der verdrängungsgefährdeten Haushalte zu überschreiten und die Maßnahme damit in ihrer Vorbildwirkung in der Lage ist, über (indirekte) Verdrängung der verdrängungsgefährdeten Haushalte eine Veränderung der Bevölkerungsstruktur auszulösen.

# 3. Analyse der gegenwärtigen Genehmigungspraxis

Aus dem Gesetz und der Rechtsprechung wurde hergeleitet, dass die Überdurchschnittlichkeit der Verdrängungsgefahr in Bezug auf die einzelne Maßnahme zu prüfen ist. Zu berücksichtigen ist dabei die Zahlungsfähigkeit der verdrängungsgefährdeten Haushalte. Ein für diese Prüfung geeignetes Verfahren muss mindestens zwei zusätzliche Anforderungen berücksichtigen: Erstens muss das Verfahren sich in die erhaltungsrechtliche Genehmigungspraxis der Bezirke einfügen. Es muss berücksichtigen, welche Prüfschritte die Bezirke vornehmen, welche Daten sie dafür von den Antragstellenden anfordern und welche Abwägungen sie treffen. Zweitens muss das Vorgehen sozialwissenschaftlichen Standards genügen und auf Basis der amtlich zur Verfügung gestellten und der in den Voruntersuchungen erhobenen Daten darstellbar sein.

In Bezug auf beide Aspekte wird ein neues, einheitliches Verfahren auch veränderte Anforderungen an die Bezirke und die durch beauftragte Büros erhobenen Daten stellen. Damit sich daraus keine Überlastungen oder Hemmnisse ergeben, müssen die Genehmigungspraxis der Bezirke und die üblicherweise verwendeten Daten analysiert werden.

Die Auswertung der Genehmigungspraxis wird damit begonnen, den idealtypischen Prüfverlauf (für Aufzugsanbauten) zusammenzufassen, wie er bereits im zurückliegenden Kapitel anhand der zugehörigen Rechtsprechung umrissen wurde als auch in der Evaluierung des Berliner Milieuschutzes aus dem Jahr 2023[26] skizziert ist:

***Tab. 5: Idealtypischer Prüfverlauf für den Anbau eines Aufzuges***

| Schritt | Prüfinhalt | |
|---|---|---|
| 1 | Bauordnungsrechtlicher Anspruch und erhaltungsrechtliche Relevanz | - Nur, wenn der Aufzugsanbau als Herstellung eines zeitgemäßen Ausstattungszustandes dient (Gebäude mit mehr als vier Ober-geschossen), besteht gegebenenfalls ein Genehmigungsanspruch für die Maßnahme (der für Aufzüge durch Punkt 2 und 3 jedoch eingeschränkt wird).<br>- Es muss eine Umlage der Maßnahmenkosten auf Bestandswohnungen geplant sein, damit das Vorhaben erhaltungsrechtlich relevant ist. |
| 2 | Kosten der Maßnahmen | - Auch Aufzugsanbauen, die der Herstellung eines zeitgemäßen Ausstattungszustandes dienen, können bei ungewöhnlich hohen Kosten für Bau und Unterhaltung der Maßnahme versagt werden. |
| 3 | Verdrängungsgefahr | - Auch Aufzugsanbauen, die der Herstellung eines zeitgemäßen Ausstattungszustandes dienen, können bei einer überdurchschnittlich hohen Verdrängungsgefahr versagt werden. |

Nachfolgend soll dieser Prüfverlauf der reellen Prüfpraxis der interviewten Bezirke und Kommunen gegenübergestellt werden.

[26] vgl. LPG & Zywietz Energieberatung (2023): Evaluation Milieuschutz in Berlin. Endbericht. Berlin: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen, S. 44ff.

## 3.1 Vorgehensweise der Berliner Bezirke in der Maßnahmenprüfung

Die Prüfung von Aufzuganbauten spielt in den meisten Bezirken zum Interviewzeitpunkt eine eher untergeordnete Rolle. Fast alle Bezirke geben an, dass die Schwerpunkte im aktuellen Prüfgeschehen bei Maßnahmen der energetischen Sanierung sowie bei Maßnahmenbündeln zur Aufwertung leerstehender Wohnungen (bspw. Badsanierung bei Wechsel der Mietpartei) liegen. Gleichwohl zeichnen sich Aufzüge durch einen vergleichsweise hohen Prüfaufwand aus, insbesondere, wenn eine vertiefende Kosten- und Verdrängungsprüfung durchgeführt werden muss. Zudem war die Zulässigkeit von Aufzügen in der Vergangenheit unter den Bezirken sehr unterschiedlich geregelt. Während auf der einen Seite in Bezirken der Aufzugsanbau grundsätzlich versagt wurde (insb. Mitte und Tempelhof-Schöneberg), galt in anderen Bezirken die Leitlinie, Aufzugsanbauten nur in Ausnahmefällen nicht zu genehmigen. Dabei haben diese (zurückliegenden) Strategien auch einen Einfluss auf das gegenwärtige Genehmigungsgeschehen. Es zeigt sich sowohl eine verhältnismäßig große Kooperationsbereitschaft von Antragssteller*innen in Bezirken, in denen erst kürzlich eine Zulässigkeit von Aufzügen erkannt wird, wie auch in Bezirken, die eine Zulässigkeit in Aussicht stellen und eine Maßnahme befürworten, solange Maßnahmen ggf. hinsichtlich ihrer Preisgestaltung überarbeitet werden.

Die Gespräche mit den zuständigen Ämtern zeigen, dass das reelle Prüfgeschehen zum Teil deutlich zwischen den Berliner Bezirken variiert. Während die Prüfung des bauordnungsrechtlichen Genehmigungsanspruches in allen Bezirken ähnlich verläuft, werden in der Prüfung der Kosten und Verdrängungsgefahr unterschiedliche Strategien verfolgt. Dabei lässt sich feststellen, dass in den meisten Bezirken die Kostenprüfung einen größeren Stellenwert hat als die Prüfung der Verdrängungsgefahr.

*Qualitative Prüfung und Kostenprüfung*

In allen Bezirken findet eine *qualitative Prüfung* der Maßnahmen statt, die über eine rein bauordnungsrechtliche Prüfung hinausgeht und bereits Kostenaspekte vorwegnimmt. So wird überprüft, ob die Maßnahme in einer Art und Weise konzipiert ist, die auf hohe Kosten oder einen unverhältnismäßig hohen baulichen Standard schließen lässt. Interviewte bezogen sich hier u.a. auf die Kabinengröße, welche 2,25 $m^2$ nicht überschreiten sollte, oder die verwendeten Materialien, wie den Einbau von Glaswänden. Kritisch angemerkt wurde, dass nicht alle kostentreibenden Merkmale direkt bei der qualitativen Prüfung nachvollziehbar sind. Unter anderem können auch für die Umsetzung notwendige Aspekte, wie die Anpassung des Kellergeschosses für den Schachteinbau oder eine von zwei Seiten erschließbare Aufzugskabine, kostenintensiv sein, sind baulich jedoch notwendig und lassen sich nicht unmittelbar als Luxusmerkmal einstufen.

Zehn der elf interviewten Bezirke führen u.a. aus diesem Grund ergänzend zur qualitativen Prüfung eine *Kostenprüfung* durch. Problematisch ist hierbei, dass bis zum jetzigen Zeitpunkt in Berlin kein einheitlicher Referenzrahmen für die Kostenprüfung existiert. Die Bezirksämter verwenden aus diesem Grund unterschiedliche Orientierungshilfen. Zum ersten wird die Rechtsprechung herangezogen. Zum Zeitpunkt galt in mehreren Bezirken das Urteil 19 K 61/21 des Berliner Verwaltungsgerichtes vom 25.05.2023 als maßgebend, nach welchem ein Kostenvolumen von ca. 155.000 € als nichtüberdurchschnittlich gilt. Zum zweiten werden zurückliegende Anträge als Referenz genommen. So dient bspw. im Bezirk Charlottenburg-Wilmersdorf ein Durchschnittswert errechnet aus den Kostenangaben der Anträge des letzten Jahres als Referenzwert. Zum dritten unternehmen Bezirke eigene Recherchen zur Evaluation der veranschlagten Kosten. Im Bezirksamt Neukölln wurde hierfür ein eigener Kostenindex entwickelt, der sich aus Kostenschätzungen verschiedener Anbieter*innen für Aufzuganbauten zusammensetzt.

SenStadt hat die Erarbeitung einer gemeinsamen Kostenliste für das Land Berlin beauftragt, sodass diese Fragestellung im Rahmen des vorliegenden Gutachtens nicht weiter vertieft wird. Empfohlen wird lediglich, auch die Umlage der Betriebskosten in die Kostenprüfung aufzunehmen. Eine Berücksichtigung der Betriebskosten innerhalb der Verfahren zur Prüfung der Verdrängungsgefahr wäre mit erheblichen Unsicherheiten verbunden (siehe Kapitel 5.2).

### *Prüfung der Verdrängungsgefahr*

Anders als die Kostenprüfung ist die *Prüfung der Verdrängungsgefahr* (d.h. im Sinne der in Kapitel 2 entwickelten Definition eines Prüfverfahrens, das die Miet- und Einkommenswerte berücksichtigt) in vielen Bezirken kein fester Bestandteil der Maßnahmenprüfung. Acht der elf interviewten Bezirke haben in (einzelnen) zurückliegenden Verfahren die Verdrängungsgefahr in ihre Entscheidung zur Genehmigung oder Versagung einbezogen. Nur der Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg führt zum Zeitpunkt der Untersuchung stringent eine Prüfung der Verdrängungsgefahr für bestimmte Maßnahmen durch.

Der Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg verwendet in der Prüfung von Aufzug- und Balkonanbauten sowie bei a-typischen Prüffällen das Konzept der Mietbelastungsschwellen (siehe Kapitel 5) und ist somit der einzige Bezirk, der mit einer Entscheidungsgrundlage arbeitet, die neben der lokalen Miet- auch die lokale Einkommenslage aufgreift. Sollte bei einem Aufzuganbau die Soll-Miete nach umgelegter Modernisierung in der Mehrheit der betroffenen Wohnungen über diesem Schwellenwerten liegen, wird keine Genehmigung erteilt. Auf diesem Wege wurden in der jüngeren Vergangenheit bereits Maßnahmen versagt. Wichtig ist nach Aussage der interviewten Sachbearbeiter*innen, die Prüfung der Schwellenwerte transparent zu halten und vorrausschauend zu informieren, um bspw. bei einer nachträglichen Anpassung der Kosten durch die Antragsteller*innen auch dieses Genehmigungskriterium berücksichtigen zu können.

Wie in der rechtlichen Diskussion in Kapitel 2 ersichtlich, sind lokale Durchschnittsmieten bereits seit längerer Zeit als Vergleichswert für eine Evaluation der Verdrängungsgefahr anerkannt. Jedoch spielt diese Methode zum Zeitpunkt der Untersuchung in den Prüfverfahren der Bezirke keine wesentliche Rolle. Nur im Bezirk Steglitz-Zehlendorf lässt sich nachvollziehen, dass die für das soziale Erhaltungsgebiet berechneten Durchschnittsmieten stringenter in der Prüfung zum Einsatz kommen, wobei zu berücksichtigen ist, dass im Bezirk erst seit kurzer Zeit soziale Erhaltungsverordnungen existieren. Zudem wurde im Bezirk Pankow von der Zuhilfenahme von gebietsspezifischen Durchschnittsmieten berichtet. Interessant ist, dass der Bezirk Mitte, der im Rahmen der Verordnungsmieten in der Vergangenheit sehr intensiv mit lokalen Durchschnittsmieten gearbeitet hat, zum Zeitpunkt der Untersuchung nicht auf dieses Instrument zurückgreift. So wurde hier kritisiert, dass die in den erhaltungsrechtlichen Sozialstudien ausgewiesenen Mieten oft über den Vergleichsmieten des Berliner Mietspiegels liegen, sodass sie im Prüfprozess nur bei verhältnismäßig hohen Mietsteigerungen eine limitierende Wirkung haben können.

Neben den Methoden der Mietbelastungsschwellen und der Durchschnittsmieten, die nur in wenigen Bezirken angewendet werden, werden auch andere Strategien zur Evaluation von Miethöhen verfolgt. Zum einen wird die rechtlich zulässige Umlagehöhe von 2 bis 3 €/m$^2$ als Orientierungsmaßstab genommen. Der Bezirk Pankow arbeitet in ähnlicher Weise mit einer durchschnittlichen Umlage des letzten Jahres als Orientierungswert. Zum anderen nutzen Bezirke die rechtlichen Vorgaben für Mieterhöhungen, in diesem Sinne wird geprüft, ob eine Erhöhung im Rahmen der zulässigen 15-prozentigen Kaltmieterhöhung liegt. Der Bezirk Reinickendorf prüft, ob die Soll-Miete nach der Modernisierung unterhalb einer Erhöhung von maximal 20 % liegt. Sollte dies nicht der Fall sein, wird intensiver in die Prüfung gegangen und eine Erklärung der erhöhten Kosten gefordert.

Die bis jetzt genannten Vorgehensweisen zeichnen sich dadurch aus, dass (ggf. implizit) eine Verdrängungsgefahr geprüft wird, die von der geplanten Maßnahme ausgeht. In den Interviews wurde aber auch deutlich, dass einzelne Bezirke eine gebietsbezogene Auslegung der Verdrängungsgefahr anwenden (müssen). Dies bedeutet, dass argumentiert wird, dass im Gebiet eine überdurchschnittlich hohe Verdrängungsgefahr vorliegt, und nicht, dass diese von der Maßnahme ausgeht. Der Bezirk Tempelhof-Schönberg berichtete von mehreren Rechtsverfahren, in denen die Gerichte darauf abstellten, dass sich die Sozialstruktur im Gebiet durch eine hohe Verdrängungsgefahr auszeichnen muss (und nicht die Maßnahme). Hierzu wurden Indikatoren aus den erhaltungsrechtlichen Sozialstudien genutzt, insbesondere zur örtlichen Einkommenslage, Mietbelastung und zu den Anteilen besonderer Bevölkerungsgruppen (siehe Tabelle 14 zur Rechtsprechung im Anhang). Dabei sei als kritisch anzusehen, dass die Einschätzungen der Gerichte keine klare Linie vorgeben. Werte, die in einem Gebiet als ausreichender Nachweis galten, wurden in einem anderen Gebiet als zu niedrig eingestuft. Neben Tempelhof-Schöneberg berichten auch die Bezirksämter Charlottenburg-Wilmersdorf und Mitte von Widerspruchs- und Klageverfahren, in denen anhand der Sozialstudien eine überdurchschnittlich hohe Verdrängungsgefahr im Gebiet nachgewiesen und diskutiert wurde. Angesichts dieser Erfahrungswerte äußern einige Interviewte Bedenken zu einer Prüfweise, die auf eine maßnahmenbezogene Auslegung der überdurchschnittlichen Verdrängungsgefahr zielt. Ihrer Einschätzung nach gehe die Rechtsprechung derzeit in eine andere Richtung, gleichwohl eine maßnahmenbezogene Auslegung inhaltliche wie auch praktische Vorteile hätte.

## 3.2 Ergänzende Inhalte und Herausforderungen in der Genehmigungspraxis

### *Im Prüfprozess verfügbare Informationen und ihre Interpretation*

Die genannten Prüfschwerpunkte und -methoden setzen voraus, dass verschiedene Daten zur geplanten Maßnahme vorliegen. Die Daten, die für eine Prüfung abgerufen werden, variieren zwischen den interviewten Bezirken. Alle Bezirke berichten, dass sie im Zuge des Antragsverfahrens eine detaillierte Maßnahmenbeschreibung einfordern und den Anträgen in der Regel eine Aufstellung der Baukosten der geplanten Maßnahme beiliegt. Gleichwohl werden bei der Kostenauflistung bereits unterschiedliche Ansprüche deutlich. So fordern einzelne interviewte Bezirksämter einen hohen Detailgrad in der Kostenaufstellung, um informiert mit den Antragsteller*innen in den Dialog zu treten und Auffälligkeiten in der Kalkulation offenzulegen. Daten zur Soll-Miete, Wohnungsstruktur und Modernisierungsumlage liegen indessen nicht allen Bezirksämtern im Genehmigungsprozess vor. Neben mangelnden Kapazitäten für eine Mietprüfung begründen Interviewte einen Verzicht auf Mietdaten auch mit datenschutzrechtlichen Bedenken. Andere Bezirke verfolgen hingegen eine deutlich offensivere Vorgehensweise. Sie beharren auf ihrer Position als Genehmigungsbehörde und kommunizieren, dass ein Prüfverfahren ohne diese Daten nicht möglich ist. Als gute Strategie hat sich erwiesen, den Antragsteller*innen ein Formblatt bereitzustellen und hiermit transparent zu machen, welche Daten für eine Bearbeitung erforderlich sind. Auch bei etwaiger Kritik am Umfang der abgefragten Daten würden nur sehr wenige Antragsteller*innen die auf dem Formblatt geforderten Informationen konsequent zurückhalten.

Parallel zur Verfügbarkeit der Daten wurden auch Probleme in ihrer Interpretation diskutiert. Bereits angesprochen wurde, dass einige Interviewte nicht oder nur selten Umlagen und Mietwerte in die Prüfung einbeziehen. So lässt sich in den meisten Bezirken eine Unsicherheit in der diesbezüglichen Evaluation der Verdrängungsgefahr nachvollziehen, denn es mangelt an einem klaren Schwellen- oder Orientierungswert. Nicht zuletzt aus diesem Grund wird der Kostenprüfung ein Vorrang gegeben, da es den Bezirksämtern leichter fällt, dafür eigene Prüfmaßstäbe herzuleiten. In ähnlicher Weise berichten Bezirke von Schwierigkeiten in einer fundierten Prüfung energetischer Maßnahmen. Während Modernisierungen dieser Art mehr und mehr Gewicht in der Genehmigungspraxis bekommen, fällt gerade hier eine fundierte Prüfung zum Teil schwer, da noch wenige Detailkenntnisse

zu dortigen Maßnahmenaspekten bestehen. Ferner wurde wiederholt angesprochen, dass in der Kostenprüfung die Unterscheidung zwischen einem nicht umlegbaren Instandsetzungsanteil und einem umlegbaren Modernisierungsanteil nur eingeschränkt kritisch geprüft werden kann. Dieser Umstand tangiert schlussendlich auch die Evaluation der Umlagehöhe. Allerdings ist diese Problematik eher im Falle von Badmodernisierung oder der Aufwertung der Hauselektrik von Relevanz und spielt in der Prüfung von Aufzugsanbauten bis jetzt kaum eine Rolle (da es sich in der Regel um Erstanbauten handelt).

### *Struktur- und Mieterschutz*

Das soziale Erhaltungsrecht dient der Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung und damit auch dem Schutz der örtlichen Sozialstruktur. Der Schutz einzelner Mieterinteressen ist nur mittelbar Bestandteil einer erhaltungsrechtlichen Prüfung, im Fokus steht, die Zusammensetzung der Bevölkerung zu erhalten bzw. diesbezügliche Veränderungsdynamiken zu verlangsamen und zu regulieren.[27] Dies bringt in der Praxis Zielkonflikte mit sich. So ist es möglich, dass die Einkommensstruktur innerhalb eines Wohnhauses den Anbau eines Aufzuges zulassen würde, die Einkommensstruktur im Gesamtgebiet jedoch nicht. Auch in diesem Fall müsste somit ein Aufzug versagt werden, ungeachtet dessen, dass nicht davon auszugehen ist, dass im Wohnhaus durch die Maßnahme Mieter*innen direkt verdrängt werden. Der Grund ist, dass das soziale Erhaltungsrecht nicht ausschließlich auf das Verhindern einer direkten Verdrängung abzielt, sondern der Schutzgedanke maßgeblich bei der indirekten Verdrängung ansetzt. Eine solche liegt vor, wenn das Wohnungsangebot so strukturiert ist, dass für bestimmte Bedarfsgruppen das Anmieten lokaler Wohnungen nicht mehr möglich ist, sei es, weil Wohnungen zu hochwertig ausgestattet und damit zu teuer sind oder, weil Wohnungen nicht in der adäquaten Größe vorliegen. Im Falle eines Aufzugsanbaus stellt sich im Prüfprozess somit die Frage, ob der Mietpreis durch die Maßnahme so erhöht wird, dass eine Anmietung für einkommensärmere und daher verdrängungsgefährdete Bevölkerungsanteile eine (zu) hohe finanzielle Belastung darstellen würde und somit unwahrscheinlich wird (verbunden mit der Frage, ob der Anbau eine Vorbildwirkung für ähnliche Maßnahmen in anderen Gebäuden haben könnte).

In den Gesprächen mit den Bezirken wurde an mehreren Stellen deutlich, dass diese vor der Herausforderung stehen, eben diesen Zielkonflikt den Bewohner*innen von zu modernisierenden Gebäuden darzulegen und dabei gegebenenfalls auf das Unverständnis der Mieter*innen stoßen, die sich einen Aufzugsanbau wünschen (und auch leisten können). So kann mangelnde Barrierefreiheit ebenfalls dazu führen, dass Haushalte ihr Wohnumfeld verlassen müssen, z.B. wenn ältere Menschen keine baulich geeigneten Wohnungen mehr finden. Wichtig (aus Perspektive des Erhaltungsrechts) ist in diesem Fall, den Abbau von Barrieren für ältere Menschen mit ihrer Mietzahlungsfähigkeit ins Verhältnis zu setzen. Nur wenn die Wohnungen auch nach Umlage der Maßnahmenkosten für die breitere Masse älterer Menschen finanzierbar bleiben, kann tatsächlich ein Beitrag zu ihrem Verbleib im Gebiet geleistet werden. Zugleich ist darauf zu achten, dass konsequent ein Verdrängungsbegriff verwendet wird, der sich auf die Veränderung der Bevölkerungsstruktur im Gebiet bezieht. Mehrfach wurde in der Interviewerhebung die Sorge geäußert, dass eine maßnahmenbezogene Prüfung der Verdrängungsgefahr beinhalten müsste, sensible Einkommensdaten der betroffenen Hausbewohner*innen zu erheben. Dies ist jedoch nicht notwendig bzw. im Gegenteil auch im Sinne der erhaltungsrechtlichen Logik nicht zielführend. Da es um den Strukturschutz und nicht den Schutz der einzelnen Mieter*innen geht, müssen Daten zur Einkommenslage und ggf. Mietbelastung nur für das Gesamtgebiet vorliegen.

[27] vgl. Mitschang, S. (2017): Satzungen nach § 172 BauGB. In: Mitschang, S. (Hg.): Erhaltung und Sicherung von Wohnraum. Baden-Baden: Nomos, S. 51-118.

*Nebenbestimmungen & Monitoring nach Genehmigung*

Eine mögliche Strategie ist es, Maßnahmen mit Hilfe von Nebenbestimmungen hinsichtlich ihrer Beschaffenheit, ihrer Kosten und ihrer Umlagefähigkeit so anzupassen, dass eine erhaltungsrechtliche Genehmigung ausgesprochen werden kann. So kann im Zuge einer solchen Nebenbestimmung auf die Umlage für Bestandswohnungen verzichtet oder die Umlage gedeckelt werden. Im Zuge der Interviewerhebungen wurde dieses Vorgehen kontrovers diskutiert. Sowohl einige Berliner Bezirke wie auch Interviewpartner*innen aus anderen Kommunen geben zu erkennen, dass in der Genehmigungspraxis mit solchen Nebenbestimmungen gearbeitet wird. Nur so kann in manchen Fällen eine Genehmigungsfähigkeit ermöglicht werden. In anderen Interviews wurde hingegen an der Wirksamkeit dieser Methode gezweifelt. Zum einen wurden rechtliche Bedenken geäußert. So würde ein solches Vorgehen die Gefahr bergen, dass der prinzipielle Anspruch auf eine Kostenumlage usw. ohne eine ausreichende rechtliche Grundlage versagt wird. So sieht das Recht nach dieser Auslegung nur die Zulässigkeit oder Nicht-Zulässigkeit einer Genehmigung vor – ohne etwaige Zwischenschritte und Zusatzbedingungen. Eine weitere Kritik richtet sich an das Monitoring der Bedingungen. Es wurde angezweifelt, dass genug Personal wie auch Informationsquellen zur Verfügung stehen, um das Einhalten der Nebenbestimmungen zu kontrollieren.

Das Problem einer Überprüfung und nachträglichen Einflussnahme auf Genehmigungen zeigte sich auch an anderer Stelle. Mehrfach wurde in den Interviews dargelegt, dass nach einer erfolgreichen Genehmigung nur bedingt reagiert werden kann, sollten bspw. die tatsächlichen Kosten deutlich von den kalkulierten Kosten im Antragsverfahren abweichen. Einige Bezirke stellen in Aussicht, im Falle einer Verlängerung der Genehmigung eine erneute Kostenprüfung durchzuführen. Mitarbeiter*innen des Bezirksamtes Charlottenburg-Wilmersdorf geben zu bedenken, dass der Gesetzgeber die Rücknahme einer Genehmigung prinzipiell ermöglicht, sollte sich die Ermessensgrundlage deutlich verändert haben, so wäre dies u.a. bei einer deutlichen Kostensteigerung denkbar. Auch in diesem Fall stellt sich jedoch die Frage nach dem verfügbarem Personal. Aktuell verfüge keines der interviewten Ämter über die hierfür notwendigen Kapazitäten.

## 3.3 Maßnahmenprüfungen in anderen Bundesländern/Kommunen

Die Interviewgespräche mit zuständigen Behörden in Leipzig, München und Hamburg zeigen, dass in anderen Kommunen ebenfalls nicht stringent nach einer überdurchschnittlich hohen Verdrängungsgefahr anhand von Mietobergrenzen o.ä. geprüft wird. Die Leipziger Praxis beschränkt sich derzeit auf eine bauordnungsrechtliche und qualitative Evaluation der Maßnahmen, d.h. die Beschaffenheit der Maßnahme wird nach Luxusmerkmalen geprüft, ohne im Spezifischen auf die veranschlagten Kosten und Umlagen einzugehen. Zugleich sieht die sächsische Bauordnung bereits für die bauordnungsrechtliche Prüfung größere Spielräume für eine Maßnahmenversagung vor, als dies in Berlin der Fall ist. So wurde im Beispiel erläutert, dass mit Bezug auf den von der sächsischen Bauordnung abgeleiteten zeitgemäßen Standard auch Aufzüge, die ausschließlich über Zwischengeschosse angeschlossen wären, nicht genehmigt werden, da – im Vergleich zu Berlin – Kriterien der Barrierearmut deutlicher in der Rechtsgrundlage benannt sind. In München erfolgt ausschließlich eine bauordnungsrechtliche Prüfung gemäß bayrischer Vorgaben ohne darüberhinausgehende qualitative Prüfschritte. Als wichtiges Zulassungskriterium wurde im Interview die Gebäudehöhe genannt, die ab dreizehn Metern (bis Fußboden des Obergeschosses) einen Aufzug vorsieht. In Einzelfällen wird durch einen Umlageverzicht (einschließlich Betriebskosten) seitens der Antragssteller*innen eine Genehmigungsfähigkeit hergestellt, auch wenn die Maßnahme über die lokalen Vorgaben für einen zeitgemäßen Ausstattungsstandard hinausreicht. Hierzu wird ein öffentlich-rechtlicher Vertrag geschlossen, der Vertragsstrafen bei Zuwiderhandlungen vorsieht.

Der Bezirk Mitte in Hamburg berichtete, dass in Einzelfällen bereits bei Maßnahmenversagungen mit einer überdurchschnittlich hohen Verdrängungsgefahr argumentiert wurde. Hier wurde, wie auch in

einigen Berliner Bezirken, mit Daten aus den erhaltungsrechtlichen Sozialstudien, insbesondere der Mietbelastung im Gebiet, argumentiert. Es wurde ein Fall als Referenz angeführt, in dem sich das betroffene Gebiet durch einen erhöhten Anteil an stark mietbelasteten Haushalten auszeichnete (mind. 40 % Warmmietbelastung). Eine Prüfung der Verdrängungsgefahr unter Einbezug der Soll-Mieten oder Umlagen erfolgt bisher hingegen nicht. Ähnlich zu vielen Berliner Bezirken beinhaltet die Prüfpraxis eine bauordnungs- und erhaltungsrechtliche Prüfung auf Genehmigungsansprüche sowie ggf. eine Prüfung der qualitativen Ausführung der Maßnahme und ihrer Kosten. Eine Kostenbewertung erfolgt vornehmlich bei energetischen Maßnahmen mit Hilfe externer Sachverständiger.

## 3.4 Schlussfolgerungen

Die Erhebung zeigt eine bezirklich heterogene Genehmigungspraxis. Gemeinsam ist allen Bezirken ein qualitativer Prüfschritt, in dem der bauordnungsrechtliche Anspruch und die erhaltungsrechtliche Relevanz der Maßnahme festgestellt werden. Weitere Prüfschritte werden teils nicht vorgenommen, teils erfolgen sie zeitgleich oder in Reihenfolge.

Ob und in welcher Form die Kosten der Maßnahme geprüft und Bezüge zur Verdrängungsgefahr hergestellt werden, variiert. Ein Abgleich der Kosten kann dabei allein auf Prüfung der Marktüblichkeit zielen oder die Wirkung auf die Mieten bereits einbeziehen. In diesem Fall wird implizit eine mögliche Verdrängungswirkung der Maßnahme geprüft, da sich diese direkt aus der Mietveränderung ergibt. Alternativ wird mit Verweis auf die in den Untersuchungen zum Erlass oder zur Überprüfung der Erhaltungsverordnungen erhobenen Daten auf pauschale Verdrängungsrisiken im Gebiet Bezug genommen.

Wie in der rechtlichen Analyse bereits dargestellt, ist die Vielfalt der bisher zur Bestimmung der Verdrängungsgefahr herangezogenen Methoden auch eine Folge der Rechtsprechung. Gerichtsentscheidungen stellen auf unterschiedliche Argumentationsweisen, Merkmale und Grenzwerte ab und erzeugen so eine erhebliche Unsicherheit auf Seiten der Bezirke. Diese wünschen sich ein klar definiertes und möglichst rechtssicheres Vorgehen, das sie zukünftig anwenden können. Dabei muss berücksichtigt werden, dass die dafür notwendigen Daten vorliegen bzw. beschafft werden können und dass das Vorgehen sowohl gegenüber Antragsteller*innen als auch der Mieter*innen argumentativ dargelegt werden kann. Bisherige Prüfverfahren sollen nicht erschwert werden.

Zielstellung für die Prüfmethode zur Bestimmung einer überdurchschnittlichen Verdrängungsgefahr ist demnach, ein anwendbares und nachvollziehbares Verfahren zu entwickeln und mit einer klaren Definition zu arbeiten, was als überdurchschnittliche Verdrängungsgefahr angesehen wird. Dies soll einerseits die Arbeit der Bezirke erleichtern, andererseits nach Möglichkeit auch eine nachvollziehbare Grundlage für die Gerichte darstellen und darüber zu einer einheitlicheren Rechtsprechung und damit mehr (Planungs-)Sicherheit für die Bezirke führen. Während die Definition überdurchschnittlicher Verdrängungsgefahr bereits in Kapitel 2 ausformuliert wurde, werden im nachfolgenden Kapitel nun die bekannten Methoden und Ansätze für ein mögliches Prüfverfahren systematisiert und einer sozialwissenschaftlichen Prüfung unterzogen.

# 4. Analyse der erhaltungsrechtlichen Sozialstudien als mögliche Grundlage für die Identifikation einer überdurchschnittlichen Verdrängungsgefahr

Die gesichteten Gerichtsurteile und die Vorgehensweise der Bezirke greifen in unterschiedlicher Weise auf Daten zurück, die in der Voraussetzungsprüfung für den Erlass oder Fortbestand von sozialen Erhaltungsgebieten erhoben wurden. Aufbereitet werden diese Daten in den entsprechenden Gutachten, welche Ämter und Gerichte zur Hilfe nehmen. Das vorliegende Kapitel widmet sich diesen Sozialstudien und diskutiert, wie eine mögliche Verdrängungsgefahr dort mit Indikatoren operationalisiert wird. Obwohl das vorliegende Gutachten auf die Genehmigungspraxis abzielt, ist ebenfalls eine Betrachtung der Studien zum Erlass bzw. dem Fortbestand der sozialen Erhaltungsgebieten relevant:

Erstens handelt es sich bei *Verdrängung* um ein Konzept, welches bereits für die Begründung des sozialen Erhaltungsrechts zentral ist. Untersuchungen zum Erlass oder zur Überprüfung von sozialen Erhaltungsverordnungen kommen nicht ohne Begriffe wie Verdrängungsgefahr und Verdrängungspotenzial aus. Zugleich unterscheiden sich die Voraussetzungen für den Satzungserlass deutlich von denen zur Genehmigung einer Einzelmaßnahme. Beide Kontexte sind hier klar voneinander abzugrenzen.

Zweitens werden dem Konzept *Verdrängung* in den Untersuchungen eine Vielzahl von Indikatoren zugeordnet, die in unterschiedlicher Beziehung stehen: Sie sind einander teils nachgeordnet, teils nur in Kombination relevant. Häufig beschreiben sie ähnliche Sachverhalte auf verschiedene Weise und werden in den Berichten je nach Bezirk und Auftragnehmer*in unterschiedlich dargestellt. Zugleich bilden einige dieser Daten auch die Grundlage für Verfahren zur Prüfung einer überdurchschnittlichen Verdrängungsgefahr in der Genehmigungspraxis und sind entsprechend zu systematisieren.

Drittens ergeben sich aus der tiefergehenden Auseinandersetzung mit den Berichten und den dort verwendeten Indikatoren weitere Gründe, die Option einer pauschalen Bewertung von Maßnahmen allein anhand der Gebietseigenschaften bzw. im Vergleich zu anderen Gebieten zu verwerfen. Diese Empfehlung zugunsten einer Genehmigungspraxis, welche auch bei der Prüfung der Verdrängungsgefahr den konkreten Fall betrachtet, wurde bereits rechtlich hergeleitet (siehe Kapitel 2). Da die verworfene Option jedoch bereits Teil der gerichtlichen und bezirklichen Praxis ist, findet hier zusätzlich eine methodische Würdigung des Ansatzes statt.

Das folgende Kapitel orientiert sich an diesen drei Feststellungen. Es wird zuerst der Begriff der Verdrängungsgefahr aus der Perspektive der Verordnungsbegründung in den Sozialstudien erörtert, um davon die Verwendung in der Genehmigungspraxis abzugrenzen. Auf Basis einer Analyse von fünf Studien unterschiedlicher Büros werden sodann die für die Verdrängungsgefahr relevanten Variablen und ihre Darstellung gesammelt und verglichen. Zuletzt werden die Möglichkeiten einer Bestimmung der überdurchschnittlichen Verdrängungsgefahr durch Kennwertvergleiche mit andere Gebieten bzw. der Gesamtstadt kritisch gewürdigt.

## 4.1 Begriffsdefinitionen der Verdrängung: Unterscheidung zwischen Verdrängungsgefahr und -potenzial

Eine mögliche Verdrängung von Teilen der Gebietsbevölkerung wird nicht erst bei der Maßnahmenprüfung relevant, sondern ist auch ein Analyseschwerpunkt der Sozialstudien, mit denen der Erlass oder die Fortschreibung sozialer Erhaltungsverordnungen gutachterlich abgewogen und begründet werden. In den Studien wird geprüft, in welchem Umfang verdrängungsgefährdete Bevölkerungsgruppen Teil des Gebiets sind. Fehlen sie, ist eine Veränderung der Sozialstruktur durch

Verdrängung unwahrscheinlich und damit eine zentrale Voraussetzung für den Erlass der Verordnung nicht erfüllt.

Die unterschiedlichen Kennwerte – etwa der Anteil von Haushalten mit geringen Einkommen und die durchschnittliche Mietbelastung im Gebiet – bilden zusammen das Verdrängungspotenzial. Ein hohes Verdrängungspotenzial bedeutet also, dass die entsprechenden Gruppen einen relevanten Anteil der Bevölkerung ausmachen oder dass bereits eine allgemein hohe Mietbelastung vorliegt. Teilweise ist synonym dazu von Verdrängungsgefährdung oder Verdrängungsgefahr die Rede.

Die begriffliche Unschärfe ist im Rahmen der Sozialstudien schadlos. Das vorliegende Gutachten behandelt allerdings einen eigenständigen Sachverhalt. Die maßnahmenbezogene Prüfung der Verdrängungsgefahr im Genehmigungsverfahren soll deshalb begrifflich klar von den Beschreibungen der Sozialstruktur in den Gutachten getrennt werden. Für letztere wird in diesem Gutachten konsequent der Begriff des Verdrängungspotenzials gebraucht – wissend, dass in Untersuchungen teils andere Begrifflichkeiten synonym verwendet werden.

Das Verdrängungspotenzial wird in der Voraussetzungsprüfung zum Erlass oder zur Fortschreibung sozialer Erhaltungsgebiete verknüpft mit dem lokalen Aufwertungspotenzial und Aufwertungsdruck evaluiert. Eine verdrängungsbedingte Sozialstrukturveränderung kann erhaltungsrechtlich nur dann gesteuert werden, wenn sie auf bauliche Änderungen und Nutzungsänderungen nach § 172 BauGB zurückgeht. Es wird deshalb als Aufwertungspotenzial geprüft, ob weiterhin im größeren Maße Aufwertungsspielräume im lokalen Wohnungsbestand bestehen. Das lässt sich etwa aus dem Ausstattungszustand der Wohnungen und Häuser oder dem Anteil umgewandelter Wohnungen ableiten. Mit dem Aufwertungsdruck wird zudem plausibilisiert, dass diese Spielräume in Zukunft auch genutzt werden. Begründbar ist das etwa in Gebieten, in denen bereits ein reges Modernisierungs-, Kauf-, Umwandlungs- und Änderungsgeschehen erkennbar ist. Auch beispielsweise Preisanstiege oder der Verlust von mietpreisgedämpften Beständen sowie das Auftreten institutioneller Immobilienanbieter können einen Aufwertungsdruck indizieren.

Sodann kann über das dargestellte Verdrängungspotenzial geprüft werden, ob die prognostizierten Veränderungen im Wohnungsbestand aufgrund des Anteils verdrängungsgefährdeter Gruppen auch eine aus städtebaulichen Gründen unerwünschte Änderung der Sozialstruktur plausibel machen. Drei Dinge sind dabei zu beachten, die z.T. auch Unterschiede zur Verdrängungsgefahr im Sinne der Maßnahmenprüfung deutlich machen:

Erstens kennt die gutachterliche Bestimmung des Verdrängungspotenzials keine Überdurchschnittlichkeit, wie sie im Urteil des Oberverwaltungsgerichtes Berlin-Brandenburg vom 31.05. 2012[28] in Bezug auf den Aufzuganbau erwähnt wird. Eine solche Logik ist dem Erhaltungsrecht fremd, weil der Maßstab des Verordnungserlasses nicht primär die Situation in anderen Gebieten ist, sondern die Erwartbarkeit negativer städtebaulicher Folgen im betroffenen Gebiet selbst. Stattdessen muss der Anteil verdrängungsgefährdeter Haushalte von relevantem Ausmaß sein. Dafür existieren bisher keine Grenzwerte. Die Erfahrung zeigt allerdings, dass bereits Strukturveränderungen um die 10 % erhebliche Einflüsse auf eine bedarfsgerechte Gebietsausstattung und verbundene städtebauliche Kosten haben können.[29]

Zweitens ist Ziel der Evaluation des Verdrängungspotenzials, die Sozialstruktur im Gebiet anhand verschiedener Kennwerte zu charakterisieren. Wie beschrieben findet dies in Verknüpfung mit der

[28] Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Urteil vom 31. Mai 2012 – OVG 10 B 9.11 –, juris

[29] In einem Gebiet mit ca. 10.000 Haushalten erfordert bspw. schon die Verdrängung von 10 % der verdrängungsgefährdeten Haushalte die Bereitstellung von 1.000 für sie leistbarer Wohnungen (in der Regel Sozialwohnungen) an anderer Stelle. Berlin plant aktuell ca. 5.000 Sozialwohnungen pro Jahr und könnte somit bei über 80 sozialen Erhaltungsgebieten nicht ansatzweise einen solchen Mehrbedarf an sozialem Wohnraum decken.

Evaluation des Aufwertungspotenzials statt, es wird allerdings nicht auf das Wechselspiel zwischen der Sozialstruktur und einer spezifischen geplanten Maßnahme eingegangen. Das Verdrängungspotenzial im Sinne der erhaltungsrechtlichen Sozialstudien ist also nur in Kombination mit anderen Konzepten aussagekräftig.

Drittens handelt es sich bei der Bestimmung von verdrängungsgefährdeten Gruppen, aus deren Anteil und Situation sich das Verdrängungspotenzial ergibt, um ein methodisches Hilfsmittel. Prinzipiell kann jeder Haushalt von Verdrängung betroffen sein, wenn die Bau- und Nutzungsstruktur des Gebiets sich so verändert, dass er sich nicht mehr versorgen kann. Es zeigt sich aber, dass einige Gruppen – etwa auf Grund ihrer finanziellen Möglichkeiten oder ihrer Rechte als Eigentümer*innen – resilienter gegenüber Veränderung sind.

Bei marktförmiger Organisation bestimmt vor allem die ökonomische Situation der Haushalte die Verdrängungsgefährdung. Als verdrängungsgefährdet gelten deshalb allem voran die Haushalte, denen ein verhältnismäßig niedriges Einkommen zur Verfügung steht. Die Bedeutung des Einkommens wird in Kapitel 4.2.1 ausführlich behandelt.

Neben der ökonomischen Situation können Haushalte aufgrund weiterer Merkmale als verdrängungsgefährdet gelten. Benachteiligung trifft Gruppen, die am Wohnungsmarkt Diskriminierung erfahren und deshalb bei der Wohnungsvergabe geringere Chancen haben. Besondere Bedürfnisse richten sich beispielsweise an die Barrierefreiheit oder die Größe der Wohnung. Wie nachfolgend dargelegt, wird empfohlen, diese Merkmale als zusätzlich verstärkend zu betrachten. Primär entscheidet die finanzielle Leistungsfähigkeit eines Haushaltes, ob und wie er eine Wohnung anmieten halten kann.

Angesichts dieser Besonderheiten wird folgende begriffliche Unterscheidung vorgeschlagen:

- Die *Verdrängungsgefahr* im Sinne der Maßnahmenprüfung beschreibt das konkrete Zusammenspiel zwischen einer (geplanten) Maßnahme und der Sozialstruktur im Gebiet. Im Wortlaut der in Kapitel 2 entwickelten Definition bedeutet die Evaluation der Verdrängungsgefahr zu prüfen, *„ob die mit einer konkreten Maßnahme einhergehenden Mietpreissteigerungen […] das Potenzial haben, die Mietbelastungsfähigkeit der verdrängungsgefährdeten Haushalte zu überschreiten.“* Da bei niedrigen Einkommen am ehesten von Verdrängungseffekten ausgegangen werden kann, liegt der Schwerpunkt auf der Zahlungsfähigkeit dieser Bevölkerungsgruppe.
- Das *Verdrängungspotenzial* im Sinne der erhaltungsrechtlichen Sozialstudien beschreibt, inwiefern im Gebiet in relevanter Anzahl verdrängungsgefährdete Bevölkerungsgruppen leben und welches Maß der Mietbelastung bereits vorliegt. Dabei kommen verschiedene Indikatoren zur Anwendung, neben der ökonomischen Situation im Gebiet werden auch Merkmale wie Herkunft und Alter einbezogen.

## 4.2 In den Untersuchungen verwendete Indikatoren

Für die Bestimmung des Verdrängungspotenzials wird in den erhaltungsrechtlichen Sozialstudien eine Vielzahl an Indikatoren verwendet. Diese beschreiben teils ökonomische Aspekte der Verdrängungsgefährdung betroffener Haushalte, teils weitere Eigenschaften, die ihre Versorgung mit Wohnraum erschweren und sie anfällig für Verdrängung machen. Trotz der Vielfalt der Indikatoren und ihrer teils unterschiedlichen Darstellung lassen sie sich zusammenfassen und insoweit hierarchisieren, dass einzelne Indikatoren in den gutachterlichen Empfehlungen zentral hervorgehoben werden, andere dagegen eher ergänzend verwendet werden.

Die asum GmbH hat im Jahr 2022 einen Berliner Leitfaden für erhaltungsrechtliche Sozialstudien erstellt und in diesem Zusammenhang bereits Indikatoren ausgewertet und systematisiert, mit denen das Verdrängungspotenzial beschrieben wird.[30] Diese Arbeit wurde für das vorliegende Gutachten vertieft und erweitert, da einige Indikatoren auch für die Bestimmung der Verdrängungsgefahr im Sinne der Maßnahmenprüfung von Bedeutung sind. Es werden fünf erhaltungsrechtliche Sozialstudien unterschiedlicher Ersteller*innen ausgewertet: Die Büros LPG, S.T.E.R.N und asum für Berliner Erhaltungsgebiete, sowie ALP und die Münchener Stadtverwaltung für Studien in Hamburg und München.[31] Eine Auflistung der verwendeten Studien ist in Kapitel 1 enthalten.

Zusätzlich zu den nachfolgenden Erläuterungen enthält der Anhang dieses Gutachtens einen tabellarischen Vergleich, welche Indikatoren in welchen Studien verwendet werden (siehe Tabelle 15 und 16).

### 4.2.1 Ökonomische Indikatoren

*Einkommen*

Die finanzielle Lage ist das Kernkriterium bei der Feststellung, in wieweit ein Haushalt bei der Bestimmung des Verdrängungspotenzials zu berücksichtigen ist. Grund ist, dass sich in erster Linie anhand der Zahlungsfähigkeit eines Haushaltes entscheidet, ob eine Wohnung gehalten bzw. neu angemietet werden kann. Die individuelle Verdrängungsgefährdung eines Haushalts ist deshalb zuerst über sein Einkommen definiert.

In erhaltungsrechtlichen Gutachten wird ausschließlich das Netto-Einkommen verwendet, sprich die Summe, die nach Abzug von Steuern und Sozialabgaben zur Verfügung steht. Für eine Bewertung der Mietzahlungsfähigkeit muss das Einkommen aller Bewohner*innen berücksichtigt werden, also das Haushaltsnettoeinkommen. Sowohl das Einkommen als auch die finanziellen Bedarfe sind von der Haushaltsgröße abhängig. Um Einkommen dennoch vergleichbar zu machen, wird ein Nettoäquivalenzeinkommen gebildet. Es handelt sich um ein nach Bedarfen gewichtetes Pro-Kopf-Einkommen, das berücksichtigt, dass größere Haushalte und Haushalte mit Kindern durch gemeinsames Wirtschaften bestimmte Einsparungen vornehmen können (s. Kapitel 5.3.1 zur Berechnung). Dieses Einkommen wird in allen Berliner Berichten verwendet, teils kommt das Haushaltseinkommen hinzu.

Angegeben wird entweder das mittlere (Medianwert) oder das durchschnittliche (arithmetisches Mittel) Einkommen im Untersuchungsgebiet. Der Medianwert lässt sich als statistisches Maß weniger von hohen Einzeleinkommen beeinflussen und gibt damit ein Bild der typischen Zahlungsfähigkeit im Gebiet. Er wird in allen Berliner Berichten verwendet, teils ergänzt durch den Durchschnittswert. Beide Werte geben allerdings keine Auskunft über den Anteil geringer Einkommen, der für die Bestimmung des Verdrängungspotenzials entscheidend ist. Dieser wird durch die Armutsgefährdungsquote angegeben, welche den Anteil von Haushalten bestimmt, denen weniger als 60 % des Medians des Berliner Äquivalenzeinkommens zur Verfügung steht. Zwischen den Büros variierend wird die Verteilung der Einkommen in weiteren Kategorien (z.B. „unterhalb des Berliner Medianwerts“) ausdifferenziert.[32]

[30] vgl. asum (2022): Leitfaden zur Erstellung von Untersuchungen zur Überprüfung der Anwendungsvoraussetzungen des § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB. Berlin: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen.

[31] München stellt einen Sonderfall dar, da hier zur Voraussetzungsprüfung keine gesonderte Haushaltsbefragung durch externe Büros durchgeführt wird, sondern ausschließlich verwaltungsintern auf Daten der amtlichen Statistik gesetzt wird. Entsprechend weicht die dortige Auswahl der Indikatoren spürbar von denen der anderen Betrachtungsräume ab.

[32] So können auch Haushalte beschrieben werden, die zwar nicht gemäß der Definition des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg armutsgefährdet sind, wegen des allgemeinen Mietniveaus aber ebenfalls kaum Chancen haben, eine für sie leistbare Wohnung zu finden.

*Mietbelastung*

Die Mietbelastungsquote zeigt an, welcher Anteil des monatlichen Haushaltseinkommens für die Miete aufgebracht werden muss. Sie berücksichtigt damit nicht nur die ökonomischen Möglichkeiten der Haushalte, sondern auch die durch die Miete erzeugte Belastung. Empirische Untersuchungen[33] zeigen, dass im Durchschnitt niedrige Einkommen zu hoher Mietbelastung führen. Einsparungen in Lage, Ausstattung und Wohnfläche können ungleiche Einkommen diesbezüglich nicht ausgleichen. Trotzdem können auch Haushalte mit mittleren und hohen Einkommen eine hohe Mietbelastung aufweisen und damit an den Rand ihrer Belastungsfähigkeit gelangen.

Die Mietbelastung kann mit oder ohne Berücksichtigung kalter und warmer Nebenkosten erfolgen. S.T.E.R.N. wählt die vom Verbrauchsverhalten der Mieter*innen unabhängige Nettokaltmietbelastung und gibt einen Durchschnittswert aller Haushalte an. Alternativ nutzt das statistische Bundesamt die Bruttokaltmietbelastung unter Einbeziehung der kalten Nebenkosten, die von den Mietenden kaum beeinflusst werden können. Diese Werte nutzt auch LPG und gibt dabei den Medianwert an. Asum gibt diesen Wert als Durchschnitt an. Zusätzlich wird hier die Bruttowarmmietbelastung beurteilt, welche dem tatsächlich für die Wohnung aufgewendeten Einkommen am nächsten kommt. Je mehr Kostenanteile in die Berechnung einbezogen werden, desto höher fällt die Belastung aus. Zudem sind Medianwerte desselben Indikators üblicherweise geringer als Durchschnittswerte. Entsprechend schwer ist die Begründung von Grenzwerten. Analysen der Hans-Böckler-Stiftung[34] zur Leistbarkeit von Wohnen definieren eine Warmmietbelastung ab 30 % als hohe Belastung, andere Gutachten setzen dieselbe Grenze für die Bruttokalt- oder Nettokaltmiete an.[35] Nicht berücksichtigt wird dabei, dass große und arme Haushalte nur geringere Belastungen tragen können.

*Stellung im Erwerbsleben und Bildungsgrad*

In amtlichen Statistiken liegen oft keine Daten zum Einkommen vor, dafür Angaben zum Erwerbsstatus und zum Transferleistungsbezug. Sie werden im regelmäßig bereitgestellten Monitoring Soziale Stadtentwicklung im LOR-System auf Ebene der Planungsräume aufbereitet. Neben dem Anteil arbeitslos gemeldeter Personen gibt es mehrere Informationen zum Transferleistungsbezug, darunter Kinderarmut (Bezug unter 15 Jahre) und Altersarmut (Grundsicherung im Alter ab 65 Jahre). Die Angaben können eine Einkommensbetrachtung nicht ersetzen, werden aber oft hilfsweise genutzt, da sie Auskunft über Haushalte mit geringer Kaufkraft geben. Auch können Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug selbst (etwa durch Stigma oder bürokratischen Aufwand) zur Hürde in der Wohnungsversorgung werden.

Zwei Büros erfassen zudem Bildungsabschlüsse. Teils dient das allein zur Beschreibung der Sozialstruktur, teils wird aus einem niedrigen Bildungsgrad eine erhöhte Verdrängungsgefährdung abgeleitet. Da Einkommen und Bildungsgrad statistisch eng zusammenhängen, lässt auch dieser Indikator Rückschlüsse über die ökonomische Situation zu, ohne die Einkommensabfrage zu ersetzen. In der gutachterlichen Entscheidung spielt der Bildungsgrad deshalb eine nachgeordnete Rolle.

### 4.2.2 Indikatoren zu Demographie und Herkunft

Wie oben beschrieben können Haushalte auch unabhängig bzw. zusätzlich zu ihrer ökonomischen Situation auf Grund von Benachteiligung oder Hürden am Wohnungsmarkt verdrängungsgefährdet sein. Bei der gutachterlichen Bestimmung des Verdrängungspotenzials spielen diese Merkmale

[33] vgl. Kohlodilin, K. & Baake, P. (2024): Mietbelastung in Deutschland: In den letzten Jahren nicht gestiegen, aber ungleich verteilt. In: DIW Wochenbericht, 21. | Gude et al. (2024): Mietbelastung in Berlin: Welche Mieten können sich Berliner Haushalte leisten? Online: https://www.berliner-mieterverein.de/downloads/Mietbelastungsstudie_BMV_ASUM_2024.pdf (abgerufen am 22.10.2024).

[34] vgl. Holm, A. et al. (2021): Die Verfestigung sozialer Wohnungsprobleme. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, S. 9.

[35] Für Hamburg wird die „Wohnkostenüberlastung“ der EU mit 40 % referenziert. Der Vergleich ist allerdings fehlerhaft, da in der EU-Definition noch weitere Kosten, beispielsweise für Strom, berücksichtigt werden.

üblicherweise eine ergänzende Rolle und werden insbesondere dann relevant, wenn sie mit ökonomischer Benachteiligung zusammenfallen.

*Migrationsgeschichte*

Diskriminierung auf Grund von zugeschriebener Herkunft findet auch in der Vergabe und Bewirtschaftung von Wohnungen statt[36] und bezieht sich auf Merkmale wie Nachnamen, Sprache, Staatsbürgerschaft oder Aussehen. Es wird etwa die Anmietung verweigert oder es werden gezielt mangelhafte, überteuerte oder mit unzulässigen Vertragsvereinbarungen versehene Wohnungen vergeben. Eine wichtige Rolle spielt zudem die Annahme, dass die Betroffenen in der Rechtsdurchsetzung benachteiligt sind. Entsprechend trifft Diskriminierung alle Einkommensschichten, wirkt aber dort am stärksten, wo die Betroffenen die geringsten Ressourcen und Alternativen haben.

Die unterschiedlichen Merkmale, auf die sich Herkunftsdiskriminierung bezieht, erschweren die statistische Erfassung. Trotz fachlicher und methodischer Debatten nutzen die statistischen Ämter bis dato den Migrationshintergrund, welcher sich noch einmal in Ausländer*innen (Menschen ohne dt. Staatsbürgerschaft) und Deutsche mit Migrationshintergrund (dt. Staatsbürgerschaft wurde selbst erworben oder mindestens ein Elternteil war bei Geburt keine dt. Staatsbürger*in) teilt. Üblicherweise als Teil des Verdrängungspotenzials begriffen wird der Anteil entweder beider Teilgruppen, oder aller Personen mit Migrationshintergrund. Zwei der betrachteten Gutachten führen eine Sonderauswertung dieser Gruppe durch, um festzustellen, ob Menschen mit Migrationshintergrund im Gebiet in ihrer Sozialstruktur von anderen Haushalten und als Teil des Verdrängungspotenzials zu behandeln sind.

*Menschen mit höherem Alter*

Der (aufwertungsbedingte) Verlust des gewohnten Wohnumfeldes stellt für ältere Menschen eine besondere Belastung dar, weil die Vertrautheit von Wohnung und Umfeld eine selbstbestimmte Lebensführung erlauben und nach einem Umzug im hohen Alter nur schwer neu entwickelt werden.[37] Zudem haben Rentner*innen im Schnitt geringere Einkommen und sind auf die gegenüber der Neuvermietung deutlich niedrigeren Bestandsmieten angewiesen. Zusätzlich sind sie häufiger auf barrierearme Wohnungen und kurze Wege in der Nachbarschaft angewiesen. In allen Berichten wird deshalb der Anteil von Menschen ab 65 Jahren erfasst, teils mit weiteren Abstufungen.

*Haushaltsgröße und Kinder*

Große Haushalte konkurrieren um eine begrenzte Anzahl großer Wohnungen und müssen sich unter anderem gegen kleine, wohlhabende Haushalte mit großem Wohnflächenbedürfnis durchsetzen. Zum größten Teil sind große Haushalte Familien mit mehreren Kindern, bei denen entsprechend nur ein kleiner Personenanteil durch eigene Einkommen zum Haushaltseinkommen beiträgt, während zugleich ein großer Haushalt versorgt werden muss. Hinzu kommt, dass durch Kinder besondere Anforderungen an die Infrastrukturen und sozialen Netze der Nachbarschaft entstehen.

Entsprechend erfassen die Studien üblicherweise sowohl den Anteil großer Haushalte als auch den Anteil von Familien. Teils werden die Daten auf Haushaltsebene, teils auf Personenebene ausgewertet und werden bei der Bewertung des Verdrängungspotenzials in unterschiedlichem Maß erwähnt. Zusätzlich werden bestimmte besondere Haushaltskonstellationen, etwa alleinerziehende Haushalte,

[36] vgl. Hinz, T. & Auspurg, K. (2016): Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt. In: Scheer, A. et al. (Hg.): Handbuch Diskriminierung. Wiesbaden: Springer VS, S. 387-406. | UrbanPlus Droste & Partner (2017): Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt: Interventionsmöglichkeiten in Berlin. Berlin: Landesstelle für Gleichbehandlung - gegen Diskriminierung im Land Berlin. | Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2020): Rassistische Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt, Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage. Berlin: Antidiskriminierungsstelle des Bundes.

[37] vgl. z.B. Dale, M. et al. (2018): Age and gentrification in Berlin: urban ageing policy and the experiences of disadvantaged older people. In: Buffel, T. et al. (Hg): Age-Friendly Cities and Communities. A Global Perspective. Bristol: Bristol University Press, S. 75-96.

hervorgehoben. Teils werden kinderreiche bzw. große Haushalte gesondert auf einzelne Merkmale hin untersucht. Auch hier zeichnet sich ein niedriges Äquivalenzeinkommensniveau ab, da das Haushaltseinkommen auf eine mitunter große Personenzahl aufgeteilt werden muss.

*Wohndauer*

Haushalte mit hoher Wohndauer weisen als Gruppe starke Überschneidungen mit Haushalten auf, in denen ältere Menschen leben. Entsprechend überwiegt auch bei ihnen die indirekte Verdrängungsgefährdung: Sie wohnen häufig zu verhältnismäßig niedrigen Bestandsmieten (häufig bei ebenfalls geringeren Einkommen) und haben etablierte Netzwerke, sind aber im Falle eines Wohnungswechsels mit einer besonders hohen Mietendifferenz konfrontiert. Üblicherweise wird entweder die durchschnittliche Wohndauer oder der Anteil von Haushalten mit hoher Wohndauer (z.B. 10 Jahre und mehr) erfasst. Davon abgegrenzt werden teilweise Haushalte mit geringer Wohndauer (z.B. 3 Jahre oder 5 Jahre) als Zuzug ausgewiesen und analytisch der Stammbevölkerung gegenübergestellt.

### 4.2.3 Vergleichbarkeit der Daten

**Die Analyse zeigt, dass in den Studien grundsätzlich dieselben Indikatoren verwendet werden und dass ein geteiltes Verständnis für ihre unterschiedliche Bedeutung besteht:** Einkommen und Mietbelastung sind als ökonomische Indikatoren bei der Bestimmung des Verdrängungspotenzials übergeordnet. Entsprechend der hohen Bedeutung wird üblicherweise sowohl mit Durchschnittswerten (oder Medianwerten), als auch mit Anteilswerten gerechnet. Weitere Indikatoren wie Bildungsgrad, Transferbezug oder Erwerbsstatus werden eher unterstützend hinzugezogen. Des Weiteren werden Indikatoren verwendet, die andere Aspekte als die ökonomische Situation der Haushalte behandeln. Dazu zählen die Größe und Form des Haushalts, der Migrationshintergrund, Alter und Wohndauer.

**Zugleich ergeben sich in den Details der Darstellung erhebliche Unterschiede, welche den direkten Vergleich erschweren oder unmöglich machen.** Das gilt beispielsweise für die Wahl von Median- oder Durchschnittswerten bei Mietbelastung und Einkommen, die Berücksichtigung von Bruttowarm-, Bruttokalt- oder Nettokaltmieten und die verwendeten Grenzwerte der Belastbarkeit. Direkt vergleichbar sind nach aktueller Form der Berichtserstellung unter den **primären Indikatoren** allein die Medianwerte der Einkommen und der Anteil armutsgefährdeter Haushalte. Unter den sekundären Indikatoren wird zudem der Anteil großer Haushalte, älterer Menschen und Alleinerziehender in gleicher oder sehr ähnlicher Weise dargestellt.

**Die Unterschiede sind nur zum geringen Anteil in der Erhebung selbst angelegt, sondern entstehen in der Verarbeitung und Darstellung der Daten.** Ein Abgleich unterschiedlicher Gebiete oder ein Vergleich mit einem gesamtstädtisch festgelegten Grenzwert sind also rückwirkend und auf Basis der existierenden Berichte kaum möglich. Die Unterschiede bestehen nicht nur zwischen verschiedenen Anbietern, sondern haben auch eine zeitliche Dimension: Gemäß den sich wandelnden Anforderungen der Praxis werden die Gutachten von den Anbietern ständig weiterentwickelt. Zugleich ähneln sich die Fragebögen zumindest der Berliner Büros. Wo Datensätze vorliegen, können – mit teils erheblichem Aufwand – in der Regel direkt vergleichbare Ergebnisse auch nachträglich erstellt werden.

## 4.3 Gebietsvergleiche als unzureichende Methode

In Kapitel 2 wurde juristisch argumentiert, dass eine pauschale Bewertung der Gebiete als Methode zur Bestimmung der Verdrängungsgefahr der Einzelfallprüfung im Erhaltungsrecht nicht entspricht, obgleich einzelne Gerichte sich darauf beziehen. Unter anderem daraus folgt die in Kapitel 3 dargestellte Uneinheitlichkeit der bezirklichen Genehmigungspraxis in Bezug auf die Prüfung der Verdrängungsgefahr, welche mit diesem Gutachten überwunden werden soll. In Kapitel 4.1 wurde Verdrängungsgefahr definitorisch vom Verdrängungspotenzial abgegrenzt. Für dieses ist in den

Studien ein relevantes Ausmaß für mögliche städtebauliche Folgen zu belegen – Überdurchschnittlichkeit wird als Kategorie nicht verwendet.

Diese Einwände gegen die pauschale Gebietseinordnung als Bestimmungsmethode sind juristischer und definitorischer Natur. Kapitel 4.2 stellte die zur Ermittlung des Verdrängungspotenzials verwendeten Indikatoren und ihre uneinheitliche Darstellung bei konzeptueller Übereinstimmung heraus und fügt einen methodischen Einwand hinzu: Wollte man Kennwerte bestimmen, um Gebiete anhand der vertiefenden Untersuchungen als über- oder unterdurchschnittlich verdrängungsgefährdet zu beschreiben, müssten dafür sehr gut vergleichbare Daten vorliegen. Das ist bisher nicht der Fall.

Hinzu käme, dass für die Einordnung Referenzwerte nötig wären – also ein Wert für die durchschnittliche Verdrängungsgefahr im Bezirk oder im Land, an dem die Gebiete zu messen wären. Solche Werte wären entweder aus einem Vergleich der Gebiete untereinander zu bestimmen, beispielsweise als Mittelwert oder Median aller Erhaltungsgebiete. Oder es müssten Grenzwerte aus der amtlichen Statistik abgeleitet werden, die mit den Werten der Gebiete vergleichbar sind.

*Vergleiche ohne Berichtswerte*

Eine weitere Option wäre, ähnlich dem Monitoring Aufwertung und Verdrängung der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen ganz auf die uneinheitlich erfassten Berichtswerte zu verzichten und kleinräumige Sozialdaten zu nutzen. Diese lägen auf Ebene der Planungsräume beispielsweise durch das Monitoring Soziale Stadtentwicklung (MSS) vor. Dieser Ansatz ist jedoch nicht praktikabel, da die Grenzen der Planungsräume und der sozialen Erhaltungsgebiete sich teils erheblich unterscheiden. Auch erfasst das MSS als soziale Indikatoren keine Einkommen oder Mietbelastungen, sondern hauptsächlich den Transferleistungsbezug, der als vollständiger Ersatz für das Einkommen unzureichend ist.

*Vergleich mit Landesdaten*

Würde man stattdessen einen Vergleich der Gebiete mit Daten des Landes Berlin anstreben, stünden zusätzlich Referenzwerte etwa für das Medianäquivalenzeinkommen, die durchschnittliche Bruttokaltmietbelastung, die Armutsgefährdungsquote und verschiedene demographische Merkmale zur Verfügung. Allerdings würde das bereits eingeführte Problem der genauen Vergleichbarkeit eine weitere Dimension gewinnen: Die Darstellung müsste (was bisher nicht gegeben ist) nicht nur zwischen den Berichten, sondern auch mit der Landesstatistik übereinstimmen.

Hinzu kommt, dass die Wahl der genauen Indikatoren sich erheblich auf das Ergebnis auswirken würde. So ist es beispielsweise normal, dass die Einkommenssituation in sozialen Erhaltungsgebieten etwas über den städtischen Mittel liegt. Für die Gebiete werden nur deshalb Verordnungen erlassen, weil es beobachtbare Aufwertungstendenzen gibt, die sich beispielsweise durch ein erhöhtes Miet- oder auch Einkommensniveau ausdrücken. Sie sind außerdem innerstädtisch und damit – zumindest im Vergleich mit randstädtischen Großsiedlungen – deutlich seltener ein Sammelpunkt von Armutsbetroffenheit.

Wählte man das Einkommen als Hauptindikator, wäre das zwar inhaltlich naheliegend, jedoch wäre vorprogrammiert, dass eine große Mehrheit der Gebiete als unterdurchschnittlich verdrängungsgefährdet eingeordnet werden müsste. Ebenso ließen sich andere Indikatoren finden, bei denen die Mehrzahl der Erhaltungsgebiete automatisch als überdurchschnittlich gefährdet gelten würden. Dass die Wahl der Methode Auswirkungen auf das Ergebnis einer Abwägung hat, ist normal. Beim Vergleich mit gesamtstädtischen Werten würde dieser Umstand aber besonders hervortreten.

Probleme in der Vergleichbarkeit wären auch auf temporaler Ebene zu lösen: Die Voruntersuchungen finden in etwa fünfjährigem Turnus statt, sodass die erhobenen Werte aller zu einem Zeitpunkt heranziehbaren Studien im Alter um bis zu fünf Jahre variieren. Städtische Referenzwerte werden

ebenfalls nicht jährlich erhoben und benötigen nach ihrer Erhebung oft erhebliche Zeit zur Veröffentlichung – so stammt derzeit der letzte Regionale Sozialbericht für Berlin aus dem Jahr 2022. Da sich Indikatoren wie etwa das Einkommensniveau oder die Armutsgefährdungsquote verändern (beide steigend), wäre üblicherweise unklar, ob die in einem Gebiet erhobenen Werte und ihr Verhältnis zum Referenzwert eine Besonderheit des Gebiets ausdrücken oder sich durch den Zeitpunkt der Erhebung ergeben.

*Vergleich zwischen den Gebieten*

Die letzte Alternative wäre der Vergleich aller bestehenden Erhaltungsgebiete. Nicht nur sind die vorliegenden Berichte dafür aktuell nicht geeignet. Es müsste zur Bestimmung und Fortschreibung der Referenzwerte auch eine Datenbank erstellt und durch Zuarbeit der Bezirke ständig aktualisiert werden. Jeder Erlass, jede Veränderung und jede Aufhebung würden die geltenden Werte verändern. Größe, Zahl und räumliche Konzentration von Erhaltungsgebieten würden das Ergebnis weiter verzerren. Bezirke mit mehr Gebieten oder größeren Gebieten hätten einen größeren Einfluss auf den Grenzwert.

Auch hier hätte zudem die Wahl der Indikatoren erhebliche Auswirkungen, sodass zumindest ein Index zu bilden wäre, aus dem sich aber selbst wieder methodische Fragen ergeben. Wie ist beispielsweise vorzugehen, wenn im Gebiet eine extrem hohe Mietbelastung vorherrscht, aber die Einkommen eher im mittleren Bereich liegen und es kaum Alleinerziehende gibt? Kann ein hoher Wert ‚ausgeglichen' werden? Bei einem solchen Vorgehen würde die Verdrängungsgefahr mit der Zahl der aufgenommenen Faktoren tendenziell sinken – als direkte Folge der methodischen Entscheidung, nicht wegen der Eigenheiten des untersuchten Gebiets.

Das Problem der temporalen Vergleichbarkeit findet sich hier in besonderer Form. Wo äußere (also nicht aus den zu vergleichenden Studien selbst abgeleitete) Referenzwerte bestehen, kann die Fortschreibung von Werten zumindest über diese rekonstruiert werden. Wenn also das Medianeinkommen in einem Jahr um 2 % gestiegen ist, kann auch der Wert einer Studie vom Vorjahr um 2 % angehoben werden, um vergleichbar zu bleiben. Im Falle eines reinen Gebietsvergleichs fehlte ein solcher äußerer Referenzwert und die zeitliche Fortschreibung würde durch die hinzukommenden Gebiete stattfinden, die ihrerseits am Referenzwert zu messen wären.

Zuletzt nimmt auch diese Methode eine Setzung vor, da bei der Bezugnahme auf einen Durchschnittswert der Gebiete immer etwa die Hälfte der Gebiete automatisch über- bzw. unter diesem Wert liegt. Wegen der durchschnittlich etwas unterschiedlichen Sozialstruktur der Bezirke würde sich dies mit großer Wahrscheinlichkeit nach Bezirken verteilen: Einige Bezirke müssten erwarten, in allen Gebieten unterhalb des Durchschnittswerts zu liegen, andere in allen Gebieten darüber.

*Schlussfolgerungen zu Gebietsvergleichen*

Es wird deutlich, dass der Vergleich des gebietsspezifischen Verdrängungspotenzials als Methode zur Bewertung der Verdrängungsgefahr (im Sinne der Definitionen im Kapitel 2 und 4.1) mit erheblichen, insbesondere methodischen Schwierigkeiten verbunden ist. Die Entwicklung eines Verfahrens, das sich auf Gebietsvergleiche stützt, wird daher als nicht zielführend und umsetzbar angesehen und ist daher nicht geeignet, eine überdurchschnittliche Verdrängungsgefahr abzubilden. Der Ansatz wird im Rahmen des Gutachtens deshalb nicht weiterverfolgt.

Im folgenden Kapitel werden zwei Methoden vorgestellt, die nicht pauschal Verdrängungsgefahr für ein Gebiet bzw. im Vergleich zu anderen Gebieten festlegen, sondern eine maßnahmenbezogene Prüfung im Kontext der spezifischen Gebietssituation zulassen. Dafür werden Mietobergrenzen bestimmt, die von den konkret beantragten Maßnahmen nicht zu überschreiben sind. Die

Obergrenzen sind gebietsspezifisch und werden unter Berücksichtigung der Kaufkraft verdrängungsgefährdeter Haushalte erstellt, sodass die hier diskutierte Unterschiedlichkeit der Gebiete nicht vernachlässigt wird, sondern in die Abwägung einfließt. Im Ergebnis werden für jedes Gebiet insgesamt fünf Mietwerte bestimmt (ein Gesamtwert und vier Werte für die unterschiedlichen Wohnungsgrößenklassen), die mit geringem Prüfaufwand einen Abgleich der beantragten Maßnahme erlauben.

**Kasten 1: Zukünftige Vergleichbarkeit von Indikatoren**

Im Ergebnis dieses Gutachtens wird der Indikatorenvergleich zwischen Gebieten nicht als zu präferierende Methode befunden, um die Verdrängungsgefahr im Rahmen der Maßnahmenprüfung zu evaluieren. Für bestimmte Fragestellungen kann es in Zukunft aber von Wert sein, das Verdrängungspotenzial von sozialen Erhaltungsgebieten zu vergleichen. Zu diesem Zweck wird empfohlen, in zukünftigen Voraussetzungsuntersuchungen folgende Auswahl an Indikatoren als Bestanteil der Verdrängungspotenzialprüfung auszuwerten und wiederzugeben.

- Median des Äquivalenzeinkommens
- Armutsgefährdungsquote (Anteil von Haushalten mit einem Äquivalenzeinkommen, dass weniger als 60% des Berliner Medians beträgt)
- Warm- und Bruttokaltmietbelastung
- Anteil von Haushalten mit einer Warmmietbelastung über 30%
- Anteil von Personen ab 65 Jahren
- Anteil von Haushalten ab vier Personen
- Anteil von Haushalten mit einer Wohndauer von mehr als 10 Jahren

# 5. Empfehlung eines Prüfverfahrens: Methoden zur Bestimmung einer Mietobergrenze

Auf Grundlage der Erkenntnisse aus den Kapiteln 2 bis 4 wurden zwei Methoden identifiziert bzw. entwickelt, die sich zur Prüfung der überdurchschnittlichen Verdrängungsgefahr in der erhaltungsrechtlichen Maßnahmenprüfung eignen. Beide Methoden fokussieren auf die Bestimmung von Mietobergrenzen, die Aussagen darüber erlauben, ob die erwartbare Auswirkung einer Maßnahme auf die Miete geeignet ist, Verdrängungsprozesse auszulösen bzw. zu verstärken.

Im Folgenden werden beide Methoden vorgestellt und diskutiert. Konkret handelt es sich um die einkommenssensible Gebietsmiete und die Mietbelastungsschwellen. Beide Modelle setzen Obergrenzen für die nach Umlage erreichte Miethöhe fest. (1) Dieses Vorgehen wird begründet und von solchen Modellen abgegrenzt, welche sich nicht an der erreichten Miete, sondern am Umfang der Umlage orientieren. (2) Sodann werden die Anforderungen erläutert, welche eine Mietobergrenze im Kontext des sozialen Erhaltungsrechts erfüllen muss: Sie muss gebietsspezifisch, wohnungsgrößenspezifisch, einkommenssensibel und nebenkostensensibel sein. (3) Die Berechnungsmodelle werden mit ihren jeweiligen Vor- und Nachteilen präsentiert und anhand einfacher Beispielrechnungen auf ihre Praxistauglichkeit hin geprüft. Es werden auch die Nürnberger Mietschwellen als historischer Vorläufer der beiden empfohlenen Methoden betrachtet. Anforderungen an die verfügbaren Daten und methodische Herausforderungen werden für die beiden vertieft präsentierten Modelle übersichtlich dargestellt. (4) Für die Anwender*innen enthält das Kapitel eine Schritt-für-Schritt Anleitung für beide empfohlenen Methoden.

## 5.1 Mietobergrenze vs. Umlagebegrenzung

Die Verdrängungsgefährdung wird bei einer marktförmigen Verteilung von Wohnraum primär durch das Verhältnis von Miethöhe und Mietzahlungsfähigkeit bestimmt. Verdrängungsgefahr ist unter dieser Prämisse entweder in der absoluten Miethöhe oder durch die Mietbelastung der untersuchten Haushalte zu bestimmen.

Für die Genehmigungspraxis in sozialen Erhaltungsgebieten ist es naheliegend, sich auf die Miethöhe zu konzentrieren. Damit wird erstens die Zahl der bei den Eigentümer*innen zu erhebenden Informationen begrenzt. Zweitens wird der Umgang mit Leerwohnungen erleichtert. Drittens wird das Risiko minimiert, durch die Betrachtung der Situation einzelner Mietparteien nicht primär einen Struktur- sondern stattdessen einen Mieterschutz zu verfolgen. Die soziale Situation im Gebiet kann dabei trotzdem einbezogen werden, wie an späterer Stelle dargestellt wird.

Von Bedeutung ist im Milieuschutz vor allem die Veränderung der Miethöhe durch Umlage von Modernisierungskosten.[38] Möchte man der Verdrängungsgefahr über die Begrenzung einer Miethöhe (implizit über die mögliche Versagung einer mietenwirksamen Baumaßnahme) entgegenwirken, kann entweder der Umfang der Umlage selbst begrenzt werden, oder es wird eine Obergrenze für die Gesamtmiete (Ausgangsmiete nebst Umlage) festgesetzt. Wird die Umlage begrenzt, können hierdurch insbesondere noch günstigere Mieten geschützt werden, weil die Erhöhungsgrenze dann nicht an die Ausgangsmiete, sondern nur an die Umlage gekoppelt ist. Werden demgegenüber Mietobergrenzen festgesetzt, können gerade bei noch günstigeren Wohnungen größere Mietsteigerungen möglich sein, ohne dass eine für das Gebiet festgelegte Obergrenze erreicht wird. Mietobergrenzen erweisen sich also dort als besonders wirksam, wo Mieten bereits auf einem mittleren oder hohen Niveau sind, weil sie jeden weiteren Anstieg verhindern. Wird dagegen nur die Umlage begrenzt, können auch bereits sehr hohe Mieten weiter angehoben werden. Wählt man dazu

[38] Von nachgeordneter Bedeutung sind Mietsteigerungen durch den Einbau wohnwerterhöhender Merkmale. Im konkret diskutierten Fall, dem Aufzugeinbau, sind aber nur Umlagekosten und Betriebskosten von Relevanz.

noch ein relatives Modell (Anstieg um maximal x % der bisherigen Miete) fällt die zulässige Mieterhöhung in absoluten Zahlen umso größer aus, je höher die Startmiete war.

Aus zwei Gründen wird die Festsetzung von Mietobergrenzen empfohlen. Erstens kommt der Vorteil des Schutzes günstiger Mieten über eine Umlagebegrenzung in der Praxis regelmäßig nicht zum Tragen. Ein erheblicher Teil der Sanierungen findet in Leerwohnungen statt, die bei Neuvermietung ohnehin mindestens zum Mietspiegelpreis (+10 % Zuschlag) vermietet werden können. Die geringe Ausgangsmiete kann hier auch mit einer Umlagebegrenzung nicht geschützt werden. Darüber hinaus weisen die außergewöhnlich günstigen Wohnungen oft einen so geringen Ausstattungsstandard aus, dass viele Modernisierungen als Anpassung an den zeitgemäßen Ausstattungszustand gewertet und damit stets genehmigungsfähig wären. Zweitens geht es, wie in Kapitel 2 erläutert, bei der Bestimmung der überdurchschnittlichen Verdrängungsgefahr gerade darum, die Umlage mit der für verdrängungsgefährdete Haushalte leistbaren Miete ins Verhältnis zu setzen, also nicht nur die Umlage an sich zu betrachten. Überdurchschnittliche Verdrängungsgefahr liegt demnach dann vor, wenn die Bestandsmiete zuzüglich der Umlage die Mietbelastungsfähigkeit dieser Haushalte übersteigt. Für die Bewertung bietet sich daher die Ausweisung einer Mietobergrenze[39] an, ab der die Miete für die entsprechenden Haushalte als nicht mehr leistbar angesehen wird. In laufenden Mietverhältnissen kann die Obergrenze geprüft werden, in dem die zu erwartende Umlage auf die Bestandsmiete addiert wird. Dafür müssen von dem*der Eigentümer*in die Bestandsmieten, die geplante Umlage und deren Berechnungsgrundlage (z.B. über Wohnungsgrößenverteilung und Lage der Wohnungen im Haus) erfragt werden. In Leerwohnungen und selbstgenutzten Eigentumswohnungen kann hilfsweise der im Falle einer Neuvermietung passende Mietspiegelwert mit einer zehnprozentigen Zulage herangezogen werden. Dabei ist besonders zu prüfen, dass die Wohnungen (etwa durch Ankündigung einer kostenintensiven Modernisierung) zuvor leergezogen werden, um sich im Genehmigungsverfahren anschließend an deutlich über der Ausgangsmiete liegenden Mietspiegelwerten orientieren zu können.

Eine weitere Begrenzung der Mietumlage könnte allenfalls ergänzend zur Obergrenze erwogen werden im Angesicht der Tatsache, dass auch Umlagen innerhalb der BGB-Kappungsgrenzen erhebliche Auswirkungen auf die Mietbelastung der betroffenen Haushalte haben können (siehe Kasten 2). Damit wäre allerdings ein erhöhter Bestimmungs- und Begründungsaufwand verbunden.

**Kasten 2: Die soziale Verträglichkeit der Mietumlage nach § 559 BGB**

Die Begrenzung der Modernisierungsumlage wird in Bezug auf die Bestimmung der durch Aufzugeinbauten ausgelösten Verdrängungsgefahr als Methode nicht empfohlen. Begründet wird dies unter anderem mit der in § 559 BGB bereits verankerten Begrenzung. Das bedeutet allerdings in keiner Weise, dass die dort verankerte Umlage von 3 €/m² (abgesenkt auf 2 €/m² bei einer Ausgangsmiete von unter 7 €/m²) bereits einen Verdrängungsschutz beinhalte. Zu diesem Schluss kam unter anderem das Verwaltungsgericht Berlin in seinem Urteil vom 25.05.2023[40]. Es verneinte die von einem Aufzuganbau ausgehende Verdrängungswirkung deshalb, weil die Modernisierungsumlage unterhalb der in § 559 Abs. 3a BGB festgelegten maximalen Umlage lag.

Berechnungen der asum GmbH belegen derweil, dass eine volle Ausschöpfung der Umlage für eine erhebliche Zahl von Haushalten eine nicht tragbare Miete erzeugte. Im Beispieldatensatz, der weite Teile des Ortsteils Kreuzberg umfasste, stieg die Mietbelastung der Haushalte nach Umlage im Schnitt um 8 %. Bei Haushalten mit Äquivalenzeinkommen unter dem Berliner Median sind es 9,5 %.

[39] Dass eine Obergrenze grundsätzlich als zulässig betrachtet wird, zeigt das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts von 1997 (siehe Kapitel 2).
[40] Verwaltungsgericht Berlin, Urteil vom 25.05.2023 – VGB 19 K 61/21 –, juris Rn 30.

Armutsgefährdete Haushalte, die schon vor der kalkulierten Umlage die höchste Mietbelastung aufweisen, müssen sogar einen Anstieg von 12,3 % hinnehmen.[41]

Von den erfassten Haushalten zahlt bereits jeder zweite bereits 30 % oder mehr für die Warmmiete. Davon hat mehr als die Hälfte eine Mietbelastungsquote von über 40 %. Legt man nun modellhaft je nach Ausgangsmiete 2 € oder 3 € pro m² auf die Nettokaltmiete aller Haushalte um, kommt es zu einer deutlichen Verschiebung. Nun lägen 69 % der Haushalte über 30 % Belastung, 45 % über 40 % und bei etwa 25 % läge eine untragbare Belastung von mehr als 50 % vor. Es sind jeweils etwa 17 % der Haushalte, die bei einem derartig modellierten Umlagemodell eine der Schwellen (30 % und 40 % des Einkommens) überschreiten.

**Die in § 559 Abs. 3a BGB festgelegte Umlagebeschränkung wirkt Verdrängung in dem Maße entgegen, dass sie sehr hohe Kostenumlagen in Schritten von jeweils sechs Jahren begrenzt. Die verbleibenden Spielräume von 2 bzw. 3 €/m² € sind aber weiterhin geeignet, durch die Maßnahmen eine erhebliche Verdrängungswirkung auszulösen.**

## 5.2 Welche Voraussetzungen muss eine Mietobergrenze erfüllen?

Die festzulegenden Obergrenzen sollten *gebietsspezifisch*, *wohnungsgrößenspezifisch*, *einkommenssensibel* und *nebenkostensensibel* sein. Diese vier Voraussetzungen werden im Folgenden dargestellt und bei der Vorstellung der einzelnen Methoden jeweils geprüft.

### *Gebietsspezifisch*

Die Bewertung der Verdrängungsgefahr erfolgt wie in Kapitel 2 hergeleitet und im Prinzip der Mietobergrenze verinnerlicht anhand konkreter Maßnahmen. Insofern ist nicht allein pauschal die Verdrängungssituation im Gebiet ausschlaggebend, sondern auch, wie sich die geplante Maßnahme hierzu verhält. Mit den Mietobergrenzen werden Referenzwerte gebildet, deren Einhaltung oder Überschreitung geprüft werden kann. Da das soziale Erhaltungsrecht nicht dem Schutz individueller Mieter*innen dient, sondern dem Schutz der Bevölkerungsstruktur, können die Referenzwerte keinen exklusiven Bezug auf die konkret betroffenen Mieter*innen nehmen.

Es müssen also gebietsspezifische Werte gebildet werden, die für alle Wohnungen in gleicher Weise angewendet werden können, unabhängig von ihren Bewohner*innen. Zwar ist es prinzipiell denkbar, solche Werte auf Bezirks- oder gar auf Landesebene festzulegen. Das soziale Erhaltungsrecht legt aber einen Bezug auf das soziale Erhaltungsgebiet nahe, in dem die Maßnahme geprüft wird.

Dafür liegen erstens durch die Haushaltsbefragungen prinzipiell geeignete Daten vor. Zweitens wird damit die unterschiedliche Mieten- und Sozialstruktur der verschiedenen Erhaltungsgebiete berücksichtigt. Denn auch wenn aus dieser (wie oben dargestellt) keine pauschale Bewertung von Maßnahmen für ein ganzes Gebiet folgen kann, spielt sie für die konkret ausgelöste Verdrängungsgefahr durchaus eine Rolle. **Dieselbe Miethöhe nach Modernisierung kann in mehreren Gebieten sehr unterschiedliche soziale Effekte auslösen. Die Obergrenzen sind deshalb spezifisch für die einzelnen Erhaltungsgebiete zu bestimmen.**

### *Wohnungsgrößenspezifisch*

Die festgelegten Obergrenzen müssen dazu geeignet sein, unterschiedliche Wohnungen gleichermaßen zu bewerten. Es ist daher erstens notwendig, sie nicht bezogen auf die Gesamtmiete festzulegen, sondern als maximale Mietwerte pro Quadratmeter. So können verschiedene Wohnungsgrößen berücksichtigt werden.

[41] asum (2024): Kalkulation zur Veränderung der Mietbelastung bei Umlage. unveröffentlicht.

Zweitens wird empfohlen, die unterschiedlichen Mietniveaus verschiedener Wohnungsgrößenklassen zu berücksichtigen. Typischerweise sind kleine Wohnungen pro Quadratmeter etwas teurer, große Wohnungen etwas günstiger. Bewährt hat sich dabei die bis 2023 verwendete Einteilung des Berliner Mietspiegels in vier Größenklassen. Eine weitere Unterteilung, wie sie ab 2024 vorliegt, ist dagegen nicht praktikabel und entspricht nicht der Intention des sozialen Erhaltungsrechts.

Drittens sollte aus denselben Gründen auf weitere Differenzierungen, etwa nach Baualtersklasse, verzichtet werden. Methodisch ergibt sich durch jede weitere Unterteilung ein neues Feld in einer Tabelle von Referenzwerten, hinter der sich eine entsprechende Zahl von empirisch beobachteten Fällen versammeln muss. Je anspruchsvoller die Verfahren zur Ermittlung der Obergrenzen sind, desto mehr Fälle sind nötig. Eine Unterteilung in vier Größenklassen ist selbst in verhältnismäßig kleinen Gebieten mit entsprechender Fallzahl in den Voruntersuchungen problemlos möglich. Schon eine zusätzliche Unterteilung in zwei Altersklassen würde aber die Zahl der Felder verdoppeln und die Fallzahlen damit deutlich verringern.

Auch entspricht eine übermäßige Differenzierung nicht den Zielen des Milieuschutzes. Es handelt sich bei den Obergrenzen explizit nicht um ortsübliche Vergleichsmieten, wie sie im Berliner Mietspiegel bestimmt werden. Vergleichsmieten streben nach § 558 Abs. 2 Satz 1 BGB die Bestimmung üblicher Entgelte für Wohnungen „vergleichbarer Art, Größe, Ausstattung, Beschaffenheit und Lage einschließlich der energetischen Ausstattung und Beschaffenheit“ an. Je mehr dieser Merkmale eine Mietspiegeltabelle abbilden kann, desto höher ist die Vergleichbarkeit. Die Mietobergrenzen bilden stattdessen eine soziale Belastungsgrenze ab. Für die Verdrängungsgefahr, die sich aus einer konkreten Miethöhe nach Modernisierung ergibt, ist die Beschaffenheit der Wohnung weitgehend unerheblich. Ebenso unerheblich ist es, ob andere Wohnungen mit genau dieser Beschaffenheit zu anderen Preisen vermietet werden.

**Die Berücksichtigung der Wohnungsgrößenklassen bleibt vor diesem Hintergrund deshalb empfehlenswert, weil sie eine Berücksichtigung der unterschiedlichen Haushaltsgrößen, ihrer Flächenbedürfnisse und Mietzahlungsfähigkeit bedeuten. Zu diesem Zwecke ist eine Unterteilung in vier Größenklassen sinnvoll und ausreichend.**

*Einkommenssensibel*

Die einfachste Methode zur Bestimmung gebietsspezifischer Mietobergrenzen stellt das Errechnen von Durchschnittsmieten im entsprechenden Gebiet dar. Der Bezug zur Verdrängungsgefahr ist hier verhaltensökonomisch zu konstruieren: Wird eine Miete tatsächlich gezahlt, kann sie auch als leistbare Miete gelten. Sind Mieten nicht mehr leistbar und es findet Verdrängung statt, werden sie auch nicht mehr aufgerufen. Dieses Modell hat zwei Nachteile:

Erstens ist Wohnen ein essenzielles, nicht substituierbares Gut. Gerade in angespannten Wohnungsmärkten und bei geringen Einkommen sind Menschen bereit, erhebliche Einschränkungen in Form von Überbelegung oder Einsparungen in anderen Lebensbereichen hinzunehmen, um Wegzug oder Wohnungslosigkeit zu vermeiden. Dies wird vernachlässigt, wenn aus der empirisch gezahlten Miethöhe direkt eine normativ leistbare Miete abgeleitet wird.

Zweitens ist die Mietzahlungsfähigkeit zwischen den Haushalten ungleich verteilt. Die Bildung von Mittelwerten dämpft die Folgen der Gleichsetzung von beobachteter und angemessener Miethöhe, weil am Ende nicht die höchsten beobachteten Mieten als leistbar gelten, sondern ein Durchschnittswert. Zugleich vernachlässigt sie aber die Situation von Haushalten mit niedrigen Einkommen, die wegen der geringeren Zahlungsfähigkeit üblicherweise auch niedrigere Mieten aufbringen.

In Kasten 3 wird erläutert, inwiefern das Einkommen auf Seite der betroffenen Haushalte als zentrales Merkmal für die Verdrängungsgefahr gelten kann. Hohe Mietbelastung und geringer Flächenverbrauch, die als weitere Merkmale gelten können, folgen dem Einkommensindikator und konzentrieren sich am unteren Ende der Einkommensverteilung. **Es wird deshalb empfohlen, bei der Bestimmung von Mietobergrenzen nicht nur die Einkommenssituation im Gebiet zu beachten, sondern explizit die Situation der unteren Einkommen heranzuziehen.**

**Kasten 3: Die zentrale Bedeutung des Einkommens für die Verdrängungsgefahr**

Es wurde etabliert, dass vor allem das Verhältnis von Miethöhe und Mietzahlungsfähigkeit die Verdrängungsgefahr bestimmt. Ausgedrückt wird dieses Verhältnis durch die Mietbelastung, also den Anteil des Einkommens, der für die Miete aufgewendet werden muss. Misst man Miete nicht als Gesamtmiete der Wohnung, sondern pro Quadratmeter Wohnfläche, ist auch die Wohnungsgröße relevant. Eine Absenkung der Wohnfläche und damit der Gesamtmiete senkt zwar bei gleicher Quadratmetermiete die Wohnkosten und damit die Mietbelastung, führt aber schnell zu Überbelegung.

Für eine tatsächliche Bewertung der Mietbelastung sind zudem Größe und Zusammensetzung des Haushalts sowie noch einmal dessen Einkommen relevant. Eine Studie der asum im Auftrag des Berliner Mietervereins[42] zeigt, dass große Haushalte nur eine geringere Mietbelastung tragen können, weil das nach der Mietzahlung verbleibende Einkommen auf mehr Personen verteilt werden muss. Auch Haushalte mit niedrigen Einkommen können nur geringere Mietbelastungen tragen. Bei gleicher Mietbelastung ist die Miete eines Haushalts mit niedrigem Einkommen zwar absolut niedriger als die eines besserverdienenden Haushalts. Das Resteinkommen ist aber auch nach Abzug einer geringeren Miete oft zu klein.

Die Studie zeigt auch, dass das Einkommen ein geeigneter Parameter zur Bestimmung der Verdrängungsgefahr auf Seiten der Haushalte ist, während bei der Beurteilung der Wohnungen die Miethöhe anhand einer einkommenssensiblen Mietobergrenze geprüft werden sollte. Untersucht wird dafür das Verhältnis von Einkommen, Wohnfläche und Mietbelastung mit Daten der Zusatzerhebung „Wohnen“ des Mikrozensus 2022 in ganz Berlin. Anhand des in Kasten 2 erwähnten Datensatzes wurde zudem das Verhältnis von Miethöhe, Einkommen und Wohnungsgröße geprüft.

Im Ergebnis zeigt sich das Einkommen als bestimmende Variable. Haushalte mit höheren Einkommen nutzen im Schnitt mehr Fläche und tragen eine geringere Mietbelastung, obwohl ihre Miete pro Quadratmeter im Durchschnitt sogar höher ist. Effekte, die beispielsweise von ärmeren Haushalten durch eine Einsparung der Wohnfläche oder die Suche nach einer noch günstigeren Wohnung erzielt werden können, sind marginal. Bei Haushalten mit höheren Einkommen treten zwar große Mietbelastungen ebenfalls in relevantem Umfang auf. Die erreichten Werte und die betroffenen Bevölkerungsanteile sind aber im Schnitt niedriger als bei geringeren Einkommen.

**Im komplexen Verhältnis von Einkommen, Mietbelastung, Wohnungsgröße und Haushaltsstruktur zeigt sich das Einkommen als geeignete Variable zur Beschreibung der Verdrängungsgefahr auf Seiten der betroffenen Haushalte, welche die andere genannten Sachverhalte einbezieht.**

### *Mögliche Berücksichtigung der Nebenkosten*

Die tatsächlichen Wohnkosten, mit denen ein Haushalt belastet wird, setzen sich bei Mietenden üblicherweise zusammen aus der Kaltmiete, den kalten Betriebskosten, den Kosten für Heizung und

[42] vgl. Gude. S. et al. (2024): Mietbelastung in Berlin: Welche Mieten können sich Berliner Haushalte leisten? Online: https://www.berliner-mieterverein.de/downloads/Mietbelastungsstudie_BMV_ASUM_2024.pdf (abgerufen am 22.10.2024).

Warmwasser sowie den weiteren wohnungsbezogenen Kosten, etwa für den Stromverbrauch. Einen unmittelbaren Einfluss haben Eigentümer*innen, die im sozialen Erhaltungsrecht adressiert werden, nur auf die Kaltmiete. Die anderen Kosten werden, sofern die Eigentümer*innen die entsprechenden Leistungen nicht selbst erbringen, im Wesentlichen von Dritten eingefordert und an die Mietenden weitergegeben. Der mittelbare Einfluss der Vermietenden variiert hier, da sie zwar beispielsweise nicht das Heizverhalten der Mietenden steuern können, den Wärmeverbrauch und die dabei erzeugten Kosten durch die energetische Ausstattung des Hauses aber empfindlich beeinflussen.

Üblich ist im sozialen Erhaltungsrecht ein Fokus auf die durch Eigentümer*innen direkt steuerbare Kaltmiete. Je nach verhandelter Maßnahme sollten aber andere Kostenpunkte zumindest in Betracht gezogen werden. In diesem Gutachten betrifft dies die durch den geprüften Aufzugeinbau erzeugten Betriebskosten, die nach § 2 BetrKV voll auf die Mietenden umlegbar sind.[43]

Die von SenStadt 2024 veröffentliche Berliner Betriebskostenübersicht (mit Daten von 2022) gibt an, dass durch einen Aufzug durchschnittlich Betriebskosten von 0,15 €/m² verursacht werden und dass in vier Fünfteln aller Fälle nicht mehr als 0,25 €/m² gefordert werden. Im Angesicht der deutlich höheren Umlage auf die Kaltmiete wird diese zusätzliche Umlage in der Mehrzahl der Fälle kaum ins Gewicht fallen. Zugleich existiert eine relevante Minderheit von Fällen mit empfindlich hoher Umlage.

**Eine generelle Orientierung der Mietobergrenze an der Bruttokaltmiete ist angesichts der sich daraus ergebenden methodischen Fragen nicht empfehlenswert. Um ungewöhnlich hohe Betriebskostenumlagen dennoch zu erkennen und als mögliche Umgehungstatbestände in die Abwägung einzubeziehen, wird eine Berücksichtigung im Rahmen der allgemeinen Kostenprüfung empfohlen. Möglich wäre etwa eine Beschränkung der geplanten Betriebskostenumlage auf den oben genannten 80%-Perzentilwert (vier Fünftel aller Fälle) der Berliner Betriebskostenübersicht.**

## 5.3 Einkommenssensible Gebietsmieten und Mietbelastungsschwellen als Berechnungsmodelle für eine Mietobergrenze

Im Folgenden werden zwei von der asum GmbH erarbeitete Modelle zur Bestimmung einer Obergrenze für die Nettokaltmiete nach Modernisierungsumlage ausführlich dargestellt. Aus beiden Modellen können bei Bedarf mit geringem Mehraufwand Referenzwerte für Bruttokalt- und Bruttowarmmiete abgeleitet werden. Es handelt sich dabei um die einkommenssensible Gebietsmiete und die Mietbelastungsschwelle. Die Darstellung konzentriert sich auf die Funktionsweise und die Vor- und Nachteile der jeweiligen Modelle in Bezug auf Erstellung, Anwendung und Wirkung. Ein Schema zur schrittweisen Errechnung ist in Kapitel 5.4 enthalten.

Ein drittes Modell soll wegen seiner historischen Vorreiterrolle erwähnt werden: Die Stadt Nürnberg wendete das soziale Erhaltungsrecht von 1981 bis 2004 an und bestimmte ebenfalls gebietsspezifische Mietobergrenzen. Diese kamen bei der Prüfung unterschiedlicher Maßnahmentypen zum Einsatz und bezogen Einkommen, Mietbelastung, Haushaltsgröße und Wohnflächenkonsum in ihre Rechnung mit ein. Im Ergebnis wurden für jedes Erhaltungsgebiet insgesamt fünf Werte bestimmt, welche sich auf die höchstzulässige Kaltmiete nach Modernisierung in Wohnungen mit ein, zwei, drei, vier und mindestens fünf Zimmern bezogen.[44]

Während das Modell gebiets- und wohnungsgrößenspezifisch arbeitet, ist die Einkommenssensibilität nur bedingt gegeben. Die große Zahl verwendeter Variablen ist einerseits begrüßenswert, weil so

[43] „Im Schnitt zahlen deutsche Mieter monatlich 0,16 € je Quadratmeter als Nebenkosten für einen Aufzug. Bei einer 70 quadratmetergroßen Wohnung entstehen monatlich Zusatzkosten von 11,20 Euro.“ Seitz, M. (o.J.): Nebenkosten Aufzug – So viel müssen Mieter zahlen. Verfügbar unter: https://mieterengel.de/nebenkosten-aufzug/ (abgerufen am 07.11.2024).

[44] Killisch, W. et al. (1993): Die Milieuschutzsatzung als Instrument der Wohnungsbestandssicherung – Das Beispiel Nürnberg. In: Mitteilungen der Fränkischen Geographischen Gesellschaft, Bd. 40, Jg. 1993, S. 155-182.

möglichst viele Merkmale der Sozial- und Wohnungsstruktur berücksichtigt werden. Andererseits werden (allein schon aus praktischen Gründen) ausschließlich Durchschnittswerte verwendet. Die daraus resultierenden Probleme wurden in Kapitel 5.2.3 mit Bezug auf Einkommen dargestellt, gelten aber auch für Mietbelastung und Wohnflächenkonsum. Im Ergebnis sind die errechneten Schwellen nicht einkommenssensibel, obgleich der Einkommensdurchschnitt im Gebiet berücksichtigt wird.

In einer Rekonstruktion des Nürnberger Verfahrens für vier in den Jahren 2021 bis 2023 durch die asum untersuchte soziale Erhaltungsgebiete lagen fast alle errechneten Schwellenwerte über den durchschnittlichen Gebietsmieten, über den entsprechenden Durchschnittswerten des Berliner Mietspiegels und über den Werten, welche durch die beiden im Folgenden vorgestellten Verfahren bestimmt wurden. Darin drückt sich die mangelnde Einkommenssensibilität des Modells eindeutig und direkt aus.

### 5.3.1 Einkommenssensible Gebietsmiete

Die einkommenssensible Gebietsmiete (ESG) ist das erste der beiden vorgestellten Modelle. Es handelt sich um eine modifizierte Durchschnittsmiete. Das Konzept der Durchschnittsmiete wurde in Kapitel 5.2 dargestellt und problematisiert: Als Grenze für das Einsetzen einer besonderen Verdrängungsgefährdung wird ein Durchschnitt der im Gebiet tatsächlich gezahlten Mieten gebildet.

Der gravierende Nachteil des Durchschnittsverfahrens – die Vernachlässigung der Einkommensunterschiede und ihrer Wirkung auf die Verdrängungsgefahr – wird durch eine Modifikation ausgeglichen. Berücksichtigt werden in diesem Modell nur qua Einkommen verdrängungsgefährdete Haushalte, also Haushalte, deren Äquivalenzeinkommen unterhalb des Berliner Medianwertes liegt.

Diese Durchschnittsmiete kann für die verschiedenen Wohnungsgrößenklassen berechnet werden und die Erstellung erfordert insgesamt einen geringen Aufwand. Benötigt werden für jeden Haushalt die Nettokaltmiete pro Quadratmeter, das Äquivalenzeinkommen und die Wohnungsgröße in Quadratmetern. Bekannt sein muss auch der Medianwert des Berliner Äquivalenzeinkommens.

Die Beschränkung auf die untere Berliner Einkommenshälfte geht mit einer deutlichen Reduzierung der Fallzahl einher. Da jedoch keine komplexen (und damit fallzahlanfälligen) Rechenverfahren nötig sind und insgesamt nur vier Größenklassenwerte gebildet werden sollen, wird die Qualität der Ergebnisse selbst in Gebieten mit verhältnismäßig wenigen Haushalten nicht beeinträchtigt.

Die notwendigen Daten werden in der vertiefenden Untersuchung standardmäßig erhoben. Es genügt damit allen vier in Kapitel 5.2 genannten Anforderungen.

**Kasten 4: Der Median des Berliner Äquivalenzeinkommens und sein Bezug zu den Gebieten**

Beide präsentierten Modelle nehmen Haushalte in den Fokus, die weniger als den Median des Berliner Äquivalenzeinkommens zur Verfügung haben. Das Medianeinkommen ist der Wert, bei dem genau die Hälfte der Haushalte in der Verteilung ein höheres, die andere Hälfte ein niedrigeres Einkommen hat. Es lässt sich weniger von besonders hohen oder niedrigen Werten beeinflussen als das Durchschnittseinkommen und gibt mehr Informationen darüber, was ein ‚typisches' Einkommen ist.

Das Äquivalenzeinkommen (ÄE) soll die Einkommen unterschiedlicher Haushaltsgrößen vergleichbar machen. Im Unterschied zum Pro-Kopf-Einkommen nimmt es eine Bedarfsgewichtung vor. Es berücksichtigt also, dass größere Haushalte zwar für denselben Komfort mehr Geld benötigen, durch die geteilte Wohnung und gemeinsames Wirtschaften auch eine ganze Reihe von Kosten sparen können. In den Gewichtungsfaktor geht die erste erwachsene Person im Haushalt mit „1" ein, jede weitere Person ab 14 Jahren mit „0,5", unter 14 Jahre mit „0,3". So wird neben der

Größe des Haushalts auch die Anzahl der Kinder in die Bedarfsgewichtung aufgenommen. Das Einkommen eines Haushalts mit zwei Erwachsenen wird also ‚nur' durch 1,5 geteilt, statt durch die Zahl der Personen.

Jedes untersuchte Gebiet hat seinen eigenen Einkommensmedian, der vom Berliner Median abweicht, weil die Einkommen im Gebiet höher oder niedriger sind. Während also in ganz Berlin per Definition immer die Hälfte der Haushalte ein ÄE unterhalb des Berliner Medianwerts aufweist, können in den einzelnen Gebieten mehr oder weniger Haushalte dieses Kriterium erfüllen. Warum aber werden die Gebiete am Berliner Medianwert gemessen und nicht an ihrem eigenen Median, bei dem wieder automatisch die Hälfte der Haushalte unter- und oberhalb liegen würde? Die Wahl bedeutet ein berlinweit vergleichbares Maß für die ökonomische Verdrängungsgefährdung und stellt durch ihre Verwendung in der Berechnungsmethode sicher, dass verdrängungsgefährdete Haushalte auch dann berücksichtigt werden, wenn sie einen geringeren Anteil der Gebietsbevölkerung stellen. Ein Mindestmaß an Relevanz dieser Gruppe in der Sozialstruktur ist durch die Logik der Voraussetzungsprüfung gewährleistet, weil die Verordnung andernfalls nicht begründbar wäre. In Kauf genommen wird, dass in wohlhabenden Gebieten Haushalte nicht berücksichtigt werden, die zwar im Gebiet selbst zur unteren Einkommenshälfte gehören, aber über den Berliner Medianwert liegen.

### 5.3.2 Mietbelastungsschwelle

Die Mietbelastungsschwelle (MBS) ist ein Mietwert, ab dem sich gemäß Einkommen verdrängungsgefährdete Haushalte nur noch unterdurchschnittlich mit Wohnraum versorgen können. Dies sind Haushalte, die weniger als den Median des Berliner Äquivalenzeinkommen (ÄE) zur Verfügung haben.

> *„[MBS] zeigen an, ab welcher Miethöhe selektive Wegzugsbewegungen einkommensärmerer Bevölkerungsschichten des Gebiets wahrscheinlicher werden, weil für sie die Miete nicht mehr tragbar ist. Die Überschreitung dieser Schwellen birgt das Risiko einer Umstrukturierung der Bevölkerung, was sie zu einem aussagekräftigen Beurteilungskriterium drohender Verdrängung macht."* [45]

MBS werden mithilfe eines statistischen Regressionsmodells bestimmt, welches zuerst die Gesamtmiete der Wohnung berücksichtigt. Dafür wird der Anteil von Haushalten mit einem ÄE unterhalb des Berliner Medianwerts erst für das ganze Gebiet ermittelt (wobei nur zur Miete wohnende Haushalte betrachtet werden), dann innerhalb der einzelnen Mietstufen. Mietstufen fassen dabei Haushalte mit jeweils ähnlichen Mieten zusammen. Der Anteil von Haushalten mit unteren Einkommen fällt typischerweise in niedrigen Mietstufen hoch aus. Mit steigender Miete werden die Wohnungen für die betreffenden Haushalte immer weniger leistbar, sodass sie in höheren Mietstufen nur noch einen geringen Anteil ausmachen. Mithilfe des Regressionsmodells kann bestimmt werden, bei welcher Mietstufe der Anteilswert von Haushalten mit unteren Einkommen unter den Anteil fällt, den sie im gesamten Gebiet ausmachen. Über die Berücksichtigung durchschnittlicher Wohnungsgrößen und unter Zuhilfenahme der Gebietsmiete kann aus diesem Mietwert (der zuerst einmal nur die maximale Gesamtmiete einer Wohnung beschreibt) in mehreren Schritten eine Mietobergrenze pro Quadratmeter für verschiedene Wohnungsgrößenklassen errechnet werden. Das genaue Verfahren ist der Schritt-Für-Schritt Anleitung in Kapitel 5.4 zu entnehmen.

Die MBS stellt im Vergleich zur einkommenssensiblen Gebietsmiete (ESG) ein komplexeres und statistisch voraussetzungsvolleres Verfahren dar. Sie operiert anders als die ESG mit dem gesamten

[45] asum (2023): Sozialstudie Chamissoplatz 2023. Untersuchung zur Fortschreibung einer sozialen Erhaltungsverordnung gem. § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB (Milieuschutzsatzung) für das Gebiet Chamissoplatz. Berlin: asum GmbH, S. 68.

Datensatz, berücksichtigt dabei aber trotzdem explizit die Situation der gemäß Einkommen verdrängungsgefährdeten Haushalte. Während die ESG mit durchschnittlichen Mieten operiert, bestimmt die MBS einen Schwellenwert, bei dessen Überschreitung Verdrängungseffekte überdurchschnittlich wahrscheinlich sind. In ihrer Logik ist die MBS dabei nochmals näher an der Zielsetzung des sozialen Erhaltungsrechts, denn das Verfahren modelliert, ab welcher Miethöhe von einer deutlichen Veränderung der lokalen Bevölkerungszusammensetzung ausgegangen werden muss. Die Einzelwerte für die unterschiedlichen Wohnungsgrößen werden nicht wie bei der ESG direkt errechnet, sondern auf Basis eines Gesamtwertes modelliert. Dafür liegt ein einfaches, robustes und gebietssensibles Verfahren vor.

Wie die ESG erfüllt also die MBS die in Kapitel 5.2 dargestellten Voraussetzungen und greift auf dieselben Variablen zurück. Der Unterschied zwischen den Modellen liegt in ihrer grundsätzlichen Logik, der berücksichtigen Fallzahl, dem Rechenaufwand und dem Anteil von Schätzparametern.

### 5.3.3 Anforderungen an Voruntersuchung und Informationen der Vermietenden

Beide Modelle greifen grundsätzlich auf dieselben Variablen zurück. Diese müssen im Datensatz, welcher im Zuge jeder Haushaltsbefragung entsteht, für alle oder zumindest einen Großteil der Fälle vorliegen, sodass unterschiedliche Berechnungen durchgeführt werden können. Die Bereitstellung der in den zugehörigen Berichten enthaltenen Durchschnittswerten ist nicht ausreichend und kann allenfalls für einzelne Rechenschritte genutzt werden. Benötigt werden für alle Haushalte:

- Die **Miethöhe** als Nettokaltmiete pro Quadratmeter. Diese kann auch bestimmt werden, wenn die Kaltmiete und Quadratmeterzahl der Wohnung vorliegen.
- Die **Wohnungsgröße** in Quadratmetern.
- Das **Äquivalenzeinkommen** (ÄE) des Haushalts. Liegt das ÄE noch nicht vor, ist zu dessen Berechnung außerdem das Haushaltseinkommen nötig, sowie jeweils die Anzahl der Personen im Haushalt, die unter 14 oder 14 und mehr Jahre alt sind.

Weiterhin benötigt wird der aktuelle Medianwert der Äquivalenzeinkommen in Berlin.

Aus den Grenzwerten ergeben sich Anforderungen an die Informationen, welche von den Vermietenden erhoben werden. Hier müssen Ausgangsmiete und Umlage pro Quadratmeter bestimmt werden. Für Leerwohnungen und selbstgenutztes Eigentum ist anstatt der Ausgangsmiete eine Einordnung in den Berliner Mietspiegel (zuzüglich 10 % Zuschlag) empfehlenswert. Zur Bestimmung beider Umlagen sind möglicherweise weitere Informationen zu erfragen, etwa die Zahl, Größe und Lage der betroffenen Wohnungen.

### 5.3.4 Rechenmodelle zur Überprüfung der Methoden

Zur Überprüfung der vorgestellten Methoden wurden für vier der durch die asum GmbH untersuchten sozialen Erhaltungsgebiete jeweils die einkommenssensible Gebietsmietsmiete (ESG) und die Mietbelastungsschwelle (MBS) errechnet. Auf Basis des Berliner Mietspiegels 2023 wurden zudem für alle vier Wohnungsgrößenkategorien altersklassenübergreifende Durchschnittswerte bestimmt.[46] Die Werte sind jeweils als Nettokaltmiete innerhalb der konkreten Größenklasse angegeben. Der Gesamtwert am Ende der Tabelle ist nicht der Durchschnitt der vier Einzelwerte, weil dafür alle Größenklassen in exakt gleicher Wohnungszahl im Gebiet vertreten sein müssten. Der Gesamtwert bezieht sich im Falle der ESG auf die ganze Verteilung. Bei der MBS ist es der ursprünglich errechnete Schwellenwert.

[46] Zur besseren Vergleichbarkeit wurde für alle Gebiete der Mietspiegel 2023 herangezogen, auch wenn die Erhebungen teils in den Jahren 2021 und 2022 stattfanden. Da die Mietunterschiede in den Fortschreibungen relativ gering waren und es um eine exemplarische Darstellung geht, erzeugt die Vereinfachung keinen Nachteil.

Zugehörig zu jedem Mietwert gibt es einen „Restanteil“ an Wohnungen, deren Miete unterhalb der Grenzwerte liegt. Hier wäre eine Modernisierung mit Umlage prinzipiell möglich, solange der Grenzwert dabei nicht überschritten wird. Die restlichen Wohnungen liegen schon vor der Modernisierung über dem Grenzwert. Hier ist die Verdrängungsgefahr bereits in einem Maße gegeben, dass für die geprüfte Maßnahme keine Genehmigung erteilt werden kann. Ein Beispiel:

> *Wählt man beispielsweise die ESG als Modell und bewertet eine Wohnung mit weniger als 40 m² Grundfläche im Gebiet Kreuzberg-Nord (siehe Tabelle 6), darf die Wohnung nach Umlage maximal 8,50 €/m² kosten. Zum Zeitpunkt der Erhebung lagen die Mieten in 59 % der kleinen Wohnungen im Gebiet Kreuzberg-Nord unter diesem Wert. Bei einem Teil dieser Wohnungen wird die Miete nur so knapp unter dem Grenzwert liegen, dass eine Umlage trotzdem nicht möglich ist. Ein anderer Teil wird so deutlich darunterliegen, dass vergleichsweise hohe Beträge umgelegt werden können. In 41 % der kleinen Wohnungen in Kreuzberg-Nord liegen die Mieten bereits vor einer möglichen Umlage oberhalb des Grenzwertes von 8,50 €/m². Hier könnte auf Grund überdurchschnittlicher Verdrängungsgefahr keine Genehmigung erteilt werden.*

Die Restanteile variieren zwischen den Gebieten und den Methoden, so wie auch die errechneten Grenzwerte variieren. Variationen zwischen den Gebieten ergeben sich aus der unterschiedlichen Sozial- und Mietenstruktur. In allen Fällen liegt aber ein relevanter Restanteil von Wohnungen vor, in denen eine Umlage noch möglich ist. Wäre eins der Modelle so angelegt, dass die Restanteile über Gebiete und Wohnungsgrößenklassen hinweg vernachlässigbar gering ausfallen, müsste man es wegen seiner Rigidität problematisieren – es käme dann einer prinzipiellen Versagung gleich. Umfassen die Restanteile dagegen fast alle Wohnungen, hätte das Instrument keine Steuerungswirkung.

Variationen zwischen den Methoden entspringen ihrer unterschiedlichen Berechnungslogik. Der Vergleich zwischen den Methoden und mit den auf Basis des Mietspiegels errechneten Werten zeigt aber, dass in jedem Fall plausible Werte erzeugt werden und es nicht zu Ausreißern kommt.

Die Methoden bilden auch strukturelle Ähnlichkeiten ab. Wenn beispielsweise kleine Wohnungen in einem Gebiet nach MBS günstiger sind als große Wohnungen, trifft das in der Regel auch für die über die ESG errechneten Werte zu. Wenn ein Gebiet gegenüber einem anderen Gebiet insgesamt günstigere Mieten aufweist, spiegelt sich das auch in den Grenzwerten von ESG und MBS wider.

**Im Ergebnis halten beide Modelle einer rechnerischen Prüfung in vier bestehenden Erhaltungsgebieten stand. Die Modelle können Unterschiede zwischen den Gebieten und Wohnungsgrößen plausibel abbilden und produzieren dabei keine Ausreißer. Bei beiden Methoden verbleiben in allen Gebieten relevante Restanteile von Wohnungen, in denen die Miete die modellhaft berechnete Obergrenze noch nicht erreicht oder überschritten hat.**

***Tab. 6: Gebiet A (Werte von 2021)***

| | **eink.sensible Gebietsmiete** | | **Mietbelastungsschwelle** | | **Berliner Mietspiegel 2023** | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | NKM/m² | Restanteil | NKM/m² | Restanteil | NKM/m² | Restanteil |
| unter 40 m² | 8,50 € | 59 % | 7,82 € | 47 % | 7,85 € | 47 % |
| 40 bis u60 m² | 7,50 € | 55 % | 7,12 € | 46 % | 7,79 € | 61 % |
| 60 bis u90 m² | 7,10 € | 51 % | 6,60 € | 38 % | 7,51 € | 59 % |
| ab 90 m² | 7,50 € | 58 % | 6,86 € | 36 % | 7,56 € | 60 % |
| **gesamt** | **7,70 €** | **59 %** | **7,10 €** | **45 %** | **7,81 €** | **62 %** |

***Tab. 7: Gebiet B (Werte von 2022)***

| | **eink.sensible Gebietsmiete** | | **Mietbelastungsschwelle** | | **Berliner Mietspiegel 2023** | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | NKM/m² | Restanteil | NKM/m² | Restanteil | NKM/m² | Restanteil |
| unter 40 m² | 8,50 € | 56 % | 9,84 € | 66 % | 7,85 € | 42 % |
| 40 bis u60 m² | 7,60 € | 47 % | 9,28 € | 66 % | 7,79 € | 48 % |
| 60 bis u90 m² | 7,20 € | 45 % | 8,72 € | 73 % | 7,51 € | 51 % |
| ab 90 m² | 7,10 € | 56 % | 8,16 € | 71 % | 7,56 € | 62 % |
| **gesamt** | **7,60 €** | **53 %** | **9,00 €** | **73 %** | **7,81 €** | **55 %** |

***Tab. 8: Gebiet C (Werte von 2023)***

| | **eink.sensible Gebietsmiete** | | **Mietbelastungsschwelle** | | **Berliner Mietspiegel 2023** | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | NKM/m² | Restanteil | NKM/m² | Restanteil | NKM/m² | Restanteil |
| unter 40 m² | 9,80 € | 76 % | 9,52 € | 75 % | 7,85 € | 51 % |
| 40 bis u60 m² | 7,50 € | 59 % | 8,07 € | 70 % | 7,79 € | 67 % |
| 60 bis u90 m² | 7,60 € | 61 % | 7,89 € | 65 % | 7,51 € | 59 % |
| ab 90 m² | 7,30 € | 65 % | 7,80 € | 74 % | 7,56 € | 69 % |
| **gesamt** | **8,10 €** | **70 %** | **8,32 €** | **71 %** | **7,81 €** | **66 %** |

***Tab. 9: Gebiet D (Werte von 2023)***

| | **eink.sensible Gebietsmiete** | | **Mietbelastungsschwelle** | | **Berliner Mietspiegel 2023** | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | NKM/m² | Restanteil | NKM/m² | Restanteil | NKM/m² | Restanteil |
| unter 40 m² | 9,20 € | 42 % | 7,20 € | 14 % | 7,85 € | 19 % |
| 40 bis u60 m² | 7,30 € | 37 % | 6,78 € | 27 % | 7,79 € | 44 % |
| 60 bis u90 m² | 7,30 € | 39 % | 6,70 € | 28 % | 7,51 € | 42 % |
| ab 90 m² | 6,10 € | 17% | 6,20 € | 18% | 7,56 € | 39% |
| **gesamt** | **7,50 €** | **36%** | **6,72 €** | **25%** | **7,81 €** | **41%** |

## 5.4 Schritt-für-Schritt-Anleitung zur Berechnung der Mietobergrenzen

Die grundsätzliche Zielstellung und Funktionsweise von einkommenssensibler Gebietsmiete (ESG) und Mietbelastungsschwelle (MBS) wurden in Kapitel 5.3.1 und 5.3.2 erörtert. In Kapitel 5.3.3 wurden sodann die Anforderungen an die verfügbaren Daten – sowohl für die Errechnung der Modelle im Zuge der Voruntersuchungen, als auch für die Genehmigungsprüfung mit den Informationen der Antragstellenden – dargelegt. Das folgende Kapitel stellt eine Schritt-für-Schritt Anleitung zur Durchführung beider Methoden dar. Da es möglichst auch als Anleitung zur selbstständigen Durchführung geeignet sein soll, werden einzelne, praxisrelevante Aspekte aus vorhergehenden Kapiteln wiederholt.

### 5.4.1 Vorbereitung für beide Methoden

1. Bestimmung des Nettoäquivalenzeinkommens und der Nettokaltmiete (NKM) pro Quadratmeter für alle Haushalte.
2. Bestimmung der Wohnungsgröße für alle Haushalte.
3. Recherche des aktuellen Medianwerts der Berliner Äquivalenzeinkommen.
4. Optional: Bestimmung kalter und warmer Betriebskosten pro Quadratmeter für jeden Haushalt. Anschließend Bestimmung der durchschnittlichen kalten und warmen Betriebskosten entweder pauschal oder getrennt nach Wohnungsgrößen (unter 40 m², 40 bis unter 60 m², 60 bis unter 90 m², ab 90 m²).

### 5.4.2 Erstellung der einkommenssensiblen Gebietsmiete

1. Per Filterfunktion oder selektiver Ausgabe: Bestimmung der durchschnittlichen NKM pro Quadratmeter unter allen zur Miete wohnenden Haushalten, die weniger als den Median des Berliner Äquivalenzeinkommens zur Verfügung haben. Es ergibt sich der Gesamtwert.
2. Durchführen derselben Berechnung getrennt nach Wohnungsgrößenklassen. Je ein Durchschnitt für Haushalte mit unteren Einkommen in Wohnungen unter 40 m², 40 bis unter 60 m², 60 bis unter 90 m², ab 90 m².
3. Optional: Addition der durchschnittlichen kalten und warmen Betriebskosten zur Errechnung von Bruttokalt- und Bruttowarmmiete.

### 5.4.3 Erstellung der Mietbelastungsschwelle

1. Alle zur Miete wohnenden Haushalte werden nach NKM ihrer ganzen Wohnung in sogenannte Mietstufen eingeteilt bzw. zu den Stufen zugeordnet. Zusammengefasst werden üblicherweise Haushalte innerhalb einer Mietspanne von 50 € (z.B. 300 € bis unter 350 €, 350 € bis unter 400 €, usw.).
   a. Mietstufen sollen möglichst gleichmäßige Abstände haben und so gewählt sein, dass für jede einzelne Stufe ausreichend Fälle vorliegen. Schwierigkeiten ergeben sich entsprechend vor allem an den Rändern der Verteilung.
   b. Das Modell sollte mindestens 15 Mietstufen beinhalten. Die oberste Stufe ist so zu wählen, dass sie mindestens 10 Fälle umfasst. Die Mietstufen können zu den Rändern der Verteilung hin offen sein (z.B. „über 1.700“) und entsprechend größere Mietspannen umfassen, als die restlichen Stufen. Gemäß der Testrechnung bietet sich (derzeit) die Stufe von „bis 250“ als unterste Stufe an. Die oberste Stufe ist dann zusammenzufassen, sobald keine Stufe mehr die oben genannte Mindestfallzahl beinhaltet und mindestens 15 Mietstufen vorliegen.
   c. Je nach Größe des Datensatzes können die dazwischenliegenden Mietstufen auch größer oder kleiner als 50 € sein.
   d. Für die Berechnung ist es wichtig, dass die Kategorien im Datensatz fortlaufenden natürlichen Zahlen zugeordnet werden („bis 250 €“ -> 1; „251 bis 300 € -> 2; usw.).
2. Für jede Mietstufe wird bestimmt, wie groß der Anteil von Haushalten ist, die über weniger als den Median des Berliner Äquivalenzeinkommens verfügen (hier: „verdrängungsgefährdete Haushalte“ oder „Haushalte mit unteren Einkommen“).

   a. Üblicherweise werden geringe Mietstufen einen hohen Anteil von Haushalten mit geringen Einkommen haben, weil sich die ärmeren Haushalte hier versorgen können. Höhere Mietstufen dagegen lassen einen niedrigeren Anteil erwarten.
   b. Bisher sind keine Wohnungsgrößen berücksichtigt. Es ist also unerheblich, ob niedrige Mieten durch Flächenersparnis oder eine niedrige Quadratmetermiete zustande kommen. Die Berücksichtigung findet an späterer Stelle statt.
   c. Zudem muss für das weitere Verfahren ausgewertet werden, welcher Anteil aller zur Miete wohnenden Haushalte im Gebiet (unabhängig der Mietstufe) weniger Einkommen zur Verfügung hat, als den Medianwert des Berliner Äquivalenzeinkommens (siehe 4a).
3. Über die Statistiksoftware wird eine Schätzfunktion dafür bestimmt, bei welcher Mietstufe (unabhängige Variable) welcher Anteil verdrängungsgefährdeter Haushalte (abhängige Variable) zu erwarten ist.
   a. Die Schätzfunktion nimmt eine ‚Glättung' der natürlicherweise sprunghaften Anteile vor und erstellt eine gleichmäßige Trendlinie.
   b. Die Güte des Modells wird über das Bestimmtheitsmaß $R^2$ geprüft, welches berücksichtigt, wie weit die real erfassten Anteile in jeder Mietstufe von den geschätzten Werten abweichen.
   c. Üblicherweise ist die Verwendung eines linearen Modells ausreichend. Die Wahl eines quadratischen Regressionsmodells ist möglich und insbesondere dann zu befürworten, wenn die Güte des quadratischen Models deutlich über der des linearen Models liegt (ein Unterschied von mindestens 0.2 für $R^2$).
   d. Die Schätzfunktion ist üblicherweise negativ: Je höher die Mietstufe, desto geringer der Anteil an qua Einkommen verdrängungsgefährdeten Haushalten.
4. Es ist zu bestimmen, bei welcher Mietstufe der geschätzte Anteil verdrängungsgefährdeter Haushalte den Gesamtanteil dieser Haushalte im Gebiet unterschreitet (nur Mieterhaushalte).
   a. Der Schnittpunkt kann durch Einsetzen des Zielwertes aus 2c (Anteil verdrängungsgefährdeter Haushalte an allen zur Miete wohnenden Haushalten im Gebiet) in die quadratische oder lineare Regressionsfunktion bestimmt werden.
   b. Das Ergebnis ist eine Dezimalzahl. Um aus der Zahl einen konkreten Mietwert zu ermitteln, ist die Zahl als Mietstufe zu interpretieren und zu interpolieren. (Beispiel: Das Ergebnis ist der Wert 10,28. Die Vor- und Nachkommastellen des Ergebnisses werden nacheinander interpretiert. Die Vorkommastelle zeigt an, an welcher Mietstufe die Interpolation ansetzt. Das Ergebnis 10,28 verweist auf die zehnte Mietstufe. Dabei ist zu beachten, dass die Mietstufe selbst eine Spanne von Zahlen darstellt, im Beispiel 651 € bis einschließlich 700 €. Als Ausgangspunkt für die Berechnung wird daher der Mittelwert der Mietstufe verwendet, im Beispiel 675 €. Die Dezimalstellen geben an, wie weit dieser Mittelwert überschritten wird und wie nah der gesuchte Mietwert am Mittelwert der darauffolgenden Mietstufe ist. Zur Bestimmung des Endergebnisses wird der Dezimalwert (0,28) mit der Spanne der Mietstufe (50 €) multipliziert. Das Ergebnis (14 €) wird zum bereits bestimmten Mietstufenmittelwert der zehnten Stufe (675€) addiert. Die Mietschwelle beträgt demnach in diesem Beispiel 689 €)
5. Diese Mietschwelle gilt für die gesamte NKM. Sie ist durch die im Gebiet durchschnittliche Wohnungsgröße zu teilen, um eine NKM pro Quadratmeter zu bestimmen.
   a. Kleinere Wohnungen haben in der Regel höhere Quadratmetermieten, größere Wohnungen in der Regel etwas niedrigere. Diese Abweichungen müssen noch aus dem bisher vorliegenden Gesamtwert berechnet werden.
   b. Es wird im Datensatz die einfache, durchschnittliche Gebietsmiete für die vier Größenklassen bestimmt. Zudem wird der Mittelwert für alle Wohnungen (nicht nach Größe differenziert) bestimmt.
   c. Für jede Größenklasse wird berechnet, wie groß die Differenz zwischen der größenklassenspezifischen Durchschnittsmiete und der Durchschnittsmiete aller Wohnungen ist (z.B. „die für kleine Wohnungen bestimmte Gebietsmiete pro m² liegt 0,10 €/m² über dem Mittelwert der Größenklassen, die für große Wohnungen bestimmte Durchschnittsmiete liegt 0,12 €/m² unter dem Gesamtdurchschnitt").

d. Die Abweichungen werden auf den als Mietschwelle pro m² berechneten Wert übertragen (z.B. die Mietschwelle liegt bei 8,92 €/m². Für kleine Wohnungen wird dieser Wert um 0,34 €/m² erhöht auf 9,26 €/m² NKM. Für große Wohnungen wird der Wert um 0,12 €/m² abgesenkt auf 8,80 €/m²).

Im Ergebnis liegen für alle gewünschten Größenklassen Mietschwellenwerte der Nettokaltmiete in €/m² vor. Optional: Addition der durchschnittlichen kalten und warmen Betriebskosten zur Errechnung von Bruttokalt- und Bruttowarmmiete.

***Tab. 10: Ablaufschema zur Berechnung der Mietbelastungsschwelle***

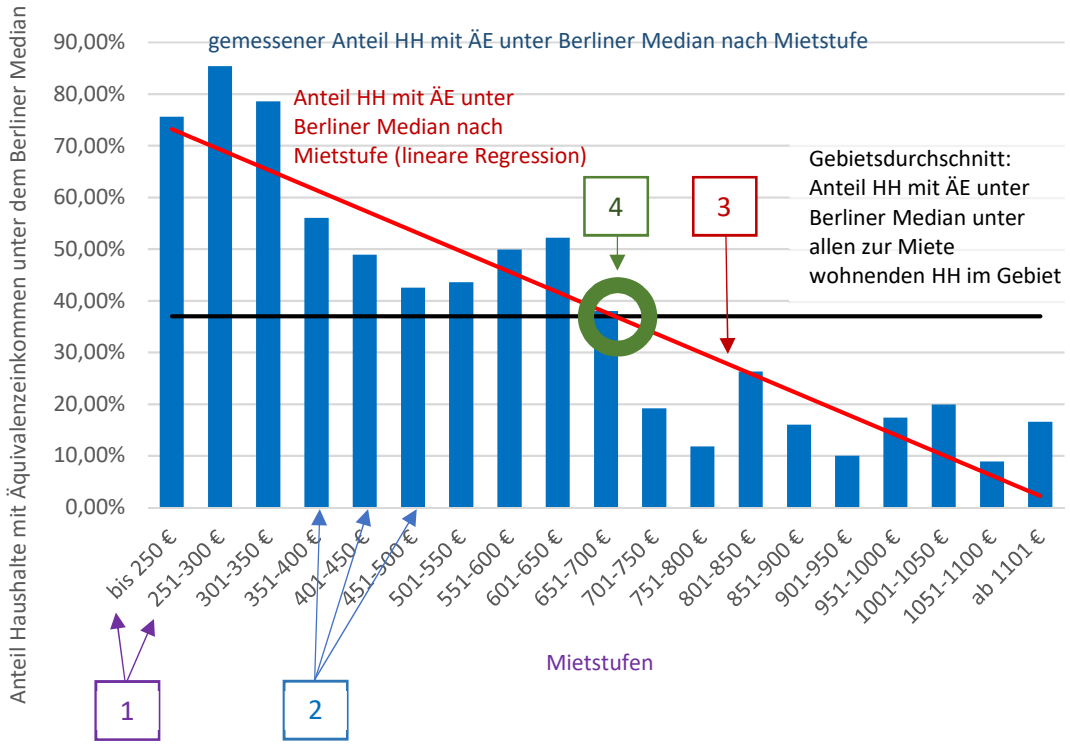
1. **Einteilung in Mietstufen**
   *Alle Haushalte werden nach Nettokaltmiete (NKM) ihrer ganzen Wohnung in sogenannte Mietstufen eingeteilt bzw. zu den Stufen zugeordnet.*

2. **Anteil verdrängungsgefährdete Haushalte pro Mietstufe**
   *Für jede Mietstufe wird bestimmt, wie groß der Anteil von Haushalten ist, die über weniger als den Median des Berliner Äquivalenzeinkommens (ÄE) verfügen.*

3. **Berechnung einer Schätzfunktion**
   *Über die Statistiksoftware wird eine Schätzfunktion dafür bestimmt, bei welcher Mietstufe (unabhängige Variable) welcher Anteil verdrängungsgefährdeter Haushalte (abhängige Variable) zu erwarten ist.*

4. **Berechnung der Mietbelastungsschwelle**
   *Es ist zu bestimmen, bei welcher Mietstufe der geschätzte Anteil verdrängungsgefährdeter Haushalte den Anteil dieser Haushalte im Gebiet unterschreitet.*

5. **Umrechnung in Quadratmetermieten pro Wohnungsgrößenklasse**
   *Die Mietschwelle gilt für die gesamte NKM. Sie ist durch die im Gebiet durchschnittliche Wohnungsgröße zu teilen, um eine NKM pro Quadratmeter zu bestimmen. Zudem ist der Wert auf einzelne Wohnungsgrößenklassen umzurechnen.*



## 5.5 Methodenauswahl und -anwendung im Prüfprozess

Die Herleitung und Evaluation der Methoden zur Ermittlung von Mietobergrenze hat gezeigt, dass sowohl einkommenssensible Gebietsmieten (ESG) wie auch Mietbelastungsschwellen (MBS) geeignete Prüfinstrumente für das Kriterium der überdurchschnittlichen Verdrängungsgefahr sind. In der Abwägung, welche Methode verwendet wird, zeigen sich für beide Methoden Vor- und Nachteile z.B. hinsichtlich der Komplexität in der Anwendung. Mit Blick auf diese Vor- und Nachteile, wird – sofern die einheitliche Verwendung von einer Methode angestrebt wird – die Nutzung der Mietbelastungsschwellen empfohlen. Die Berechnung der MBS gestaltet sich zwar vergleichsweise aufwendig, jedoch sprechen unter anderem drei Aspekte für diese Methode. Erstens ist die Methode sehr nahe an der Zielstellung des sozialen Erhaltungsrechts, die Bevölkerungszusammensetzung eines Gebietes zu schützen. Die Methode prüft unmittelbar, ab welche Miethöhe Bevölkerungsanteile abnehmen und macht davon ausgehend eine (hohe) Verdrängungsgefahr aus. Die Argumentation mit Mittelwerten als Indikatoren für eine adäquate Belastung ist im Vergleich etwas unschärfer. Zweitens, wird in der Methode der MBS ein größerer Teil der Stichprobe verwendete, da die Fallauswahl nicht gefiltert werden muss. Prinzipiell fließen in die Berechnung der MBS mehr Informationen ein, bspw. zur Verteilung der Werte innerhalb der Stichprobe, auch wenn die verwendeten Daten bei MBS und ESG dieselben sind. Drittens kommt das Verfahren in Berlin bereits zu Anwendung und ist dementsprechend bereits praxiserprobt.

Die Anwendung der MBS in der Genehmigungspraxis geschieht folgendermaßen: Wie in Kapitel 5.3.3 dargestellt, wird von den Antragstellenden die aktuelle Miete und die geplante Umlage erfragt. Liegt keine aktuelle Miete vor, weil die Wohnung leer steht oder von dem*der Eigentümer*in selbst genutzt wird, erfolgt eine Einordnung in den Berliner Mietspiegel. Die geplante Umlage sollte in geeigneter Weise von der Antragstellenden plausibilisiert werden, z.B. über die Darstellung der Kosten der Maßnahme, der betroffenen Wohnungen und ihrer Lage und Größe usw. Übersteigt die Miete nach Umlage die festgelegten Grenzwerte für Wohnungen der entsprechenden Größenklasse, ist die Maßnahme erhaltungsrechtlich nicht genehmigungsfähig. Eine analoge Anwendung auf die Betriebskostenumlage (s. Kapitel 5.2.4) ist möglich, wird aber nur zur Prüfung außergewöhnlich hoher Betriebskostenumlagen empfohlen und kann hier nicht in Einzelheiten diskutiert werden.

Gemäß den Vorgaben der Milieuschutzevaluation wird empfohlen, die Prüfung der Verdrängungsgefahr als letzten Prüfschritt vorzunehmen. Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 31.05.2012 sagt aus, dass kein Genehmigungsanspruch besteht, wenn entweder Bau und Betrieb des Aufzuges ungewöhnlich kostenaufwendig sind <u>oder</u> eine überdurchschnittliche Verdrängungsgefahr besteht. Nur eine der beiden Vorgaben muss somit erfüllt sein. Sollte in diesem Sinne die Prüfung der Kosten ein zu hohes Kostenniveau ergeben, ist eine Prüfung der Verdrängungsgefahr nicht zwingend erforderlich, um die Versagung der Maßnahme zu begründen.

Allerdings sprechen zwei Gründe dafür, auch beim Nachweis eines zu hohen Kostenniveaus eine Prüfung der Verdrängungsgefahr durchzuführen. Zum ersten kann der Nachweis einer überdurchschnittlichen Verdrängungsgefahr die Argumentation zur Versagung der Maßnahmen zusätzlich stärken.[47] Zum Zweiten kann auf diesem Wege vorrausschauender in die Beratung mit Antragssteller*innen gegangen werden. So ist zu vermeiden, dass sich Antragsteller*innen um eine Senkung der Umlagekosten bemühen, wenn davon auszugehen ist, dass auch bei gesenkten Kosten die Soll-Miete über der Mietobergrenze aus der Verdrängungsgefahrprüfung liegt. In diesem Fall sollte

[47] so zu sehen im folgenden Urteil: Verwaltungsgericht Berlin, Urteil vom 03.01.2023 –AZ VG 19 L 358/22, 03.01.2023

von der Genehmigungsbehörde früh kommuniziert werden, dass kein Spielraum für eine Genehmigungsfähigkeit besteht.

## 5.6 Fortschreibung der Mietobergrenzen

In der Regel liegt zwischen den Voraussetzungsuntersuchungen für soziale Erhaltungsgebiete eine Zeitspanne von fünf Jahren. Da die empfohlenen Mietobergrenzen auf den Daten der Haushaltsbefragungen dieser Untersuchungen beruhen, ist davon auszugehen, dass aktualisierte – d.h. neu erhobene – Mietobergrenzen ebenfalls in einem Fünfjahresrhythmus zur Verfügung stehen werden (vorausgesetzt, die jeweilige Erhaltungsverordnung wird nicht aufgehoben). Um auch innerhalb dieses Zeitraumes auf Schwellenwerte zurückgreifen zu können, die Inflationseffekte berücksichtigen, sind die Mietobergrenzen fortzuschreiben.

Für die Fortschreibung bietet sich der Berliner Mietspiegel an, welcher alle ein bis zwei Jahre aktualisiert wird. Berechnungsgrundlage der Fortschreibung ist die Veränderung des Medians aller im Mietspiegel erfassten Nettokaltmieten, wie sie im Begleitbericht zum jeweiligen Mietspiegel veröffentlicht werden. Hieraus lässt sich eine jährliche Preissteigerungsrate ermitteln. Beispielsweise stieg zwischen den Jahren 2021 und 2023 der erhobene Median von 6,79 €/m² auf 7,16 €/m². Dies stellt eine Steigerung von 5,4 % in zwei Jahren dar, d.h. 2,7 % pro Jahr. Tabelle 11 fasst die Medianwerte und Steigerungsraten der zurückliegenden Berliner Mietspiegel zusammen.

***Tab. 11:*** **Medianwerte der Berliner Mietspiegel 2019 bis 2024**

| Jahr | Erscheinungs-datum | Median aller erhobenen Mieten | Jahre zum vorher erschienenen Mietspiegel | prozentualer Anstieg pro Jahr gegenüber letzten Mietspiegel | gesamter prozentualer Anstieg gegenüber letzten Mietspiegel |
|---|---|---|---|---|---|
| 2019 | 05.2019 | 6,72 € | | | |
| 2021 | 05.2021 | 6,79 € | 2 | 0,52 % | 1,04 % |
| 2023 | 06.2023 | 7,16 € | 2 | 2,72 % | 5,45 % |
| 2024 | 05.2024 | 7,21 € | 1 | 0,70 % | 0,70 % |

Eine Fortschreibung wird empfohlen, sobald ein Mietspiegel vorliegt, der mindestens im Jahr nach dem Berechnungsdatum der jeweiligen Mietobergrenzen erschienen ist. Mietobergrenzen, die im Jahr 2025 berechnet werden, sind somit dann fortzuschreiben, wenn im Jahr 2026 ein aktualisierter Mietspiegel vorliegt. Mietobergrenzen aus dem Jahr 2023 müssten bereits jetzt fortgeschrieben werden, da mit dem Mietspiegel 2024 ein aktueller Mietspiegel vorliegt, der das oben genannte Kriterium erfüllt.

Sollten seit dem Berechnungsdatum der jeweiligen Mietobergrenzen mehrere Mietspiegel erschienen sein, sind diesbezügliche Steigerungsraten zu addieren. Zum besseren Verständnis werden drei Beispielrechnungen gegeben:

*Beispiel 1: Die aktuelle erhaltungsrechtliche Sozialstudie für Gebiet Z gibt eine Mietobergrenze von 7,90 €/m² an. Der Endbericht der Studie ist auf den 15. März 2023 datiert. Da ein Mietspiegel im Jahr 2024 – also im Jahr nach der Berechnung der Mietobergrenze – erschienen ist, ist die Obergrenze fortzuschreiben. Die Steigerung beträgt 0,70 % (Steigerung zwischen den Medianwerten von 2023 und 2024). Die fortgeschriebene Mietobergrenze beträgt somit 7,96 €/m².*

*Beispiel 2: Die aktuelle erhaltungsrechtliche Sozialstudie für Gebiet Y gibt eine Mietobergrenze von 7,60 €/m² an. Der Endbericht der Studie ist auf den 30. September 2020 datiert. Es muss somit für den Zeitraum 2020 bis 2024 fortgeschrieben werden, was eine Steigerung von 6,66 % ergibt. Die fortgeschriebene Mietobergrenze beträgt dementsprechend 8,11 €/m².*

***Tab. 12: Beispielrechnung Mietenanstieg seit 2020 gemäß Mietspiegel***

| Zeitraum | Prozentwert |
|---:|---|
| 2020 bis 2021 | +0,52 % |
| 2021 bis 2022 | +2,72 % |
| 2022 bis 2023 | +2,72 % |
| 2023 bis 2024 | +0,70 % |
| **Summe** | **+6,66 %** |

*Beispiel 3: Die aktuelle erhaltungsrechtliche Sozialstudie von Gebiet Z gibt eine Mietobergrenze von 7,80 €/m² an. Der Endbericht der Studie ist auf den 11. Februar 2024 datiert. Im gleichen Jahr ist der derzeit aktuellste Mietspiegel erschienen. Es ist somit keine Fortschreibung notwendig, bis der nächste Mietspiegel erscheint.*

# 6. Fazit

Auftrag dieses Gutachtens war es, einen geeigneten Prüfmaßstab zur Bestimmung überdurchschnittlicher Verdrängungsgefahr für die erhaltungsrechtliche Prüfung von Aufzugsanbauten zu entwickeln. So besteht nach der einschlägigen Rechtsprechung für Errichtung von Aufzügen in sozialen Erhaltungsgebieten kein Genehmigungsanspruch, wenn die Kosten ungewöhnlich hoch oder eine überdurchschnittlich hohe Verdrängungsgefahr für die vorhandene Wohnbevölkerung besteht. Dabei fehlte es bisher an einer einheitlichen Vorgehensweise, das letztere Kriterium in der Maßnahmenprüfung zu evaluieren.

Zur Herleitung eines Prüfmaßstabes wurde eine Aufarbeitung der aktuellen Rechtslage unternommen, die gegenwärtige Genehmigungspraxis der Berliner Bezirke und anderer Kommunen untersucht sowie das Forschungsdesign zu Verdrängung in erhaltungsrechtlichen Sozialstudien betrachtet. Das Ergebnis des Gutachtens ist ein Prüfverständnis, dass den Zustand der überdurchschnittlichen Verdrängungsgefahr an den Mietpreissteigerungen einer konkreten Maßnahme im Verhältnis zur Mietbelastungsfähigkeit verdrängungsgefährdeter Haushalte im Gebiet festmacht. Eine überdurchschnittliche Verdrängungsgefahr liegt somit dann vor, wenn (ggf. bereits geringe) Mietpreissteigerungen das Potenzial haben, die Mietbelastungsfähigkeit dieser Haushalte im Gebiet zu übersteigen – auch dann, wenn für sich genommen Bau und Betrieb des Aufzuges nicht ungewöhnlich kostenaufwendig sind. Hierfür wurden zwei Prüfverfahren entwickelt, die anhand von Mietobergrenzen einen Richtwert für die Maßnahmenprüfung geben: die Ermittlung von einkommenssensiblen Gebietsmieten als auch die Ermittlung gebietsspezifischer Mietbelastungsschwellen. Beide Verfahren ermöglichen die Berechnung konkreter Mietwerte, bei deren Überschreitung von einer überdurchschnittlich hohen Verdrängungsgefahr auszugehen ist. Für die Berliner Genehmigungspraxis wird das Verfahren der Mietbelastungsschwellen allerdings als angemessenere Methode bewertet.

Das empfohlene Prüfverfahren grenzen sich von Argumentationsweisen ab, die eine Überdurchschnittlichkeit anhand eines Vergleiches von sozialen Erhaltungsgebieten festmachen, bspw. mittels Kennwerten zum Anteil verdrängungsgefährdeter Gruppen aus den zugehörigen erhaltungsrechtlichen Sozialstudien. Die Analyse zeigte, dass eine methodische Vereinheitlichung solcher Vergleiche mit großen Hürden verbunden ist und eine hieraus folgende Hierarchisierung der sozialen Erhaltungsgebiete kritisch zu hinterfragen ist. Zugleich wurde aus der rechtlichen Analyse ersichtlich, dass die vorgeschlagene maßnahmenspezifische Prüfweise der Verdrängungsgefahr nicht der einschlägigen Prüflogik in der aktuellen Rechtsprechung entgegensteht.

Die empfohlene Verfahren setzen Daten zur Miete, Modernisierungsumlage und Wohnungsgröße voraus, die bisher in vielen Bezirken nicht konsequent im Antragsverfahren abgefragt wurden. Während die empfohlene Prüfsystematik notgedrungen für viele Bezirke mit neuen Arbeitsschritten einhergeht, wurde Wert auf eine einfache Handhabbarkeit der Prüfverfahren gelegt, insbesondere bei der Interpretation der Mietobergrenzen im Genehmigungsprozess.

Für eine einfache Handhabung der Ergebnisse dieses Gutachtens sind nachfolgend noch einmal wesentliche Punkte für eine Anwendung im Genehmigungsprozess zusammengefasst:

***Tab. 13: Kurzusammenfassung zur Anwendung der empfohlenen Mietobergrenzen***

| **Bei welchen Maßnahmen ist auf eine überdurchschnittlich hohe Verdrängungsgefahr zu prüfen?** |
|---|
| Gemäß der einschlägigen Rechtsprechung und den Vorgaben der Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen ist bis auf weiteres **ausschließlich bei der Beantragung** der Errichtung von **Aufzügen** eine überdurchschnittliche Verdrängungsgefahr zu prüfen.<br><br>Es soll die Methode der **Mietbelastungsschwellen** als Prüfinstrument angewendet werden. |
| **Was sagen die berechneten Mietbelastungsschwellen aus?** |
| Die berechneten Mietbelastungsschwellen sind **Mietobergrenzen, bei deren Überschreitung Verdrängungseffekte überdurchschnittlich wahrscheinlich sind**. Sie zeigen an, ab welcher Miethöhe **(nettokalt)** im Gebiet davon ausgegangen werden muss, dass nach Einkommen verdrängungsgefährdete Haushalte überlastet sind.<br><br>Da kleine Wohnungen in der Regel höhere Quadratmetermieten haben als größere, soll die Berechnung von **Mietbelastungsschwellen für vier Wohnungsgrößenklassen** erfolgen:<br>unter 40 $m^2$; 40 bis unter 60 $m^2$; 60 bis unter 90 $m^2$; ab 90 $m^2$. |
| **Welche Daten werden aus den erhaltungsrechtlichen Sozialstudien für die Berechnung benötigt?** |
| Es muss ein Datensatz zur Verfügung stehen, in dem für jeden Fall/Haushalt/Fragebogen folgende Informationen enthalten sind:<br><br>- **Nettoäquivalenzeinkommen** (alternativ Haushaltseinkommen und Anzahl von Personen über 14 Jahre und unter 14 Jahre im Haushalt)<br>- **Wohnungsgröße** in Quadratmeter<br>- **Nettokaltmiete** pro Quadratmeter |
| **Welche Daten zur beantragten Maßnahme werden benötigt, um die Verdrängungsgefahr zu prüfen?** |
| Folgende Informationen müssen die Antragsteller*innen der Maßnahme zur Verfügung stellen:<br><br>- **aktuelle Nettokaltmiete** der betroffenen Wohnungen<br>- **Höhe der geplanten Modernisierungsumlage** pro Wohnung<br>- **Wohnungsgrößen** in Quadratmeter<br><br>Sollte es sich um eine Leerwohnung handeln und somit keine Bestandsmiete existieren oder sollte ein*eine selbstnutzende*r Eigentümer*in die Modernisierung beantragen, sind die zulässigen **Neuvermietungsmieten** (Nettokaltmiete gemäß Mietspiegel + 10 %) als Orientierungsgrundlage zu nutzen. |
| **Wer ist für die Berechnung der Mietbelastungsschwellen zuständig?** |
| Die Berechnung der Mietbelastungsschwellen erfolgt durch die **zuständigen Gutachter*innen**, die im Zuge einer Haushaltsbefragung die Voraussetzungen für den Erlass oder die Fortschreibung eines sozialen Erhaltungsgebietes prüfen. Die Mietbelastungsschwellen sind Bestandteil des zugehörigen Gutachtens. Die Ausschreibung der Gutachten hat dies zu berücksichtigen. |
| **Wie sind die Mietbelastungsschwellen in der Genehmigungspraxis zu verwenden?** |
| Die **Soll-Mieten** nach der Umlage der veranschlagten Modernisierungskosten werden mit den **Mietbelastungsschwellen verglichen**. Dabei ist die für jeweilige Wohnungsgröße entsprechende Schwelle zu wählen. |

| |
|---|
| Sollte bei der **Mehrheit der von der Maßnahme betroffenen Wohnungen** die Soll-Miete nach Umlage der Modernisierungskosten die jeweilige Mietbelastungsschwelle überschreiten, ist von einer überdurchschnittlich hohen Verdrängungsgefahr auszugehen. |
| **Wie werden die Mietbelastungsschwellen fortgeschrieben?** |
| Da die Mietbelastungsschwellen eines Gebiets auf Daten der erhaltungsrechtlichen Sozialstudien (bzw. der in diesem Rahmen durchgeführten Haushaltsbefragungen) beruhen, ist davon auszugehen, dass alle fünf Jahre neue Daten zur Berechnung neuer Mietbelastungsschwellen vorliegen. Zwischen diesen Zeitpunkten können die Mietbelastungsschwellen **mit Hilfe des Berliner Mietspiegels fortgeschrieben** werden. Grundlage ist die prozentuale Steigerung des Medians des Berliner Mietspiegels. Es wird empfohlen, Mietbelastungsschwellen fortzuschreiben, sobald ein Mietspiegel veröffentlich wurde, der mindestens im Jahr nach der Berechnung der Mietbelastungsschwellen erschienen ist (siehe Kapitel 5.4.5 für Berechnungsbeispiele). |
| **Wie ist die Überdurchschnittlichkeit der Verdrängungsgefahr zu prüfen, wenn noch keine Mietbelastungsschwellen errechnet wurden?** |
| Für den Fall, dass noch keine Mietbelastungsschwellen berechnet wurden, wird empfohlen, die **Mietanalyse der aktuellen erhaltungsrechtlichen Sozialstudie** des Gebietes heranzuziehen und die dort angegebenen durchschnittlichen oder mittleren Gebietsmieten als Mietobergrenze zu verwenden. Es sollten ausschließlich Quadratmetermieten verwendet werden.<br>Sollte die aktuelle erhaltungsrechtliche Sozialstudie keinen geeigneten Mietwert enthalten, wird empfohlen, vorerst davon abzusehen, die Überdurchschnittlichkeit der Verdrängungsgefahr zu prüfen. |
| **Wieso wird die Nettokaltmiete geprüft?** |
| Der Anbau von Aufzügen hat auch einen Effekt auf die Betriebskosten einer Wohnung. Diese könnten in einer Prüfung der Bruttokalt- oder Warmmiete berücksichtigt werden. Jedoch ist eine Prüfung dieser Mietformen mit größeren methodischen Hürden verbunden und es ist anzuzweifeln, dass Antragssteller*innen immer befähigt sind, Informationen zur Soll-Warmmiete bereitzustellen.<br><br>**Die Erhöhung der Betriebskosten soll separat im Rahmen der Kostenprüfung auf eine unverhältnismäßige Höhe hin geprüft werden**. Hierfür können Werte der Berliner Betriebskostenübersicht zum Vergleich herangezogen werden. |

# 7. Anhang

***Tab. 14: Ausgewertete einschlägige Urteile bzgl. Aufzugsanbau in sozialen Erhaltungsgebieten***

| Urteil | Gegenstand | Genehmigungs-anspruch | Kosten unverhältnismäßig hoch | Bewertung der Verdrängungsgefahr | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Auswirkung auf die Miete | | Überdurchschnittliche Verdrängungsgefahr (Quelle: Sozialstudien) | |
| | | | | Umlage | Mieterhöhungen nach Mietspiegel / Allgemeine Wohnwertsteigerung | Vergleich zu anderen Milieuschutzgebieten (MG) | Situation innerhalb des Gebietes |
| **VG Berlin<br>13. Kammer<br>AZ: 13 K 29.10., 21.06.2011<br><br>BA Pankow, Gebiet „Arnimplatz“** | Erteilung einer Nachtragsbau-genehmigung zur Errichtung einer zusätzlichen Haltestelle (zw. dem 2. und 3. OG) für einen Aufzug zum Treppenraum eines bestehenden 6-geschossigen Wohngebäudes, dessen DG nachträglich zu Wohnzwecken ausgebaut wurde | ja | nein | | Nicht zu erwarten (Geschosszahl)<br><br>Mögliche Kompensation von Verdrängung durch Verbleib älterer Menschen im Gebiet | - Verdrängungsdruck<br>➢ Zwar stärker geworden, im Vergleich zu den anderen Gebieten aber nur eine „leicht unterdurchschnittliche Priorität“ zur Aufrechterhaltung des Milieuschutzes | |
| **Oberverwaltungs-gericht Berlin-Brandenburg<br>10. Senat,<br>AZ: OVG 10 B 9.11<br>31.05.2012,<br><br>BA Pankow, Gebiet „Arnimplatz“** | s.o. | ja | nein | | Nicht zu erwarten (Geschosszahl)<br><br>Mögliche Kompensation von Verdrängung durch Verbleib älterer Menschen im Gebiet | - Gebiet gemessen an den Erhaltungsgebieten des Bezirkes in nahezu allen Belangen durchschnittlich<br>- im Vergleich zu anderen Gebieten „leicht unterdurchschnittliche Priorität“ für die Aufrechterhaltung des Milieuschutzes | |

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **VG Berlin**<br>**19. Kammer,**<br>**Ak: 19 L 507/20,**<br>**05.03.2021**<br><br>**BA Mitte, Gebiet „Seestraße“'** | Klage gegen Rücknahme einer fingierten erhaltungsrechtlichen Genehmigung für die Errichtung eines Aufzugs in einem 5-geschossigen Wohngebäude | nein | ja | Allgemeines Potenzial der Maßnahme Verdrängung auszulösen (nach § 172 Abs. 4 Satz 1 BauGB)<br>➢ „(…) kann sich die Errichtung des Aufzugs nicht unerheblich auf die Bestandsmieten auswirken, was aufgrund der geringen Haushaltseinkommen und hohen Armutsgefährdung im Erhaltungsgebiet zu einer Verdrängung der Wohn-bevölkerung führen kann. So wird die monatliche Mietbelastung (…) auch durch die Modernisierungs-umlage steigen.“ | | *Aufgrund nicht nachvollziehbarer, außergewöhnlich hoher Kosten ist keine Berücksichtigung der gebietsspezifischen Bevölkerungssituation notwendig.* | |
| **VGH Kassel**<br>**3. Senat,**<br>**AZ: 3 A 247/21.Z**<br>**25.10.2022** | Genehmigungsvor-behalt in einer Milieuschutzsatzung<br><br>(Ursprünglich: Antrag für die Anbringung eines Außenaufzugs an einem 5-geschossigen Wohnhaus > abgelehnt) | nein | Nicht konkret berück-sichtigt | Umlagefähige Kosten unerheblich | Unabhängig von umlagefähigen Kosten stellt Maßnahme eine Wertsteigerung bei Neuvermietung dar<br><br>Anmietung in der Folge eher von kaufkräftigen Mieter*innen, Vorbildwirkung der Maßnahme geeignet Verdrängung zu verursachen | | |

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **VG Berlin<br>13. Kammer,<br>AZ: 13 K 247.19,<br>19.05.2022**<br><br>**BA Pankow, Gebiet „Kollwitzplatz“** | Bauvorbescheid: Anbau eines Außenaufzugs an denkmalgeschütztem, 5-geschossigen Wohnhaus; erhaltungsrechtlich Außenaufzug positiv und Innenaufzug (mit Grundrissverände-rung/ Verkleinerung Wohnfläche verbunden) negativ beschieden > Begehrung Genehmigung für Innenaufzug | ja | nein | | Nicht zu erwarten (Geschosszahl)<br><br>Mögliche Kompensation von Verdrängung durch Verbleib älterer Menschen im Gebiet | | - Anteil an Aufzügen im Gebiet<br>➢ Viele Häuser in der Umgebung besitzen bereits einen Aufzug<br>- Wohnflächenreduzierung (Unterschied zum Außenaufzug) führt nicht zu überdurchschnittlicher Verdrängungswirkung, da dem Wohnungsmarkt dadurch keine Wohnung entzogen wird (wie z.B. bei Zusammenlegung) |
| **VG Berlin<br>19. Kammer,<br>AZ VG 19 L 358/22,<br>03.01.2023**<br><br>**BA Tempelhof-Schöneberg, Gebiet „Schöneberger Süden“** | Klage gegen Rücknahme einer fingierten erhaltungs-rechtlichen Genehmigung für die Errichtung einer Aufzuganlage in einem 5-geschossigen Wohngebäude | nein | ja | Umlage im Gebietskontext bewertet<br>➢ Auswirkung auf die Bestandsmiete in „nicht unerheblichem Maß“ bei hohem Anteil an HH mit geringen Einkommen und hoher Mietbelastungs-quote, verstärkt durch über-durchschnittlich Wohnflächenver-brauch und starkem Mietanstieg im Gebiet | | | - Mietsteigerungen<br>➢ Starke Mietsteigerungen auf Grund hoher Nachfrage wegen noch relativ preisgünstigen Wohnraums<br>- Mietbelastungsquote von HH mit geringen Einkommen<br>➢ Über 40 %<br>➢ Anteil der HH mit geringen Einkommen 40 %<br>- Wohnflächenverbrauch<br>➢ Überdurchschnittlich auf Grund von überdurchschnittlich vielen 1-Zimmer- und überdurchschnittlich vielen 3-Zimmer-Wohnungen<br>- Vorbildwirkung<br>➢ Aufzüge bisher nur die Ausnahme (12 % der Altbauten) |

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **VG Berlin<br>19. Kammer,<br>AZ: 19 K 195/21<br>25.05.2023**<br><br>**BA Tempelhof-Schöneberg, Gebiet „Schöneberger Insel“** | Klage gegen erhaltungsrechtliche Versagung der Genehmigung zur Errichtung eines Außenaufzugs zur Anbindung der Wohnung im DG (nachträglicher Ausbau des DG) in einem Wohnhaus mit 6 Geschossen. Anbindung DG-Wohnung, Halt im EG und letztem Zwischengeschoss, Notfallhalt zw. 2. und 3. OG | ja | nein | Keine Umlage auf Bestandsmieter*innen möglich (DG-Ausbau) | Nicht zu erwarten (Geschosszahl)<br><br>Mögliche Kompensation von Verdrängung durch Verbleib älterer Menschen im Gebiet | - Verdrängungspotenzial<br>➢ besteht, nicht so ausgeprägt wie im benachbarten Gebiet Kaiser-Wilhelm-Platz, wenn auch erheblich stärker als im Nachbargebiet Bautzener Straße<br>- Ausstattungsstand der bewohnten Wohnungen<br>➢ gut bzw. sehr hoch<br>- Erwerbsquote<br>➢ über dem Berliner Durchschnitt<br>- Einkommensniveau<br>➢ gemessen an Berlin/ deutlich über-durchschnittlich/ etwas überdurchschnittlich | |
| **VG Berlin<br>19. Kammer,<br>AZ: 19 K 61/21,<br>25.05.2023**<br><br>**BA Mitte, Gebiet „Reinickendorfer Straße“** | Klage gegen Versagung der erhaltungsrechtlichen Genehmigung zur Errichtung eines Außenaufzugs (hofseitig an das bestehende Treppenhaus angebaut, mit 3 Haltestellen) in einem Wohnhaus mit 6 Geschossen (inkl. DG) | ja | nein | Abgleich angegebene Modernisierungsum-lage mit gesetzlich zulässiger Modernisierungs-umlage nach BGB<br>➢ Angegeben mit 80 €<br>➢ Nach BGB 100 € möglich<br><br>„Ohne das Hinzutreten besonderer Umstände, die hier nicht erkennbar sind, vermag die Kammer in einer solchen Situation kein hohes Verdrängungspotential zu erkennen.“ | Nicht zu erwarten (Geschosszahl) | - Aufwertungsdruck<br>➢ Mittel, im Vergleich zu anderen MG im Wedding gemäßigt (0,7 im Vergleich zu 8,54 / -2,88 / -4,77)<br>- Einkommensentwicklung und Mietenentwicklung<br>➢ Erstere im Vergleich zu anderen MG im Wedding zwar deutlich zunehmend, jedoch bei rückläufiger Mietenentwicklung (Vergleich des Anstiegs von Angebotsmieten) | - Ungünstige wirtschaftliche Lage der verschiedenen Bevölkerungsgruppen<br>➢ 50 % der Bevölkerung gilt als potentiell verdrängungsgefährdet bzw. 25 % in prekären Verhältnissen mit hoher Verdrängungsgefahr bei Mietpreissteigerungen<br>➢ 50 % der Bevölkerung mit mittlerer Verdrängungsgefährdung<br>➢ Für 75% der Gebietsbevölkerung besteht eine (nur) potentiell bzw. mittlere Verdrängungsgefahr |

***Tab. 15: In Voraussetzungsprüfungen für den Erlass eines sozialen Erhaltungsgebietes verwendete ökonomische Indikatoren***

| | LPG (Berlin) | S.T.E.R.N. (Berlin) | asum (Berlin) | ALP (Hamburg) | Stadtverwaltung München |
|---|---|---|---|---|---|
| **Einkommen** | | | | | |
| **Haushaltseinkommen** | | | | | |
| Bevölkerungsanteil | bis 2000 € | nein | nein | nein | bis 2000 €, 2000 bis 4000 € |
| **Äquivalenzeinkommen** | | | | | |
| Median | ja | ja | ja | nein | nein |
| arithmet. Mittel | nein | nein | ja | ja | nein |
| Bevölkerungsanteil | u. 60 % des Berliner Median | u. 60 % des Berliner Median; 60 % bis u. 140 %, ab 140 % | u. 60 % des Berliner Median, u. 100 % | nein | nein |
| Sonderauswertung für besondere Haushaltsgruppen | ja | ja | ja | ja | nein |
| **Mietbelastung** | | | | | |
| **Warmmietbelastung** | | | | | |
| arithmet. Mittel | ja | nein | ja | nein | nein |
| Bevölkerungsanteil (auf Haushaltsebene) | u. 20% Belastung, 20 bis u. 30 %, 30 bis u. 40 %, ab 40 % | nein | ü. 30 % Belastung, ü. 40 % | ü. 40 % Belastung | nein |
| Sonderauswertung für besondere Haushaltsgruppen | ja | | ja | ja | nein |
| **Kaltmietbelastung** | | | | | |
| arithmet. Mittel | nein | ja | ja | nein | nein |
| Bevölkerungsanteil | nein | 20 bis 30 % Belastung, 30 bis 40 %, ü. 40 % | nein | nein | nein |
| Sonderauswertung für besondere Haushaltsgruppen | nein | ja | nein | nein | nein |
| **Erwerbsleben** | | | | | |
| **Anteile von Personen nach Stellung im Erwerbsleben / Transferleistungsbezug** | | | | | |
| Erwerbstätigenquote | ja | ja | ja | nein | nein |
| Erwerbslosenquote | ja | nein | ja | nein | nein |
| Bezug staatliche Leistungen (allgemein) | nein | ja | nein | nein | nein |
| Arbeitslos gemeldete Personen (SGB I) | ja | ja | nein | nein | nein |
| Personen mit Transferleistungsbezug (SGB II und XIII) | ja | ja | nein | ja | nein |
| Personen mit Transferleistungsbezug unter 15 Jahre | ja | ja | nein | nein | nein |
| Personen mit Grundsicherung ab 65 Jahre | ja | nein | nein | Ja | nein |
| Personen mit Transferleistungsbezug ohne deutsche Staatsbürgerschaft (SGB II) | ja | nein | nein | nein | nein |
| Bildungsgrad | ja | ja | nein | nein | nein |

***Tab. 16: In Voraussetzungsprüfungen für den Erlass eines sozialen Erhaltungsgebietes verwendete nicht-ökonomische Indikatoren***

| | **LPG (Berlin)** | **S.T.E.R.N. (Berlin)** | **asum (Berlin)** | **ALP (Hamburg)** | **Stadtverwaltung München** |
|---|---|---|---|---|---|
| **Migration/Herkunft** | | | | | |
| **Anteile von Personen nach Migrationsgeschichte** | | | | | |
| Personen mit Migrationshintergrund (mit deutscher Staatsbürgerschaft) | ja | ja | nein | nein | nein |
| Personen ohne deutsche Staatsbürgerschaft | ja | ja | nein | nein | Ja |
| Personen mit Migrationshintergrund (mit und ohne deutsche Staatsbürgerschaft) | ja | ja | ja | ja | nein |
| **Anteile von Haushalten mit Migrationsgeschichte** | | | | | |
| Haushalte mit Personen mit Migrationshintergrund | nein | nein | ja | nein | nein |
| **Senioren** | | | | | |
| **Anteile von Personen höheren Alters** | | | | | |
| Personen ab 65 Jahre | ja | ja (65-79 Jahre) | ja | ja (65-79 Jahre) | ja (65-74 Jahre) |
| Personen ab 75 oder 80 Jahre | nein | Ja (ab 80 Jahre) | nein | ja (ab 80 Jahre) | ja (ab 75 Jahre) |
| **Anteile von Haushalten mit Personen höheren Alters** | | | | | |
| Sonderanalyse für Haushalte mit Personen höheren Alters | ja, Ein- und Zweipersonen-haushalte mit mind. einer Person ab 65 Jahre | nein | ja, Haushalte mit mind. einer Person, die Rente bezieht | ja, Zweipersonen-haushalte mit mind. einer Person ab 65 Jahre | nein |
| **Kinder und große Haushalte** | | | | | |
| **Anteile von Personen jüngeren Alters** | | | | | |
| Personen u. 18 Jahre | nein | nein | nein | nein | ja |
| **Anteile von Haushalten mit Personen jüngeren Alters** | | | | | |
| Haushalte mit Kindern unter 18 Jahren | ja | ja (differenziert in ein und mind. zwei Kinder) | ja | ja | nein |
| Alleinerziehenden-Haushalte | ja | ja | ja | ja | nein |
| Haushalte mit mind. vier Personen | nein | nein | ja | nein | nein |
| Sonderanalyse für Haushalte mit Personen jüngeren Alters | ja | nein | ja | ja | nein |
| **Wohndauer** | | | | | |
| **Wohndauer** | | | | | |
| arithmet. Mittel | ja | nein | ja | ja | nein |
| Haushalte mit Wohndauer über 10 Jahre | ja | ja | ja | ja | ja (differenziert nach Personen mit und ohne deutsche Staatsbürgerschaft) |
| Haushalte mit Wohndauer über 20 Jahre | nein | ja | nein | ja | nein |
| Sonderanalyse für Haushalte mit bestimmter Wohndauer | ja (unterschiedliche Jahresstufen) | ja (ab 20 Jahre) | ja (ab 5 Jahre) | ja (ab 5 Jahre) | nein |