

**„Interfraktioneller AK Wohnen“ am 03.11.2014**

**Prüfbericht zur möglichen Einführung einer  
„Milieuschutzsatzung“ / Sozialen Erhaltungssatzung § 172 BauGB auf der Basis des  
Fachaustausches mit anderen Städten**

**A. Kurzfassung der Prüfergebnisse und Vorschlag zum Vorgehen**

**B. Prüfbericht**

## **Inhaltliche Aktualisierungen zu den Anlagen 2 und 3 (Prüfberichte)**

Bezüglich der in den Prüfberichten genannten rechtlichen Instrumentarien im Kontext des Milieuschutzes hat es seit der Veröffentlichung der Prüfberichte (10/2014 und 03/2015) folgende wesentliche Änderungen gegeben:

### ➤ **Auf Bundes- und Landesebene:**

- Die Verordnung über eine Umwandlungsgenehmigung in Gebieten zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung (Umwandlungsverordnung – UmwandVO) trat in NRW am 27.03.2015 in Kraft.
- Die „Mietpreisbremse“ (Gesetz zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung; Mietrechtsnovellierungsgesetz– MietNovG) trat bundesweit zum 1. Juni 2015 in Kraft.
- Die Rechtsverordnung zur Anwendung der Mietpreisbremse in NRW für Neuvermietungen trat am 01. Juli 2015 in Kraft (auf der Grundlage des Mietrechtsnovellierungsgesetz-MietNovG vom 21.04.2015).

### ➤ **In Münster:**

- Die Wohnraumschutzsatzung (V/0692/2014; V/0692/2014/1.Erg.) trat am 21.03.2015 in Kraft.
- Die Grundsätze für die Vergabe städtischer Grundstücke - Mehrfamilienhäuser, Gemeinschaftswohnformen - (Vorlage V/0247/2015/1 und 2. Erg.) wurden am 17.06.2015 vom Rat beschlossen.

## **Kurzfassung der Prüfergebnisse auf der Basis des Fachaustausches mit anderen Städten:**

- Eine Milieuschutzsatzung wird als eine mögliche Maßnahme in einem gebietsbezogenen Bündel von Maßnahmen (Vorkaufsrecht, etc.) plus einer aktiven Wohnungsmarktpolitik (Verstetigung Wohnbautätigkeit, Sicherung geförderter Wohnungen, Verbesserung Wohnungsbestand) gesehen.
- Die Impulse zur Erarbeitung einer entsprechenden Satzung kamen jeweils aus dem politischen Raum.
- Die Satzung muss früh genug, d.h. vor Einsetzen der Verdrängungsprozesse und einer beginnenden Aufwertung des Quartiers erlassen werden (-> Frühwarnsystem).
- Eine positive Steuerungsfunktion von Milieuschutzsatzungen kann nur dann erzielt werden, wenn alle zur Verfügung stehenden rechtlichen Möglichkeiten zur Bestandssicherung voll ausgeschöpft werden, d.h. Erhaltungssatzung in Kombination mit kommunaler Zweckentfremdungsverordnung, Vorkaufsrecht § 24 BauGB, Mietpreisbremse § 558 Absatz 3 BGB und Umwandlungsverordnung § 172 Abs, 1 Satz 4 BauGB. -> Die grundsätzliche Ermächtigung zum Erlass einer Umwandlungsverordnung durch die Landesregierung ist durch das BauGB im § 172 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 gegeben, wurde in NRW aber bisher nicht erlassen. Eine entsprechende Rechtsverordnung zur Begründung eines kommunalen Genehmigungsvorbehaltes wurde aktuell in Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden überprüft. Im Ergebnis wurde dem Landtag am 18.09.14 die Vorbereitung einer Umwandlungsverordnung durch die Landesregierung angekündigt.
- Insbesondere die konsequente Ausübung des kommunalen Vorkaufsrechts wird als notwendige Voraussetzung für die Wirksamkeit dargestellt, zumindest bis zur Etablierung des Instrumentes. Ein kommunales Vorkaufsrecht als reine Drohgebärde wird als nicht ausreichend eingeschätzt. Die Kommune muss bereit sein, hierfür Geld „in die Hand zu nehmen“.
- Erhaltungssatzungen verhindern keine Mietpreissteigerungen. Mietsteigerungen bleiben an die ortsübliche Vergleichsmiete gebunden, die im Mietspiegel aufgeführt ist und in die nur die Neuvermietungen der letzten vier Jahre eingehen. Das hat den Effekt, dass sogar Mieten in Gebieten, in denen die Soziale Erhaltungssatzung gilt, langsam weitersteigen.
- Da das Mietenniveau nicht nur von der Modernisierungstätigkeit bestimmt wird, sondern zum Teil auch durch andere mietpreisbestimmende Faktoren wie Lage-, Image- und sonstige Qualitäten der Quartiere beeinflusst wird, wirkt sich dies relativierend auf die Wirksamkeit einer sozialen Erhaltungsverordnung aus.
- Die Einflussnahmemöglichkeiten beziehen sich vorrangig auf die Ausstattung und Instandsetzung auf Standardniveau. Im Verwaltungsvollzug können einzelne Extremfälle von Luxusmo-

ernisierungen abgewehrt werden, die aber der Erfahrung nach im Kontext der allgemeinen, meist moderaten Modernisierungstätigkeit eine oftmals untergeordnete Bedeutung haben.

- Oftmals kommt es zu Zielkonflikten zwischen Milieuschutz und (gewollter) energetischer Modernisierung (EnEV).
- Insgesamt hoch eingeschätzt wird der psychologische und präventive Effekt der Satzung. Investoren und Privateigentümer nehmen die Kommune als prüfende Behörde wahr, so dass Anträge auf Luxussanierung erst gar nicht gestellt werden.
- Erhaltungssatzungen reduzieren das Tempo und den Umfang von Aufwertungs- und Verdrängungsprozessen und steuern diese städtebaulich und sozial verträglicher, verhindern diese Prozesse jedoch nicht.

**Fazit:** Die notwendigen Prozessschritte für den Erlass einer „Milieuschutzsatzung“ sind klar vorgegeben. Die aufwändigen vorbereitenden und rechtssicher zu gestaltenden Untersuchungen im Vorfeld des Erlasses, die Prüfung von baulichen Vorhaben sowie eine laufende Gebietsbeobachtung bedürfen entsprechender personeller Ressourcen in unterschiedlichen Fachbereichen. Zudem macht die Ausübung des Vorkaufsrechts finanzielle Ressourcen erforderlich, um gegebenenfalls tatsächlich auch Gebäude erwerben zu können.

**Vor dem Hintergrund der Haushaltslage der Stadt Münster sei angemerkt, dass bereits die notwendige konsequente Umsetzung der beabsichtigten und auf den Weg gebrachten Maßnahmen der sozialgerechten Bodennutzung (SoBoMü) und des Baulandprogramms - die mittelbar das Antragsanliegen deutlich unterstützen - erhebliche personelle und finanzielle Aufwendungen in den nächsten Jahren voraussetzt. Es stellt sich demnach die Frage, ob nicht bereits eine Konzentration der Finanzmittel und Ressourcen auf den gezielten Einsatz zur Umsetzung der Maßnahmen des Handlungsprogramms Wohnen und seiner Teilkonzepte zielführend im Sinne des zugrundeliegenden Antrags ist.**

### **Vorschlag zum Vorgehen**

- Die Prüfergebnisse des kommunalen Fachaustausches werden im interfraktionellen AK Wohnen vorgestellt und diskutiert.
- Am 18. November 2014 wird der AK „Wohnen in Münster“ mit den Inhalten befasst.
- Ggf. wird eine weitere Sitzung des interfraktionellen AK Wohnen anberaumt.
- Auf der Basis der Diskussionsergebnisse im interfraktionellen AK sowie des Meinungsbildes des AK „Wohnen in Münster“ wird die Verwaltung eine Vorlage für die politischen Gremien erarbeiten.

# **Prüfergebnisse zur möglichen Einführung einer „Milieuschutzsatzung“ / Sozialen Erhaltungssatzung § 172 BauGB**

<b>1</b>	<b>Prüfauftrag und methodisches Vorgehen – bundesweiter Fachaustausch mit anderen Städten und Rückkoppelung zum Land NRW .....</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Bestehende und im Aufbau befindliche Aktivitäten der Stadt Münster im Sinne des Antragsanliegens .....</b>	<b>2</b>
<b>3</b>	<b>Voraussetzungen für den Erlass Sozialer Erhaltungssatzungen nach § 172 BauGB ff.....</b>	<b>5</b>
3.1	Rechtliche Rahmenbedingungen .....	5
3.1.1	Gesetzesgrundlage.....	5
3.1.2	Regelungsgehalt.....	5
3.1.3	Anwendungsvoraussetzungen.....	6
3.2	Flankierende Instrumente .....	7
<b>4</b>	<b>Effizienz und Wirkung von Milieuschutzsatzungen - Auswertung des Fachaustauschs mit anderen Städten .....</b>	<b>11</b>
4.1	Welche Erfahrung haben die etablierten Anwenderstädte gemacht? .....	11
4.2	Wie gehen andere Städte aktuell mit der Einführung einer Milieuschutzsatzung um? .....	13
<b>5</b>	<b>Aufwandsabschätzung .....</b>	<b>14</b>
5.1	Aufgaben .....	14
5.2	Fachliche Zuständigkeit / Kosten für personellen Aufwand.....	16
5.3	Zeitraumen der Aufstellung.....	16
5.4	Kosten bei Ausübung des Vorkaufsrechts .....	17
<b>6</b>	<b>Fazit und Vorschlag zum weiteren Vorgehen in Münster .....</b>	<b>17</b>
	<b>Anlage.....</b>	<b>19</b>
-	A Methodik zum Erlass einer „Milieuschutzsatzung“	
-	A1 Nachweis der Schutzwürdigkeit	
-	A2 Datenerhebung (Primär- und Sekundärdaten)	

## **Einführung einer „Milieuschutzsatzung“/Sozialen Erhaltungssatzung**

Bezug: - Antrag an den Rat Nr. A-R/0038/2013 „Wohnen muss bezahlbar sein. Luxusmodernisierungen verhindern, neue Möglichkeiten im Bestand suchen“

- Auftrag aus dem „Interfraktionellen Arbeitskreis Wohnen“ vom 17.03.2014 (vgl. Pkt. 5 des Vermerks vom 20.03.2014)

### **1 Prüfauftrag und methodisches Vorgehen – bundesweiter Fachaustausch mit anderen Städten und Rückkoppelung zum Land NRW**

Im Interfraktionellen Arbeitskreis Wohnen am 17.03.2014 wurde der Umgang mit den noch offenen Anliegen der vorliegenden politischen Anträge zum „Handlungsprogramm Wohnen“ sowie zum „Baulandprogramm 2020“ erörtert. Zum Antragsanliegen des Erlasses einer Milieuschutzsatzung mit dem Ziel, „den massiven Mietpreisanstieg zu bremsen und die Verdrängung einzelner Bevölkerungsgruppen zu stoppen“, wurde vereinbart, dass die Verwaltung zur nächsten Sitzung des Interfraktionellen Arbeitskreises Wohnen einen Bericht vorbereitet, in dem unter Bezug auf Erfahrungen anderer Städte das Für und Wider einer solchen Satzung sowie ein Zeit- und Kostenrahmen im Falle der Aufstellung einer solchen Satzung dargestellt werden. Diesem Auftrag kommt der vorliegende Bericht nach.

Um das Für und Wider einer Sozialen Erhaltungssatzung orientiert an praktischen Erfahrungswerten aufbereiten zu können, hat die Verwaltung im Mai 2014 Gespräche mit den jeweils zuständigen Ämtern in ausgewählten Städten auf bundesweiter Ebene geführt. Zum einen wurde der Fachaustausch mit Kommunen gesucht, die über eine langjährige, teils über 20jährige Erfahrung mit Sozialen Erhaltungssatzungen verfügen und bei denen das Instrument verwaltungsintern und auch politisch fest verankert ist (u.a. München, Hamburg, Berlin). Zum anderen wurden aber auch Städte kontaktiert, die sich wie Münster gerade in der aktuellen Diskussion hierzu befinden bzw. neue Erfahrungen mit dem Instrument der sozialen Erhaltungssatzung machen. So steht das Thema u.a. auch in Bonn, Köln, Frankfurt und Freiburg im Rahmen der aktuellen wohnungspolitischen Diskussion um zunehmende Wohnungsknappheit und steigende Mieten auf der Agenda. Teilweise hat es als Instrument der Bestandssicherung auch Eingang in die aktuellen kommunalen Handlungsprogramme zum Wohnen bzw. in die Stadtentwicklungsprogramme gefunden (München, Köln).

Die Recherche hat die Aspekte „Ausgangssituation, Schutzziele, Indikatoren und Erfahrungen zu Aufwand und Nutzen“ aufgegriffen. Der nachfolgende Bericht greift neben der Auswertung der rechtlichen Rahmenbedingungen auf die recherchierten Informationen und Erfahrungswerte dieser Städte zurück.

Ebenso wurde bei der Landesregierung NRW, Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr (MBWSV), Abteilung Stadtentwicklung und Denkmalpflege der aktuelle Diskussions- und Sachstand zum Thema „Milieuschutzsatzung“ sowie insbesondere zur Einführung eines Genehmigungsvorbehaltes bei Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen am 26.05.2014 erfragt. Ein gemeinsamer Erörterungstermin zur Thematik fand auf Einladung des MBWSV am 10.09.14 statt (vgl. Pkt. 3.2).

Bevor nachfolgend die Auswertung der Recherche inhaltlich weiter ausgeführt wird, bleibt festzuhalten, dass die Stadtverwaltung Münster bereits in verschiedenen Schwerpunktthemen im Sinne des Antragsanliegens arbeitet. Dies ist insbesondere für eine Abschätzung von Aufwand und Nutzen einer Milieuschutzsatzung unter finanziellen und personellen Ressourcengesichtspunkten relevant.

## **2 Bestehende und im Aufbau befindliche Aktivitäten der Stadt Münster im Sinne des Antragsanliegens**

Das inhaltliche Ziel des Antrages, bezahlbaren Wohnraum insbesondere auch mit dem Blick auf sozial gemischte Quartiere zu erhalten, wird von der Stadt Münster nachhaltig unterstützt, auch unter Berücksichtigung der stadtstrategischen Ziele als verbindliche Grundlage für die Arbeit von Rat und Verwaltung (Vorl. 118/04, 118/04 E1, V/0161/2010) sowie des Leitziels einer Stadt im demografischen Gleichgewicht (V/307/2008).

Die Komplexität der Aufgabenstellung verlangt dabei das Zusammenwirken verschiedener Maßnahmen. Die Ausweitung preiswerter Baulandangebote, die Mobilisierung von bezahlbaren Wohnungsangeboten im Bestand und die Zukunftssicherung von Wohnquartieren sind verschiedene Ansatzpunkte, die diesem Ziel verpflichtet sind.

### **Wohnungs- und Baulandpolitik**

Nachdrücklich formulierte Aufgabe der aktuellen Münsteraner Wohnungspolitik ist es, die Voraussetzung dafür zu schaffen, dass Münster auch in Zukunft eine Stadt für alle Bevölkerungsgruppen bleibt. Das Wohnungsangebot darf kein limitierender Faktor für die Stadt- und Bevölkerungsentwicklung sein.

Mit dem einstimmigen Beschluss zum Kommunalen Handlungskonzept Wohnen (HKW) im Dezember 2013 und zu seinen Teilkonzepten wird die Weichenstellung für die zukünftige Münsteraner Wohnungs- und Baulandpolitik vorgenommen (V/0593/2013) und die inhaltliche Ausrichtung des Antragsziels bereits maßgeblich unterstützt. Dies gilt ebenso für die Ziel- als auch für die konkrete Maßnahmenebene.

Auf der Zielebene des Handlungskonzeptes wird ausdrücklich

- die Verbesserung der Wohnsituation für einkommensschwache Zielgruppen durch die Bereitstellung zusätzlicher Angebote zur sozialen Wohnraumversorgung im Neubau und Bestand und
  - die Schaffung und der Erhalt sozial gemischter Wohnquartiere
- benannt.

Auf der Maßnahmenebene setzt das kommunale Handlungskonzept Wohnen mit seinen Umsetzungsmodulen zum einen auf eine Schwerpunktsetzung im Erreichen von Mengeneffekten durch Neubau, zum anderen auf die Qualifizierung des Bestandes nach der Maßgabe einer sozialorientierten Wohnungsbaupolitik. Im Einzelnen sind dies:

- die Baulandentwicklung (Baulandprogramm) sowie die Mobilisierung von Wohnstandorten im Siedlungsbestand (V/0115/2014 und 0115/2014 /1. Erg. Baulandprogramm 2014-2020)
- das Münsteraner Modell „Sozialgerechte Bodennutzung“ (V/0039/2014)
- die Konzeption zur Ausweitung des öffentlich geförderten Wohnungsbaus
- die Konzeption zur Sicherung von Preis- und Belegungsbindungen im preiswerten Wohnungsbestand
- die Konzeption zum Ausbau des Angebots an barrierearmen und barrierefreien Wohnungen.

Die Mobilisierung von Bauland und die Intensivierung des Neubaus sind die wichtigsten Instrumente, um den Preisdruck aus dem Wohnungsmarkt zu nehmen und damit preisdämpfend auf alle Marktsegmente zu wirken, womit präventiv ein wichtiger Schritt in Richtung des Antragszieles gegangen wird. Die Ausweitung des Wohnungsangebotes ist die wesentliche Voraussetzung für eine sozialverantwortliche Wohnungsversorgung.

Insbesondere mit der Vorlage „Sozialgerechte Bodennutzung“ (SoBoMü) wird präventiv durch verschiedene „Stellschrauben“ die gezielte Nutzung preiswerter Bestände zugunsten am Markt benachteiligter Haushalte unterstützt und somit einer sozialen „Entmischung“ und Verdrängung entgegengewirkt. Formuliert soziale Ziele sind ausdrücklich:

- ausreichend Baugrundstücke für den öffentlich geförderten und den förderfähigen Wohnungsbau,
- erleichterter Zugang zum Boden- und Wohnungsmarkt für weite Kreise der Bevölkerung,
- Vermeidung von Verdrängungsprozessen in das Umland,
- Verhinderung der Segregation im Quartier,
- Angemessene Wohnraumversorgung besonderer Zielgruppen wie z. B. von Menschen mit Behinderungen, Senioren und Menschen mit Migrationsvorgeschichte.



Neben der Ausweitung des Wohnungsangebotes und dem gezielten Neubau von gefördertem Mietwohnraum tragen noch weitere Steuerungsinstrumente im Wohnungsbestand dazu bei, die Wohnraumversorgung zu verbessern und Verdrängungseffekte zu verhindern. Hier hat das Amt 64 aktuell eine Satzung zum Schutz und Erhalt von Wohnraum in Münster (Wohnraumschutzsatzung) erarbeitet, um die Zweckentfremdung von Wohnraum durch langen Leerstand oder Umwandlung in Büro- oder Gewerbeflächen zu verhindern. Die politische Beratung und Beschlussfassung der Vorlage im Rat ist für den 05.11.14 vorgesehen (V/0692/2014). Weiterhin prüft die Verwaltung die rechtlichen und stadtspezifischen Voraussetzungen für eine Satzung zur Begründung kommunaler Benennungsrechte im Mietwohnungsbau sowie darüber hinaus für die Entwicklung eines städtischen Förderprogramms zum Ankauf von Mietpreis- und Belegungsrechten.

Die notwendige konsequente Umsetzung der beabsichtigten bzw. bereits auf den Weg gebrachten Maßnahmen der o.g. Vorlagen im Kontext des HPW und seiner Teilkonzepte setzt bereits erhebliche personelle und finanzielle Anstrengungen in den nächsten Jahren voraus. Es gilt deshalb kritisch zu überprüfen, ob Aufwand und Wirkung des bestandsorientierten Instrumentes „Soziale Erhaltungssatzung“ in Relation zueinander stehen und dieses die bestehenden Bausteine einer sozialverantwortlichen Wohnungspolitik sinnvoll ergänzen kann.

### **Monitoring zu Aufwertungs- und Verdrängungsprozessen**

Die Verwaltung beabsichtigt, die Möglichkeiten für den ergänzenden Aufbau eines kleinräumigen „Monitoringmoduls zu Aufwertungs- und Verdrängungsprozessen“ unter Berücksichtigung der bereits in Münster vorhandenen Informationsquellen und bestehenden bzw. im Aufbau befindlichen kleinräumigen Monitoringsysteme mit den dort abgebildeten Indikatoren zu prüfen.

Den inhaltlichen Anknüpfungspunkt zum Aufbau eines „Monitorings zu Aufwertungs- und Verdrängungsprozessen“ bietet das kleinräumig ausgerichtete Demografiemonitoring Münster 2005 bis 2010 (Vorlage V/0964/2012), das insbesondere auf der Stadtteilebene mit den abgebildeten Kernindikatoren zu den demografischen Ausprägungen ‚weniger, älter, bunter‘ bereits ein integriertes Bild zu den bevölkerungsspezifischen Ausprägungen (Altersstruktur, Haushaltstypen, Migration etc.) liefert und fortgeschrieben wird. Das bereits vorliegende Basismodul Demografiemonitoring sieht mittelfristig ausdrücklich eine Erweiterung und fachspezifische Ergänzung vor und ist dementsprechend modular konzipiert. Weiterhin sind die Ergebnisse des im Aufbau befindlichen Sozialmonitorings (Vorlage V/0576/2013) zu berücksichtigen, welches Informationen zur sozialräumlichen Entwicklung des Stadtgebietes liefern soll.

### **3 Voraussetzungen für den Erlass Sozialer Erhaltungssatzungen nach § 172 BauGB ff.**

#### **3.1 Rechtliche Rahmenbedingungen**

##### **3.1.1 Gesetzesgrundlage**

Rechtsgrundlage für den Erlass von Erhaltungssatzungen ist der § 172 des Baugesetzbuches (BauGB). Gemäß § 172 Baugesetzbuch können Gemeinden seit 1976 zur Erhaltung baulicher Anlagen und der Eigenart von Gebieten Erhaltungssatzungen erlassen. Diese begründen einen Genehmigungsvorbehalt für bestimmte bauliche Vorhaben. Das BauGB sieht im § 172 Abs. 1 Satz 1 BauGB drei Arten von Erhaltungssatzungen vor, die sich in der jeweiligen Zielsetzung unterscheiden:

- Erhaltung der städtebaulichen Eigenart des Gebietes auf Grund seiner städtebaulichen Gestalt (§ 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB) („Gestaltschutz“)
- Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung (§ 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB) („Milieuschutz“) und
- Sicherung sozialer Belange im Rahmen städtebaulicher Umstrukturierungen (§ 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB).

Von Interesse im Sinne des Antrags an den Rat Nr. A-R/0038/2013 ist hier ausschließlich der § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB, die Soziale Erhaltungssatzung oder auch sogenannte „Milieuschutzsatzung“.

##### **3.1.2 Regelungsgehalt**

Das Instrument der Erhaltungssatzung wird in einem zweistufigen Verfahren angewandt. In der ersten Stufe wird durch eine gemeindliche Satzung die Schutzwürdigkeit eines Gebietes festgelegt, in dem bestimmte bauliche Veränderungen einem grundsätzlichen Genehmigungsvorbehalt unterliegen (§ 172 Abs. 1 BauGB.)

Die Entscheidung, ob eine konkrete bauliche Maßnahme zulässig ist oder das Satzungsziel gefährdet, erfolgt erst im Genehmigungsverfahren im Rahmen der Überprüfung des einzelnen Genehmigungsantrags (§ 173 BauGB).

Gemäß § 172 Abs. 4 Satz 1 bedürfen in einem durch eine solche Satzung festgelegten Erhaltungsgebiet der Abbruch bzw. Rückbau, die Änderung oder die Nutzungsänderung baulicher Anlagen einer Genehmigung. Der Begriff der Änderung setzt dabei voraus, dass die Bausubstanz der Anlage berührt wird (z.B. Grundrissänderungen).

Ein Genehmigungsanspruch liegt vor, wenn z.B. die bauliche Maßnahme „der Herstellung eines zeitgemäßen Ausstattungsstandards einer durchschnittlichen Wohnung unter Berücksichtigung der bauordnungsrechtlichen Mindestanforderungen dient“ (z.B. bei Modernisie-

ungsmaßnahmen wie Ersatz von Außen-WCs, Sanitär-, Frischwasser-, Abwasser- und Elektroinstallationen, zentrale Heizungsversorgung).

Als Qualitäten oberhalb des üblichen Standards gelten gemeinhin z. B. Galerien, Wintergärten, Dachterrassen, übergroße Balkone, Schaffung von Großwohnungen durch Wohnungszusammenlegungen. Hierbei handelt es sich um Maßnahmen, mit denen eine Mieterhöhung begründbar wäre.

Hier stellt sich in der Praxis die Aufgabe, eine Abgrenzung der „Luxusmodernisierung“ zum „zeitgemäßen Ausstattungsstandard“ und einen gebietsbezogenen Wohnstandard zu definieren.

Auf die Problematik der Abgrenzungsschwierigkeiten wiesen die befragten Städte ausdrücklich hin. Hinsichtlich der Abgrenzung zu sog. "Luxusmodernisierungen" wird in der Praxis - z.B in München und Hamburg - als durchschnittlicher Standard die Bauausführung und Ausstattung zugrunde gelegt, die bei mindestens zwei Drittel der Wohnungen im Gebiet anzutreffen ist (2/3-Regelung). Maßgeblich ist die gebietstypische Ausprägung, nicht etwa der aktuelle oder zum Zeitpunkt der Errichtung gültige Neubaustandard. Als Hilfsmittel für die Bewertung des Standards einer durchschnittlichen Wohnung in Abgrenzung zur „Luxussanierung“ können beispielsweise auch die Förderbestimmungen des sozialen Wohnungsbaus dienen. Legt man nicht die gebietstypische Ausprägung als Maßstab zugrunde, wie z.B. in einigen Berliner Bezirken, in denen der ‚zeitgemäße Ausstattungszustand‘ auf Wohnungsmerkmale bezogen ist, die 90 % aller Wohnungen in der Bundesrepublik Deutschland aufweisen, so zieht dies vermehrt Klagen nach sich, die sich vielfach auf die Abgrenzungproblematik zwischen zeitgemäßem Ausstattungszustand und Luxussanierung beziehen.

Hingewiesen sei darauf, dass in München mehr als 95 % der Anträge genehmigt werden, da die beantragten Modernisierungen einer zeitgemäßen Wohnnutzung entsprechen und der „durchschnittliche Standard“ als Maß in München hoch ist.

Die Genehmigung eines Vorhabens darf nur versagt werden, wenn die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung aus besonderen städtebaulichen Gründen erhalten werden soll.

### **3.1.3 Anwendungsvoraussetzungen**

Die Vorschrift ist ein städtebauliches Instrument. Vor Erlass einer Milieuschutzsatzung muss demnach begründet nachgewiesen werden, dass Veränderungen in der Bewohnerzusammensetzung eines Wohngebietes negative städtebauliche Konsequenzen nach sich ziehen. Besondere städtebauliche Gründe liegen z.B. dann vor, wenn sich der Charakter eines Quartiers aufgrund der Verdrängung der einheimischen Bevölkerung zu verändern droht und entsprechende negative städtebaulichen Folgewirkungen auf die Infrastruktur o.ä. zu befürchten

sind. Nachteilige Entwicklungen mit deutlichen finanziellen Auswirkungen für die öffentliche Hand liegen vor, wenn

- in Folge von Modernisierungen, Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen oder auch Bindungsabläufen von Sozialwohnungen stadtnaher, preisgünstiger Wohnraum wegfällt,
- die Schaffung von Ersatzwohnraum an anderer Stelle im Stadtgebiet oder die Übernahme von Wohnkosten durch die Kommune notwendig wird,
- bestehende öffentliche und private Infrastruktureinrichtungen, die auf den Bedarf der ansässigen Bevölkerung zugeschnitten sind (z.B. Beratungs- und Förderangebote), aufgrund einer veränderten Bewohnerstruktur unzureichend ausgelastet sind oder funktionslos werden,
- Infrastruktureinrichtungen an anderer Stelle mit erheblichem finanziellem Aufwand neu geschaffen werden müssen (z.B. Altenpflegeplätze, Kita) oder bestehende Infrastruktur angepasst werden muss.

Das Erfordernis „besonderer städtebaulicher Gründe“ schließt somit rein soziale Gründe, wie den Mieterschutz, aus. Geschützt wird die Struktur der Bevölkerung, nicht die einzelne Person. Dabei sind keine bestimmten Anforderungen an die Struktur der Wohnbevölkerung zu stellen (z.B. vermehrt einkommensschwache Haushalte oder eine bestimmte Altersstruktur).

### **3.2 Flankierende Instrumente**

Zur Sicherung der Erhaltungsziele stehen den Gemeinden teilweise je nach Landesverfassung weitere Instrumente zur Verfügung. Auch nutzen die befragten Kommunen die Instrumente in unterschiedlicher Form und Intensität.

**Vorkaufsrecht der Gemeinde / Abwendungsvereinbarungen.** § 24-28 BauGB: Im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung ist den Gemeinden bei der Übertragung eines Grundstücks oder Gebäudes auf einen oder mehrere neue Eigentümer ein Vorkaufsrecht eingeräumt worden, das sie bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen ausüben können.

Für den Ankauf gelten die Bestimmungen der §§ 463, 464 Abs. 2, §§ 465 bis 468 und 471 des Bürgerlichen Gesetzbuchs. Abweichend hiervon kann die Gemeinde nach BauGB § 28 (3) „den zu zahlenden Betrag nach dem Verkehrswert des Grundstücks (§ 194) im Zeitpunkt des Kaufes bestimmen, wenn der vereinbarte Kaufpreis den Verkehrswert in einer dem Rechtsverkehr erkennbaren Weise deutlich überschreitet“ (prelimitiertes Vorkaufsrecht). Der Verkäufer ist in diesem Fall berechtigt, bis zum Ablauf eines Monats vom Vertrag zurückzutreten.

In München und Hamburg prüft die Verwaltung bei jedem Grundstücksverkauf in Erhaltungssatzungsgebieten, ob spekulative Methoden erkennbar sind. In der Anwendungspraxis wird zum Verkehrswert gekauft: in München durch die genossenschaftliche Immobilienagentur GIMA, in Hamburg durch die Stadt, in der Regel mit anschließender Veräußerung an Genossenschaften.

Ziel der Vorkaufsrechtspraxis im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung ist es nach Aussage der anwendenden Kommunen nicht, das Vorkaufsrecht in möglichst vielen Fällen auszuüben. Käuferinnen und Käufer sollen vielmehr überzeugt werden, eine Verpflichtungserklärung zur Abwendung des Vorkaufsrechts abzugeben, um auf diese Weise einvernehmlich die Ziele der Satzung, den Milieuschutz, zu erreichen.

Insbesondere die Beratungsgespräche mit Eigentümern und potentiellen Investoren werden seitens der Städte als erfolgreich hervorgehoben, aber auch als sehr personal- und zeitaufwendig eingeschätzt.

Die Abwendungsvereinbarung nach § 27 Abs. 1 BauGB verhindert die Ausübung des Vorkaufsrechts durch die Stadt, wenn zwischen dem Käufer des Grundstücks und der Stadt ein im Einzelfall ausgehandelter Vertrag geschlossen wird. Die Käuferseite verpflichtet sich u.a., eine Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen sowie unangemessene Modernisierungsmaßnahmen für die Dauer der jeweiligen Erhaltungssatzung, meist maximal für zehn Jahre zu unterlassen. Im Gegenzug verzichtet die Stadt auf die Ausübung ihres Vorkaufsrechts.

Um zu überprüfen, ob der Ankauf durch das Vorkaufsrecht der Stadt im Sinne der Sozialen Erhaltungsverordnung sinnvoll und möglich ist, wurden in den beiden Großstädten Hamburg und München ein Kriterienkatalog bzw. Richtlinien entwickelt. Auf Basis der ermittelten Daten wird eine Entscheidung getroffen, ob die Ausübung des Vorkaufsrechts für das betroffene Objekt sinnvoll ist. Momentan findet in München eine Überarbeitung der Vorkaufsrechtspraxis in Erhaltungssatzungsgebieten statt.

In Hamburg wurde das Vorkaufsrecht gerade in den Anfangszeiten von 1995-2002 konsequent angewendet, seither werden zumeist bereits im Vorfeld Abwendungserklärungen abgeschlossen. Das Vorkaufsrecht der Stadt ist das am weitesten reichende Instrument, um die Ziele einer Sozialen Erhaltungsverordnung durchzusetzen. Für die Ausübung des Vorkaufsrechts wurde ein revolvierender Fonds eingerichtet, so dass die Mittel mehrfach eingesetzt werden können, da eine Reprivatisierung der erworbenen Grundstücke angestrebt wird.

Auch in München findet das Vorkaufsrecht eine konsequente Anwendung und ist nicht nur Drohgebärde. Ziel ist immer der Abschluss von Abwendungserklärungen im Vorfeld. Um die Dimension zu verdeutlichen, sei darauf hingewiesen, dass in München im Vollzug pro Jahr

ca. 1.300 Beratungsgespräche geführt und ca. 1.500 Genehmigungen ausgesprochen werden. Die Anzahl der abgelehnten Anträge liegt unter 10.

**Umwandlungsverordnung, § 172 Abs. 1 Satz 4 BauGB:** Die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen kann mit einer Erhaltungssatzung derzeit in NRW nicht verhindert werden; hierzu wäre eine ergänzende landesrechtliche Verordnung gem. § 172 Abs. 1 Satz 4 BauGB erforderlich. Eine solche Verordnung besteht in Hamburg bereits seit 1998, in Baden-Württemberg und Bayern seit 2013 bzw. 2014. Hierdurch kann auf die Dauer von 5 Jahren die Begründung von Wohnungseigentum unter einen Genehmigungsvorbehalt gestellt werden. Umwandlung bedeutet, dass ein Mietshaus in Eigentumswohnungen überführt wird und die Wohnungen dann einzeln verkauft werden können. Aus der Praxis wird berichtet, dass die neuen Eigentümer häufig mit Beendigung einer Kündigungssperrfrist Eigenbedarf anmelden. Mit einer Umwandlungsverordnung wird die Umwandlung nicht verboten, sondern genehmigungspflichtig.

In Hamburg, wo das Instrument bereits 1998 eingeführt wurde und etabliert ist, wird die Wichtigkeit der Umwandlungsverordnung hervorgehoben: Nach Einführung ist die Gründung von Teileigentum drastisch zurückgegangen, der Verkauf umgewandelter Wohnungen ist nahezu zum Erliegen gekommen. Ein kurzfristiger extrem renditeorientierter Umschlag von Immobilien konnte eingedämmt werden.

#### Aktueller Sachstand in NRW zur Umwandlungsverordnung:

Ein Prüfauftrag zur Einführung eines Genehmigungsvorbehaltes bei Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen ist im Koalitionsvertrag NRW 2012-2017 unter dem Handlungsfeld V. „Bauen, Wohnen, Verkehr“; Punkt „Mieterschutz verbessern“ formuliert. Dieser basiert auf der Grundlage der Empfehlungen des Abschlußberichtes der Enquetekommission I „Wohnungswirtschaftlicher Wandel und neue Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten in NRW“ (LT-Drucksache 16/2299), 21.03.2014) und einem Antrag von SPD, Grüne und Piraten (LT-Drucksache 16/2346).

Eine Nachfrage am 26.05.2014 zum aktuellen Sachstand beim zuständigen Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr (BWSV), Abteilung Stadtentwicklung und Denkmalpflege erbrachte im Ergebnis, dass eine Prüfung zur Einführung eines Genehmigungsvorbehaltes bei Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen in Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden in NRW beabsichtigt ist. Bei den Verbänden wurde eine Abfrage zur Einschätzung des kommunalen Bedarfs einer solchen Verordnung bereits durchgeführt.

Dementsprechend wurden mit Erlass des MBWSV vom 16.06.14 alle Städte und Gemeinden in NRW angeschrieben und um Auskunft gebeten, ob in ihrer Gemeinde oder Stadt bereits

eine soziale Erhaltungssatzung vorliegt oder der Erlass einer entsprechenden Satzung geprüft wird. Auf der Basis dieser Ergebnisse wird entschieden, ob eine entsprechende Verordnung auf den Weg gebracht wird. Zu einer Erörterung in der Angelegenheit wurde u.a. die Stadt Münster seitens der Landesregierung für den 10.09.2014 eingeladen. Das Gespräch erbrachte folgende Hinweise:

- In einer vorlaufenden Sitzung des MBWSV mit den betroffenen Verbänden am 11.02.14 haben sich die kommunalen Spitzenverbände und der Mieterbund NRW für eine Umwandlungsverordnung ausgesprochen. Der Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft (VdW), Haus und Grund NRW, der Bundesverband freie Immobilien- und Wohnungsunternehmen und die Architektenkammer NRW lehnen eine entsprechende Rechtsverordnung ab.
- Die Stadt Münster hat neben der Sachstandsdarstellung zum Erarbeitungsstand zur Thematik „Milieuschutz“ darauf hingewiesen, dass eine Umwandlungsverordnung unter inhaltlich-fachlichen Gesichtspunkten und als Fazit aus dem Fachaustausch mit etablierten Anwenderstädten als hilfreiches und unterstützendes Steuerungsinstrument eingeschätzt wird. Gleichzeitig wurde auf das noch nicht abgeschlossene Prüfungsverfahren in Münster mit einer noch ausstehenden abschließenden politischen Meinungsbildung hingewiesen.
- Auf der Basis des Gespräches am 10.09.14 hat das Ministerium angekündigt, dem Landtag / Ausschuss für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr in seiner Sitzung am 18.09.14 eine entsprechende Rechtsverordnung zu empfehlen.

Demgemäß wurde in der Ausschusssitzung des Landtages am 18.09.14 in einem mündlichen Bericht der Sachstand zur „geplanten Verordnung der Landesregierung zur Erschwerung der Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen“ (41. Sitzung, TOP 3) eingebracht und mitgeteilt, dass die Landesregierung auf der Basis der Gesprächsergebnisse mit den Kommunen und Verbänden eine entsprechende Rechtsverordnung auf den Weg bringen wird. Der Ausschuss sprach sich mehrheitlich dafür aus. Die Beschlussfassung über die Umwandlungsverordnung erfolgt im Landeskabinett.

Auch der Deutsche Städtetag hat sich auf dem Kongress Nationale Stadtentwicklungspolitik (NSP) am 16.09.14 dahingehend positioniert, dass er den Erlass einer Umwandlungsverordnung als wesentliche Voraussetzung für die erfolgversprechende Anwendung einer Milieuschutzsatzung ansieht.

**Kommunale Zweckentfremdungsverordnung** § 40 Absatz 4 (WFNG NRW): Der Landtag hat zum 01.01.2012 das Gesetz zur Förderung und Nutzung von Wohnraum für das Land Nordrhein-Westfalen (WFNG NRW) geändert und den Kommunen damit die Möglichkeit gegeben, Satzungen zur Einschränkung von Wohnraumzweckentfremdungen zu beschließen.

In Münster hat der Hauptausschuss die Verwaltung am 25. 09.2014 beauftragt, einen Entwurf für eine entsprechende Satzung vorzulegen. Die Ergebnisse der Prüfung sowie ein Satzungsbeschluss zum Schutz und Erhalt von Wohnraum in Münster (Wohnraumschutzsatzung) stehen auf der Tagesordnung der entsprechenden kommunalen Gremien in der Beratungskette Oktober/November 2014 (V/0692/2014).

**Kappungsgrenzenverordnung** – KappGrenzVO NRW § 558 Absatz 3 BGB: Das Landeskabinett hat am 21.05.14 eine Mietpreisbremse für bestehende Mietverträge beschlossen. Nach dieser Verordnung wird die Kappungsgrenze bei der Anpassung von bestehenden Mietverträgen an die ortsübliche Vergleichsmiete auf 15 % begrenzt. Die Verordnung ist am 1.06.14 in Kraft getreten. Die neue Verordnung greift bei laufenden Mietverträgen. Es handelt sich um eine rein zivilrechtliche Regelung, bei der die Mieter – wie bei allen Regelungen im Mietrecht - selbst prüfen können, ob der Vermieter die gesetzlichen Vorgaben einhält.

In Hamburg findet das Mietinterventionsgrenzmodell (MIM) seit 1998 seine Anwendung und orientiert sich am Miethöhegesetz bzw. seit 2001 am § 558 BGB, am Mietenspiegel und an den Fördergrundsätzen für das Hamburger Modernisierungsprogramm. Maßnahmen, die nicht unter den Genehmigungsanspruch nach § 172 Abs. 4 S. 3 Nr. 1 BauGB fallen, werden im Rahmen dieses Modells dahingehend überprüft, ob sie zu Verdrängungen führen können. Dieses wird angenommen, wenn die höchstzulässigen Mietwerte von modernisierungsbedingten Mietsteigerungen überschritten werden. Sofern die für das Gebäude bzw. vergleichbare Wohnungen festgestellte Bestandsmiete überschritten wird, führt dies zwingend zur Versagung der Genehmigung.

## **4 Effizienz und Wirkung von Milieuschutzsatzungen - Auswertung des Fachaustauschs mit anderen Städten**

### **4.1 Welche Erfahrung haben die etablierten Anwenderstädte gemacht?**

Vorweg sei angemerkt, dass der Schwerpunkt der Wohnungsbaupolitik und die höchste Wirksamkeit in Bezug auf den Erhalt und die Schaffung von preiswertem Wohnraum in allen befragten Städten in einer aktiven Wohnungsmarktpolitik, d.h. einem ausreichenden Wohnungsneubau gesehen wird. Das Instrument der Milieuschutzsatzung / Sozialen Erhaltungssatzung als bestandssicherndes Instrument ist darüber hinaus vielfach ein maßnahmenbezogener Baustein der aktuellen Kommunalen Handlungsprogramme zum Wohnen bzw. der Stadtentwicklungsprogramme. Dies gilt sowohl für München als auch für die „Neueinsteiger“ in die Thematik wie Köln.



Die nachfolgende Auflistung stellt ein Fazit aus den geführten Fachgesprächen mit den etablierten Anwendern dar. Eine ausführliche Darstellung der Methodik zur rechtssicheren Aufstellung einer Satzung ist der Anlage zu entnehmen.

- Eine Milieuschutzsatzung wird als eine mögliche Maßnahme in einem gebietsbezogenen Bündel von Maßnahmen (Vorkaufsrecht, etc.) plus einer aktiven Wohnungspolitik (Verstetigung Wohnbautätigkeit, Sicherung geförderter Wohnungen, Verbesserung Wohnungsbestand) gesehen.
- Die Impulse zur Erarbeitung einer entsprechenden Satzung kamen jeweils aus dem politischen Raum.
- Die Satzung muss früh genug, d.h. vor Einsetzen der Verdrängungsprozesse und einer beginnenden Aufwertung des Quartiers erlassen werden (-> Frühwarnsystem).
- Eine positive Steuerungsfunktion von Milieuschutzsatzungen kann nur dann erzielt werden, wenn alle zur Verfügung stehenden rechtlichen Möglichkeiten zur Bestandssicherung voll ausgeschöpft werden, d.h. Erhaltungssatzung in Kombination mit kommunaler Zweckentfremdungsverordnung, Vorkaufsrecht § 24 BauGB, Mietpreisbremse § 558 Absatz 3 BGB und Umwandlungsverordnung § 172 Abs, 1 Satz 4 BauGB. -> Die grundsätzliche Ermächtigung zum Erlass einer Umwandlungsverordnung durch die Landesregierung ist durch das BauGB im § 172 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 gegeben, wurde in NRW aber bisher nicht erlassen. Eine entsprechende Rechtsverordnung zur Begründung eines kommunalen Genehmigungsvorbehaltes wurde aktuell in Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden überprüft. Im Ergebnis wurde dem Landtag am 18.09.14 die Vorbereitung einer Umwandlungsverordnung durch die Landesregierung angekündigt (vgl. Pkt. 3.2).
- Insbesondere die konsequente Ausübung des kommunalen Vorkaufsrechts wird als notwendige Voraussetzung für die Wirksamkeit dargestellt, zumindest bis zur Etablierung des Instrumentes. Ein kommunales Vorkaufsrecht als reine Drohgebärde wird als nicht ausreichend eingeschätzt. Die Kommune muss bereit sein, hierfür Geld „in die Hand zu nehmen“.
- Erhaltungssatzungen verhindern keine Mietpreissteigerungen. Mietsteigerungen bleiben an die ortsübliche Vergleichsmiete gebunden, die im Mietspiegel aufgeführt ist und in die nur die Neuvermietungen der letzten vier Jahre eingehen. Das hat den Effekt, dass sogar Mieten in Gebieten, in denen die Soziale Erhaltungssatzung gilt, langsam weitersteigen.
- Da das Mietenniveau nicht nur von der Modernisierungstätigkeit bestimmt wird, sondern zum Teil auch durch andere mietpreisbestimmende Faktoren wie Lage-, Image- und

sonstige Qualitäten der Quartiere beeinflusst wird, wirkt sich dies relativierend auf die Wirksamkeit einer sozialen Erhaltungsverordnung aus.

- Die Einflussnahmemöglichkeiten beziehen sich vorrangig auf die Ausstattung und Instandsetzung auf Standardniveau. Im Verwaltungsvollzug können einzelne Extremfälle von Luxusmodernisierungen abgewehrt werden, die aber der Erfahrung nach im Kontext der allgemeinen, meist moderaten Modernisierungstätigkeit eine oftmals untergeordnete Bedeutung haben.
- Oftmals kommt es zu Zielkonflikten zwischen Milieuschutz und (gewollter) energetischer Modernisierung (EnEV).
- Insgesamt hoch eingeschätzt wird der psychologische und präventive Effekt der Satzung. Investoren und Privateigentümer nehmen die Kommune als prüfende Behörde wahr, so dass Anträge auf Luxussanierung erst gar nicht gestellt werden.
- Erhaltungssatzungen reduzieren das Tempo und den Umfang von Aufwertungs- und Verdrängungsprozessen und steuern diese städtebaulich und sozial verträglicher, verhindern diese Prozesse jedoch nicht.

**Fazit: Die notwendigen Prozessschritte für den Erlass einer „Milieuschutzsatzung“ sind klar vorgegeben. Die aufwändigen vorbereitenden und rechtssicher zu gestalten- den Untersuchungen im Vorfeld des Erlasses, die Prüfung von baulichen Vorhaben sowie eine laufende Gebietsbeobachtung bedürfen entsprechender personeller Ressourcen in unterschiedlichen Fachbereichen. Zudem macht die Ausübung des Vor-kaufsrechts finanzielle Ressourcen erforderlich, um gegebenenfalls tatsächlich auch Gebäude erwerben zu können.**

#### **4.2 Wie gehen andere Städte aktuell mit der Einführung einer Milieuschutzsatzung um?**

##### **Freiburg:**

- Expertenhearing zur Effizienz und Wirksamkeit von Erhaltungssatzungen u.a mit der Wohnungswirtschaft und Vertretern der Städte München und Hamburg im Rahmen einer Gemeinderatsklausur geplant,
- externe Vergabe einer gesamtstädtischen Untersuchung zur Identifizierung von Gebieten mit Handlungsbedarf angedacht, beinhaltet auch die exemplarische Auswertung für 1-2 Gebiete und Kalkulation zu Aufwand und Nutzen, kalkulierte Kosten für Gutachten von 50.000 -100.000 Euro.

### **Köln:**

- Instrument Milieuschutzsatzung ist als eines von vielen Instrumenten im Gesamtkontext Quartiersentwicklung zu sehen.
- Verwaltung führt eine gesamtstädtische Untersuchung zur Identifizierung von Quartieren mit besonderem Entwicklungs- und Hilfebedarf durch, diese wird nicht explizit als Reaktion auf die Antragslage erstellt, sondern ist ohnehin im Kontext Quartiersentwicklung vonnöten.
- Nach der Identifizierung von Gebieten soll mit einem Pilotprojekt zur Erhaltungssatzung begonnen werden.
- Kein neues Personal vorgesehen, da Einbindung in laufende Prozesse der Quartiersentwicklung und gesamtstädtischem Monitoring, welches um Indikatoren zur Gentrifizierung erweitert wird.

### **Bonn:**

- In Bonn wurde in einer Stellungnahme der Verwaltung (09/2013) zu einer Großen Anfrage auf die Problematik der Datenverfügbarkeit sowie nicht vorhandenen Personal- und Finanzmittel hingewiesen. Eine Beauftragung einer Fachstudie durch Externe wird als notwendig angesehen.
- Die Stadt Bonn hat angekündigt, Vertreterinnen und Vertreter aus anderen Städten, die soziale Erhaltungssatzungen erlassen haben, in den Planungsausschuss zwecks Berichterstattung über ihre positiven und/oder negativen Erfahrungen einzuladen. Hierzu sollen auch die Mitglieder der Bezirksvertretung Bonn eingeladen werden.

## **5 Aufwandsabschätzung**

### **5.1 Aufgaben**

Mit der rechtssicheren Vorbereitung und Aufstellung einer Milieuschutzsatzung einerseits (§172) sowie dem Aufbau eines entsprechenden Kontrollinstrumentariums und dem Vollzug (§173) andererseits ist ein entsprechender finanzieller und personeller Aufwand verbunden.

Das Gesetz schreibt hierfür jedoch kein Verfahren vor. Der idealtypische Verlauf eines Erlasses beinhaltet folgende Arbeitsschritte:

#### **a) rechtssichere Vorbereitung des Erlasses (§ 172)**

- Indikatorenfestlegung, Festlegung von Schwellenwerten,
- Sozialwissenschaftliche Voruntersuchung / datengestützte Analysen,
- Prüfung der Verdrängungsgefahr der ansässigen Wohnbevölkerung / Abschätzung der städtebaulichen Veränderungen
- Identifizierung von Verdachtsgebieten
- Räumliche Eingrenzung der eigentlichen Erhaltungssatzungsgebiete

**b) Satzungsaufstellung und -erlass (§ 172) und flankierende Öffentlichkeitsarbeit**

- In der Anfangsphase der Verordnung ist eine intensive Zusammenarbeit mit der Presse notwendig, um die neuen Regelungen bekannt zu machen.
- Öffentlichkeitsarbeit, die sowohl Mieter/innen als auch Eigentümer informiert. Z.B. wurden in Hamburg u.a. für alle Beteiligten Informationsbroschüren erstellt und verteilt, öffentliche Informations- und Diskussionsveranstaltungen durchgeführt, Sprechstunden angeboten und bei Bedarf auch Hausversammlungen durchgeführt.

**c) Vollzug (§ 173)**

- Entwicklung von Kriterien für die Beurteilung der Anträge
- Prüfung u. Genehmigung der Anträge: u.U. mehrere eigenständige Prüfverfahren, die einzelfallbezogen bearbeitet werden (Anträge auf Rückbau, Änderung und Nutzungsänderung baulicher Anlagen gemäß § 172 Absatz 1 Satz 1 BauGB, Anträge auf Begründung und Änderung von Wohnungs- und Teileigentum gemäß § 172 Absatz 1 Satz 4 BauGB)
- Vor Entscheidung über den Genehmigungsantrag hat die Gemeinde / Bauaufsicht nach § 173 BauGB die für die Entscheidung erheblichen Tatsachen mit den Eigentümern, den Mietern, Pächtern und sonstigen Nutzungsberechtigten zu erörtern.
- Präventive Beratung von Eigentümern, Maklern, Projektentwicklern, Mietern hinsichtlich der Erarbeitung von Alternativen, Entwicklung von Lösungsoptionen, Herstellung eines Interessenausgleichs
- Prüfung des allgemeinen Vorkaufsrechts gemäß § 24 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 BauGB
- Kontrolle vor Ort /Bauaufsicht

In Hamburg wurde neben den Richtlinien zum Vollzug zur Unterstützung der Dienststellen ein behördenübergreifender Arbeitskreis AG "Soziale Erhaltungsverordnung" eingerichtet. Dieser soll dabei helfen, den Austausch zwischen Ämtern und evtl. weiteren Behörden zu verbessern und über grundsätzliche Fragestellungen zu beraten.

Insgesamt steht der Bearbeitungsaufwand in engem Zusammenhang mit der Gebietsgröße und den Aktivitäten der Eigentümer.

**c) Monitoring als Daueraufgabe**

- Fortschreibung und unterjähriges Monitoring
- Wirkungskontrolle nach ca. 5 Jahren

**d) Evtl. Prüfung weiterer juristischer Aspekte** (z.B. Widerspruchsverfahren in Baugenehmigungsangelegenheiten)

## 5.2 Fachliche Zuständigkeit / Kosten für personellen Aufwand

Die genannten anfallenden Aufgaben erfordern einen differenzierten fachlichen Zugang und sind somit in der Regel auf mehrere Dienststellen aufgeteilt. Die Einzelheiten der Organisation richten sich nach Größe und Struktur der jeweiligen Stadt. Für die Vorbereitung, die Aufstellung und den Vollzug eines Erlasses sind in der Regel verschiedene Fachbereiche nach folgendem Muster zuständig:

- a) Sozialwissenschaftliche Voruntersuchung, Datengrundlagen, Monitoring, repräsentative Erhebungen: Stadtentwicklung / Statistik / Soziales / Wohnen
- b) Satzungserlass: Stadtplanung / Stadtentwicklung
- c) Prüfung u. Genehmigung der Anträge, Kontrolle: Bauaufsicht / Soziales / Wohnen
- d) Prüfung und Anwendung des Vorkaufsrechts: Rechtsamt / Vermessungs- und Katasteramt / Liegenschaftsamt

In München sind aktuell mit Planung und Vollzug der Erhaltungssatzungen Inhaber/innen von ca. 10 Personalstellen in der Gesamtverwaltung beschäftigt, davon 5 Personen im Vollzug. Der Personalbestand wurde seit den Anfängen deutlich zurückgefahren, da das Verfahren standardisiert abläuft und etabliert ist. Für die Durchsetzung der Umwandlungsverordnung, die es in Bayern seit Anfang 2014 gibt, wird es zusätzliches Personal geben (vorerst drei Sachbearbeitungen zuzüglich Führungsanteil, 3 x E9 + 0,5 x E10), (Größe der Erhaltungssatzungsgebiete 2.500-26.000 EW, aktuell 17 Satzungsgebiete mit insg. 111.000 Wohnungen und 193.000 Einwohnern).

In Hamburg ist eine Stelle der Wertigkeit A 11 mit der Vorbereitung, Vergabe und Auswertung der repräsentativen Erhebungen, Durchführung des Aufstellungsbeschlusses sowie Evaluation betraut. Auf die Plausibilitätsprüfung, den Erlass sowie die operative Umsetzung entfallen durchschnittlich 0,5 Stellen (halbe technische Sachbearbeiterstelle der Wertigkeit E 11) pro Gebiet (Größe der Erhaltungssatzungsgebiete 2.500-25.000 EW, aktuell 5 Satzungsgebiete).

In Berlin unterscheiden sich die Vorgehensweise und der Personalbestand je nach Bezirk.

## 5.3 Zeitrahmen der Aufstellung

In Bezug auf den Zeitrahmen der Aufstellung lässt sich keine pauschale Festlegung treffen. Ist das Verfahren eine verwaltungstechnisch eingespielte Routine und auch in den Köpfen der Bevölkerung präsent, so läuft es wesentlich zügiger ab, als wenn eine Kommune in den Anfängen der Umsetzung steht. Ein grober Zeitrahmen auf der Basis der Erfahrungen der befragten Kommunen lässt sich wie folgt abstecken:

- Voruntersuchung, Datengrundlagen, Plausibilitätsprüfung: ca. ½ Jahr pro Gebiet

- Repräsentative Erhebungen (Vorbereitung, Vergabe/Durchführung und Auswertung): ca. ½ Jahr
- Durchführung des Aufstellungsbeschlusses: ca. ¼ Jahr

Nach Auswertung der Gespräche kann man als Anhaltspunkt für die Dauer des Verfahrens insgesamt 1,5 bis 3 Jahre kalkulieren, da der zeitliche Umfang einzelner Prüfverfahren stark variiert und pauschal nicht beantwortet werden kann. In der Anfangsphase sind darüber hinaus noch die Einarbeitung sowie intensive Informations- und Abstimmungstätigkeiten zwecks Aufbau und Verstetigung entsprechender verwaltungsinterner Kooperationsstrukturen zu berücksichtigen.

#### **5.4 Kosten bei Ausübung des Vorkaufsrechts**

Dieser Punkt wird beispielhaft an Hamburg verdeutlicht, da hierzu konkrete Zahlen vorliegen. Die Ausübung des Vorkaufsrechts wurde von 1995 -2003 in 8 Fällen mit 149 Wohnungen angewendet. Seit 2003 ist es zu keiner weiteren Ausübung des Vorkaufsrechts gekommen.

- Kosten für die Ankäufe: Insgesamt 9,24 Mio. €
- Einnahmen durch Wiederveräußerung in Höhe von rd. 9,12 Mio. €
- Verlust: 0,12 Mio. €

Im gleichen Zeitraum konnten 55 Abwendungserklärungen für 1.130 Wohnungen unterzeichnet werden.

In München wird das Vorkaufsrecht über eine genossenschaftliche Immobilienagentur (GI-MA) als Transferstelle zu Unterstützung der von Verdrängung bedrohten Hausgemeinschaften ausgeübt. Träger dieser Agentur ist unter anderem die Stadt München. Der kommunale Fachaustausch machte deutlich, dass die Stadt Überschüsse erwirtschaftet.

## **6 Fazit und Vorschlag zum weiteren Vorgehen in Münster**

Vor dem Hintergrund der Haushaltslage der Stadt Münster sei abschließend angemerkt, dass die Einführung und erfolgreiche Anwendung des Instrumentes „Milieuschutzsatzung“ wie dargestellt personelle und finanzielle Anstrengungen voraussetzt. Die Recherche macht deutlich, dass es aufwändiger vorbereitender und rechtssicher zu gestaltender Untersuchungen bedarf. Auch die Prüfung von baulichen Vorhaben im Vollzug, eine begleitende indikatorengestützte Gebietsbeobachtung und die als notwendig erachtete Ausübung des Vorkaufsrechts als unterstützendes Instrumentarium setzen die Bereitstellung entsprechender personeller und finanzieller Ressourcen voraus.

Gleichzeitig erfordert bereits die notwendige konsequente Umsetzung der beabsichtigten und bereits auf den Weg gebrachten Maßnahmen insbesondere der sozialgerechten Bodennutzung (SoBoMü) und des Baulandprogramms - die mittelbar das Antragsanliegen deutlich unterstützen - erhebliche personelle und finanzielle Aufwendungen in den nächsten Jahren. Es stellt sich demnach die Frage, ob nicht bereits eine Konzentration der Finanzmittel und Ressourcen auf den gezielten Einsatz zur Umsetzung der Maßnahmen des Handlungsprogramms Wohnen und seiner Teilkonzepte (vgl. Pkt.2) zielführend im Sinne des zugrundeliegenden Antrags ist.

Zum weiteren Vorgehen sind folgende Schritte vorgesehen:

- Nach Vorstellung und Diskussion der Prüfergebnisse des kommunalen Fachaustausches im interfraktionellen AK Wohnen wird der AK „Wohnen in Münster“ am 18. November 2014 mit den Inhalten befasst.
- Ggf. wird nachfolgend eine weitere Sitzung des interfraktionellen AK Wohnen anberaumt.
- Auf der Basis der Diskussionsergebnisse im interfraktionellen AK und des Meinungsbildes aus dem AK „Wohnen in Münster“ wird die Verwaltung eine Vorlage für die politischen Gremien erarbeiten.

## Anlage

### A Methodik zum Erlass einer „Milieuschutzsatzung“

#### A.1 Nachweis der Schutzwürdigkeit

Grundlegende Voraussetzung für den Erlass einer Erhaltungssatzung ist der Nachweis eines überdurchschnittlichen Aufwertungs- und Verdrängungspotenzials. Als ‚Aufwertung‘ werden zumeist physisch-bauliche Maßnahmen im Rahmen von Sanierungs- und Modernisierungsprojekten bezeichnet, bei dem Begriff ‚Verdrängung‘ liegt der Fokus auf den sozialen Auswirkungen von Veränderungen im Quartier.

Ziel dabei ist es zum einen, den Umfang von baulichen Veränderungen festzustellen und die sich daraus ergebenden städtebaulichen Auswirkungen abzuschätzen. Weiterhin ist die schutzbedürftige Bevölkerungsgruppe zu ermitteln und Aussagen darüber zu ermöglichen, inwieweit eine besondere Wechselbeziehung und Angewiesenheit der ansässigen Bevölkerung in Bezug auf das jeweilige Gebiet und seine Struktur vorliegen. Dieser Zusammenhang ist nachzuweisen, da die Ursachen des sozialen Wandels in städtischen Quartieren nicht unbedingt auf städtebaulichen Veränderungen basieren müssen.

Der Nachweis der Schutzwürdigkeit geschieht in der Regel durch gesonderte Erhebungen. Das gebietsbezogene Aufwertungs- und Verdrängungspotenzial muss für den Erlass anhand von Indikatoren mittels einer repräsentativen Erhebung juristisch „wasserdicht“ nachgewiesen werden. In der kommunalen Praxis haben sich folgende Arbeitsschritte zur Bestimmung von Erhaltungssatzungsgebieten herauskristallisiert:

1. Auswahl relevanter Kriterien/Indikatoren (Aufwertungs-/Verdrängungspotenzial),
2. Festlegung von Schwellenwerten zur Bestimmung erhaltenswerter sozialer Strukturen (z.B. gebietsspezifische Mietobergrenzen),
3. Grobabschätzung von Verdachtsgebieten anhand bestimmter Kriterienausprägungen,
4. Räumliche Eingrenzung der eigentlichen Erhaltungssatzungsgebiete auf der Grundlage empirisch fundierter Analysen sämtlicher relevanter Kriterien.

Die Überprüfung der Voraussetzungen für eine Erhaltungssatzung erfolgt anhand eines Kriterienkatalogs mit

- Aufwertungsindikatoren
- Verdrängungsindikatoren.

Die Anzahl der zu überprüfenden Indikatoren differiert je nach Kommune erheblich. In München werden insgesamt 16 Indikatoren und in Hamburg 45 Indikatoren erhoben und analy-



sirt. Nachfolgende Auflistung in München praxiserprobter Indikatoren dient der Orientierung. In München wurde das methodische Vorgehen im April 2005 durch den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof anlässlich einer Normenkontrollklage bestätigt (Az. 2 N 02.2981).

Das mit Hilfe von Aufwertungsindikatoren abzuschätzende Aufwertungspotenzial eines Gebietes wird insbesondere durch das jeweilige Potenzial für Modernisierungen widergespiegelt, welches bei Wohnungen besteht, die keinen zeitgemäßen Ausstattungsstandard aufweisen.

1. Anteil an Wohnungen in Gebäuden vor 1949
2. Anteil an Wohnungen in Gebäuden erbaut zwischen 1949 und 1968
3. Anteil an Wohnungen in Gebäuden erbaut zwischen 1969 und 1978 erbaut
4. Anteil an Wohnungen in Gebäuden mit 4 bis 6 Geschossen
5. Anteil der in den letzten fünf Jahren umgebauten Wohnungen
6. Anteil der in den letzten fünf Jahren erteilten Abgeschlossenheitsbescheinigungen für Altbauten
7. Lage von Gebieten und ihrem Umfeld nach dem jeweils aktuellen Mietspiegel

Als zweites Merkmal wird das Verdrängungspotenzial eines Gebietes anhand von Verdrängungsindikatoren ermittelt:

1. Mittlere Wohndauer der deutschen u. ausländischen Bevölkerung
2. Anteil Deutsche mit einer Wohndauer von 10 und mehr Jahren
3. Anteil der unter 18-Jährigen
4. Anteil der über 74-Jährigen
5. Anteil ausländische Bevölkerung
6. Anteil der Alleinerziehenden an allen Haushalten mit Kindern
7. Anteil der Wohngeldempfängerhaushalte
8. Kaufkraft in Euro/Einwohner
9. Anteil Haushalte mit Nettoeinkommen bis 1.500 € monatlich

Es gilt, einen Prüfstandard zu entwickeln, der in der Stadt eine einheitliche Anwendung findet.

Da die Angewiesenheit der Bevölkerung auf die vorhandene Infrastruktur beurteilt werden muss, sind zusätzlich die öffentlichen und privaten Versorgungsinfrastruktureinrichtungen zu betrachten.

## A.2 Datenerhebung (Primär- und Sekundärdaten)

Als Voraussetzung für die Identifizierung von Verdachts- und Satzungsgebieten und die rechtsverbindliche Aufstellung des Erlasses wird dementsprechend ein gesamtstädtisches kleinräumiges Monitoring der Stadt-(teil)entwicklung zu Aufwertungs- und Verdrängungsprozesses als notwendig erachtet oder aber die Bereitschaft, die entsprechenden finanziellen Mittel für aufwändige Primärerhebungen bereit zu stellen.

Die Gespräche haben gezeigt, dass Probleme bei der Datenverfügbarkeit insbesondere die Aufwertungsindikatoren (z.B. Angaben zu Wohnungen und Gebäuden, „Abgeschlossenheitsbescheinigung“, Miethöhe und Einkommen) bereiten. Gleichzeitig sind diese unabdingbar. Die befragten Städte gehen mit der Datenbeschaffung sehr unterschiedlich um.

In Hamburg werden aufgrund einer eingeschränkten Datenverfügbarkeit (z.B. keine Wohn- und Gebäudedatei) umfängliche Gutachten vergeben. Die im Vorfeld notwendigen Plausibilitätsprüfungen werden beauftragt und kosten je nach Gebietsgröße zwischen 7.000 und 12.500 €, ebenso werden die aufwändige Primärerhebungen in Form von Gutachten als Grundlage für den Erlass von Verordnungen vergeben und kosten je nach Gebietsgröße zwischen 15.000 und 30.000 € (5-10% der Quartiersbevölkerung werden befragt). Aktuell lässt die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt auf politischen Antrag hin prüfen, ob und in welcher Form und mit welchem Aufwand ein zukünftiges beschleunigtes Verfahren zum Erlass Sozialer Erhaltungsverordnungen ausgestaltet werden könnte (Vergabe Machbarkeitsstudie zum „Aufbau eines kleinräumigen Gebäude- oder Wohnmonitorings für Hamburg“).

In München wird auf Primärerhebung seit dem Jahr 2000 aus finanziellen Gründen verzichtet. Basis ist seither die Sekundärstatistik sowie der Ankauf von Daten (z.B. zum Einkommen). München verfügt jedoch als wertvolle Grundlage über ein gesamtstädtisches kleinräumiges Monitoring sowie eine Wohn- und Gebäudedatei. Die Datenlage wird dennoch als verbesserungswürdig eingeschätzt, sie bietet eventuell in Bezug auf die Gerichtsfestigkeit eine potentielle Angriffsfläche.

Die Indikatoren müssen kleinräumig, da gebietsspezifisch, erhoben und mit den jeweiligen Ausprägungen der Indikatoren in Vergleichsgebieten wie z.B. der Innenstadt bzw. Gesamtstadt verglichen werden. Erst mithilfe dieser Referenzwerte kann das Aufwertungs- und Verdrängungspotenzial des jeweiligen Untersuchungsgebietes eingeschätzt werden. Danach schließt sich die Einschätzung des Aufwertungs- und Verdrängungspotenzials des jeweiligen Untersuchungsgebietes an. Wesentlich ist die einheitliche Anwendung dieses Kriterienkatalogs für alle Untersuchungsgebiete einer Stadt. Indikatoren müssen jährlich verfügbar sein, kleinräumig auf einer einheitlichen statistischen Ebene vorliegen und ausreichend große Fallzahlen produzieren.

Auf die Situation in Münster übertragen bedeutet dies, dass die Daten für die Gesamtstadt, die Altstadt und den Innenstadtring (Statistische Bezirke 11-29) bereitgestellt werden müssten. Nachfolgend eine Auflistung möglicher Indikatoren und ihrer Verfügbarkeit in Münster. Die nicht abschließende Indikatorenauswahl orientiert sich dabei an den verwendeten Indikatoren in den Städten Hamburg und München.

**Mögliche Indikatoren für ein „Monitoring zu Verdrängungs- und Aufwertungsprozessen“**

Nr.	Indikatoren	Ersteinschätzung zur Verfügbarkeit in Münster	Anmerkungen
√ = verfügbar, € = Beauftragung/Ankauf, !! = erhöhter Aufwand, ? = Datenqualität/Aussagekraft			
<b>Verdrängungsindikatoren</b>			
1	Bevölkerungszahl	√	
2	Altersverteilung ausgewählter Altersgruppen (< 18, 18-24, 25-44, 45-64, 65-79, > 79)	√	
3	Wohnbevölkerung ohne deutsche Staatsangehörigkeit (Nichtdeutsche)	√	
4	Haushaltsgrößen	√	
5	Haushalte mit Kindern	√	
6	SGB II-Beziehende	√	unterste räumliche Ebene: Stadtzelle
7	Wohngeldempfängerhaushalte	√	
8	Wanderungssaldo	√	
9	Wohndauer (Durchschnitt, > 10 Jahre)	√	
10	sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Wohnort	√	unterste räumliche Ebene: Stadtzelle
11	Einkommen (Anteil HH mit Nettoeinkommen < 1500 Euro/Monat)	€	Haushaltsbefragung oder Ankauf, keine Zeitreihenbildung möglich, da Stichtagsabfrage!
<b>Aufwertungsindikatoren</b>			
1	Wohnungsbestand nach Wohnungsgrößen	√	Sonderauswertung Zensus 2011/Baustatistik; Zeitreihe auf Stadtzelebene im Aufbau
2	Wohnungsbestand nach Baualter	?	Sonderauswertung Zensus 2011, keine Zeitreihenbildung möglich, da Stichtagsabfrage!
3	Wohnungsbestand nach Ausstattung	?	Sonderauswertung Zensus 2011, keine Zeitreihenbildung möglich, da Stichtagsabfrage!
4	Sozialwohnungsanteil	√	

5	Anteil der in den letzten fünf Jahren erteilten Abgeschlossenheitsbescheinigungen für Altbauten	!!	Sonderauswertung Bauakten, da im Verwaltungsvollzug nicht standardisiert erfasst
6	Anzahl genehmigter Umbauten von Wohnungen letzte 5 Jahre	√	
7	Durchschnittliche Angebotsmiete (Nettokaltmiete pro qm)	€	Haushaltsbefragung oder Sonderauswertung der Immobilienportale beauftragen (Bsp. Empirica IDN ImmoDaten GmbH), vermittelt jedoch nur Ausschnitt, da nur ein Teil der Wohnungen über Anzeigen vermietet werden; keine Zeitreihenbildung möglich
8	Lage von Gebieten und ihrem Umfeld nach dem jeweils aktuellen Mietspiegel	√	differenziert bezüglich Lage nach Altstadt, Innenstadtring, erweiterter Innenstadtbereich, übriges Stadtgebiet sowie Wohnungsart und -ausstattung
9	Wohnbesitzverhältnisse (Eigentum/Miete)	?	Sonderauswertung Zensus 2011, Qualität der Aussagen noch nicht überprüft; keine Zeitreihenbildung möglich, da Stichtagsabfrage!
10	Kaufpreisspannen/qm Wohnfläche (Ersterwerb/Weiterverkauf)	√	standardisierte räumlich differenzierte Aufbereitung in 5 Zonen, maßgeblich für Zweck Erhaltungssatzung sind Zonen 1 und 2 (evtl. 3), Sonderauswertung bis auf Blockgruppenebene möglich
11	Anzahl der Kauffälle bei Eigentumswohnungen	√	standardisierte räumlich differenzierte Aufbereitung in 5 Zonen, maßgeblich für Zweck Erhaltungssatzung sind Zonen 1 und 2 (evtl. 3), Sonderauswertung bis auf Blockgruppenebene möglich
12	Anzahl Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen (Grundbuchumschreibungen)	√	standardisierte räumlich differenzierte Aufbereitung in 5 Zonen, maßgeblich für Zweck Erhaltungssatzung sind Zonen 1 und 2 (evtl. 3), Sonderauswertung bis auf Blockgruppenebene möglich

Grundsätzlich sei in Bezug auf die bereits vorgenommene räumliche Eingrenzung des zu untersuchenden Gebietes im o.g. Antrag angemerkt (Süd- und Hansaviertel), dass aus Fachsicht von der Vorabfestlegung auf einzelne Stadtteile abgesehen werden sollte. Es bedarf einer gesamtstädtisch angelegten Untersuchung, die die Entwicklung eines Gebietes nicht isoliert, sondern im gesamtstädtischen Kontext betrachtet, um einen Maßstab für Umfang und Geschwindigkeit übergeordneter Entwicklungstendenzen zu erhalten.