

BESCHLUSS - VORLAGE

Dezernat/Amt	Verantwortlich	Tel.Nr.	Datum
V / Amt für Projektentwicklung und Stadterneuerung	Herr Staible	4040	31.10.2018

Betreff:

Soziale Erhaltungssatzung

hier:

- a) Allgemeine Ausführungen zum Instrument der sozialen Erhaltungssatzung
- b) Interfraktioneller Antrag zur Prüfung der Anwendungsvoraussetzungen für eine soziale Erhaltungssatzung gemäß § 172 I Satz 1 Nr. 2 Baugesetzbuch (BauGB) für den Bereich Prinz-Eugen-Straße 19-23; Gerwigplatz 5, 7; Quäkerstraße 10, 12 und 1-9, Adalbert-Stifter-Straße 20-42; Roseggerstraße 1-17 und 2-6, Dreikönigstraße 58; Türkenlouisstraße 49-61
- c) Interfraktioneller Antrag zur Prüfung der Anwendungsvoraussetzungen für eine soziale Erhaltungssatzung gemäß § 172 I Satz 1 Nr. 2 BauGB im Stadtteil Landwasser
- d) Einschätzung der Lage in der Stadt Freiburg, im Stadtteil Stühlinger und den Quartieren der interfraktionellen Anträge
- e) Weitere Vorgehensweise

Beratungsfolge	Sitzungstermin	Öff.	N.Ö.	Empfehlung	Beschluss
1. BA	08.11.2018		X	X	
2. SO/MA	12.11.2018		X	X	
3. HA	19.11.2018		X	X	
4. GR	27.11.2018	X			X

Anhörung Ortschaftsrat (§ 70 Abs. 1 GemO): nein

Abstimmung mit städtischen Gesellschaften: ja, abgestimmt mit Freiburger Stadtbau GmbH

Finanzielle Auswirkungen: nein

Beschlussantrag:

1. Der Gemeinderat nimmt die Ausführungen über die soziale Erhaltungssatzung (Milieuschutzsatzung) gemäß § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB zur Kenntnis und stimmt der weiteren Vorgehensweise gemäß Nummer 10 der Drucksache G-18/146 zu.
 2. Der Gemeinderat beauftragt die Verwaltung, im Rahmen einer städtebaulichen Detailuntersuchung für den Stadtteil Stühlinger die Voraussetzungen für den Erlass einer sozialen Erhaltungssatzung zu prüfen.
-

Anlagen:

1. Interfraktioneller Antrag von SPD, UL, JPG, FL/FF, FW und FDP vom 13.03.2018
2. Interfraktioneller Antrag von B90/DG, CDU, SPD, UL, JPG und FDP vom 20.06.2018
3. Übersichtsplan Bereich Wiehre/Quäkerstraße, mit Kennzeichnung der Gebäude, auf die sich der interfraktionelle Antrag bezieht
4. Übersichtsplan Landwasser, Bereich Auwaldstraße, mit Kennzeichnung der Gebäude, auf die sich der interfraktionelle Antrag bezieht
5. Haushaltsbefragungsbogen für den Bereich Imberyweg/Mettweg aus dem Jahr 2015
6. Antwort der Fa. Analyse & Konzepte, Hamburg, auf die Kritik an der Untersuchungsmethode

1. Ausgangslage

Mit interfraktionellem Antrag vom 13.03.2018 (Anlage 1) wurde um die Prüfung der Anwendungsvoraussetzungen für eine soziale Erhaltungssatzung gemäß § 172 I Satz 1 Nr. 2 BauGB (sog. Milieuschutzsatzung) für den Bereich „Prinz-Eugen-Straße 19-23; Gerwigplatz 5, 7; Quäkerstraße 10, 12 und 1-9, Adalbert-Stifter-Straße 20-42; Roseggerstraße 1-17 und 2-6, Dreikönigstraße 58; Türkenlouisstraße 49-61“ gebeten.

Hintergrund hierfür sind die Planungen der Baugenossenschaft Familienheim für einen Abriss und eine Neubebauung im Bereich der Quäkerstraße. Der interfraktionelle Antrag umfasst hierbei ausschließlich einen Gebäude- und Wohnungsbestand der Baugenossenschaft Familienheim.

Außerdem hat jüngst ein Unternehmen die Modernisierung von 5 Punkthäusern in Landwasser sowie damit verbundene Mieterhöhungen angekündigt. Auch hier wurde mit einem interfraktionellen Antrag vom 20.06.2018 (Anlage 2) und in der Öffentlichkeit die Frage nach dem Einsatz des Instruments der sozialen Erhaltungssatzung aufgeworfen.

2. Soziale Erhaltungssatzung („Milieuschutzsatzung“)

Auf Basis des städtebaulichen Instruments der sozialen Erhaltungssatzung nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB können Gemeinden in Fällen, in denen als Folge baulicher Maßnahmen eine Änderung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung konkrete nachteilige städtebauliche Auswirkungen befürchten lässt, durch eine Satzung Gebiete bezeichnen, in denen für die Änderung, Nutzungsänderung und den Rückbau baulicher Anlagen eine besondere Genehmigung erforderlich ist. Diese tritt dann selbstständig neben etwaige baurechtliche Genehmigungserfordernisse. Daher kann auch auf Maßnahmen Einfluss genommen werden, die etwa bauplanungsrechtlich zulässig oder bauordnungsrechtlich verfahrensfrei sind. In Bundesländern mit einer „Umwandlungsverordnung“ kann auch die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen untersagt werden. Wird eine baurechtliche Genehmigung oder Zustimmung erforderlich, so entscheidet die Baurechtsbehörde - ansonsten die Gemeinde.

2.1 Allgemeines

Die Satzung hat das Ziel, in ihrem Geltungsbereich eine aus besonderen städtebaulichen Gründen erhaltenswerte Bevölkerungsstruktur zu schützen. Dabei muss sich die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung im Erhaltungsgebiet nicht notwendigerweise von der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung im übrigen Gemeindegebiet unterscheiden. Neben dem reinen Wohnungsbestand spielt bei Prüfung der Anwendungsvoraussetzungen auch die Größe der Wohnungen eine wichtige Rolle, da es für die Frage des Verbleibs im Quartier für die Betroffenen letztlich auch um die Gesamtmietbelastung in Relation zum Haushaltseinkommen geht.

Klassischer Anwendungsfall sind an sich intakte Gebiete, in denen es durch umfassende Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen zu einer Anhebung der Kaltmieten oder der Betriebskostenumlagen und damit zur Verdrängung der angestammten Wohnbevölkerung kommen kann. Entscheidend für den Erlass einer Milieuschutzsatzung ist dabei, ob dieser Prozess im Ergebnis negative städtebauliche Konsequenzen zur Folge hat, etwa die Notwendigkeit, an anderer Stelle im Stadtgebiet preisgünstigen Wohnraum zu schaffen. Die Beurteilung der angestrebten Maßnahmen erfolgt etwa anhand der festgestellten Ausstattungsmerkmale der Wohnungen in den Erhaltungsgebieten. Sind z. B. Aufzüge nicht üblich, kann der nachträgliche Einbau untersagt werden, weil dies zu einer erheblichen Steigerung der Betriebskosten führen und Mieter_innen zum Umzug zwingen könnte. Zielkonflikte sind dabei wahrscheinlich. Dies kann, etwa in Gebieten mit hohem Altersschnitt, Maßnahmen zur barrierefreien Gestaltung von Wohnraum betreffen. Unterschiedliche Auffassungen kann es aber auch z. B. bei energetischen Sanierungsmaßnahmen, der Anpassung der Sanitärstandards und der technischen (Sicherheit) und elektronischen (Türen, Fenster, Internet, Telekommunikation) Nachrüstung geben.

Das Instrument sollte ursprünglich große, zusammenhängende und weitgehend homogen bebaute Wohnquartiere mit einer auch auf diese Bevölkerung zugeschnittenen öffentlichen und privaten Infrastruktur (z. B. Läden, Gastronomie, Gemeinschaftseinrichtungen) vor dem flächenhaften Abriss und der Umsiedlung der Bewohner_innen schützen (z. B. die klassischen „Kieze“, „Arbeiter“- oder „Hafenviertel“ oder die Viertel der sog. „kleinen Leute“ – das „Westend“ in Frankfurt/M. oder das „Dörfle“ in Karlsruhe).

Bei der Erhebung milieuspezifischer Indikatoren sind die jeweils ein konkretes Gebiet prägenden und gebietspezifisch klar abgrenzbaren Merkmale mit einer Gewichtung des jeweiligen Ausprägungsgrades zu berücksichtigen. Dies bedeutet, dass es keine allgemeinverbindlichen, übertragbaren Standards oder Vorgaben gibt, die ein Milieu eindeutig kennzeichnen. Eine soziale Erhaltungssatzung ist damit ein quartiersbezogener Milieuschutz, auf Grundlage der individuell ermittelten und bewerteten gebietsbezogenen Eigenschaften. Im Ergebnis bedeutet dies, dass innerhalb einer Kommune unterschiedliche Milieus mit unterschiedlichen Merkmalen und Ausprägungen vorhanden sein können. Entscheidende Anwendungsvoraussetzung der sozialen Erhaltungssatzung ist jedoch stets ein nachweisbarer „Quartiersbezug“, d. h. eine belegbare Bindung der Bewohnerschaft an ein bestimmtes, abgrenzbares Gebiet. Nach der Rechtsprechung kommt es daher nicht auf die spezielle Verdrängungsgefahr für den einzelnen

Mieter an, sondern auf das Ziel, ein Gebiet abstrakt für einen nach bestimmten Merkmalen umschriebenen Personenkreis zu erhalten und langjährige gewachsene Strukturen in einem Gebiet zu schützen.

Wenn etwa die im Milieuschutzgebiet vorhandene und auf die dort lebende Bevölkerung zugeschnittene Infrastruktur bei Verdrängung der angestammten Wohnbevölkerung an anderer Stelle neu geschaffen werden müsste, während sie im Verdrängungsgebiet nicht voll ausgelastet wäre oder entbehrlich würde, wäre dies eine relevante negative städtebauliche Folgewirkung.

Im Geltungsbereich einer sozialen Erhaltungssatzung besteht ausdrücklich ein Anspruch auf Genehmigung aller Maßnahmen, die sich auf die Herstellung eines zeitgemäßen Ausstattungsstandards einer durchschnittlichen Wohnung im Milieuschutzgebiet unter Berücksichtigung der bauordnungsrechtlichen Mindestanforderungen beschränken (§ 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 1 BauGB). Damit bringt der Gesetzgeber zum Ausdruck, dass er die Anhebung des Wohnstandards auf eine zeitgemäße Ausstattung ungeachtet etwaiger höherer Mietbelastungen für sinnvoll erachtet und im Hinblick auf dieses Ziel offenbar auch bereit ist, in gewissem Umfang Verdrängungswirkungen hinzunehmen. Gleichzeitig wird auf diese Weise aber auch gewährleistet, dass der Wohnungsbestand nicht verwahrlost.

Aufgrund dieser (bau)rechtlichen Rahmenbedingungen sind städtebauliche oder bauordnungsrechtliche Substandards (ebenso wie einseitige Bevölkerungsstrukturen) nicht schützenswert, auch wenn die Bewohner_innen keinen Wert auf eine Verbesserung der baulichen Qualität oder der Haus- bzw. Wohnungsausstattung legen. Nur auf Grundlage dieser Wertung sind auch städtebauliche Sanierungsmaßnahmen überhaupt durchführbar. Würde Eigentümer_innen auferlegt, jegliche Modernisierung zu unterlassen bzw. eine solche nicht umzulegen, dürfte dies eine auch vor dem Hintergrund der Sozialbindung des Eigentums zu weit gehende Einschränkung des Eigentumsrechts aus Artikel 14 Grundgesetz darstellen.

Der maßgebliche „zeitgemäße Ausstattungsstandard“ ist zum einen auf Grundlage der durchschnittlichen Ausstattung der Wohnungen im Milieuschutzgebiet, zum anderen durch die bauordnungsrechtlichen Mindestanforderungen im Einzelfall zu ermitteln. Eine „durchschnittliche Wohnung“ ist dabei eine Wohnung, wie sie in diesem Gebiet oder in anderen Gebieten von Bevölkerungsschichten der Art beansprucht wird, aus der sich die Wohnbevölkerung des betreffenden Milieuschutzgebietes zusammensetzt.

Zwar ist im Regelfall davon auszugehen, dass die „bauordnungsrechtlichen Mindestanforderungen“ nicht höher liegen, als der zeitgemäße Ausstattungsstandard einer durchschnittlichen Wohnung. Daher kann Eigentümern im Regelfall eine Genehmigung für das nicht versagt werden, was ihnen als Bauherrn bei der Neuerrichtung zur Pflicht gemacht würde. Allerdings entspricht nicht jede für Neubauten geltende Mindestanforderung automatisch dem maßgeblichen zeitgemäßen Ausstattungsstandard. Bei Maßnahmen zur energetischen Ertüchtigung vorhandener Wohngebäude besteht der Genehmigungsanspruch bei Umsetzung der Mindestanforderungen der Energieeinsparverordnung (EnEV).

2.2 Zur Bedeutung der Miethöhe

Wenn die beabsichtigte Modernisierungsmaßnahme zu einer Miethöhe führen würde, die über der für das jeweilige Erhaltungsgebiet ermittelten Durchschnittsmiete läge, kann dies auf eine Verdrängungsgefahr hinweisen. Ein Indikator hierfür kann eine aus der gebietsspezifischen Miete und den im Gebiet vorherrschenden Einkommens- und Vermögensverhältnissen ermittelte Schwelle einer „Höchstbelastungsmiete“ sein, sofern diese Ermittlung methodisch einwandfrei und in nachvollziehbarer Weise erfolgt ist. Als Faustwert für die allgemeine Beurteilung der Mietbelastung gilt, dass ein Haushalt nicht mehr als ca. 1/3 seines Netto-Haushaltseinkommens für die Warmmiete aufbringen sollte, um noch über genügend Mittel für die sonstige Lebenshaltung zu verfügen.

Ein niedriges Mietniveau in einem Gebiet ist für sich genommen aber noch keine Rechtfertigung zur Aufstellung einer Satzung bzw. zur Versagung der erhaltungsrechtlichen Genehmigung. Vielmehr kann dieses auch zu einseitigen Bevölkerungsstrukturen führen und damit der Zielvorgabe des § 1 Abs. 6 Nr. 2 BauGB widersprechen, für sozial stabile Bewohnerstrukturen zu sorgen. Allerdings deutet ein im Vergleich zur aktuellen Angebotsmiete niedriges (Bestands-)Mietniveau, oft einhergehend mit modernisierungsbedürftiger Bausubstanz und Ausstattungsdefiziten, auf ein Aufwertungspotenzial hin. Dieses kann z. B. Investoren in Erwartung künftig steigender Mieterträge auch zu spekulativem „Einstieg“ in solche Gebiete verleiten und eine Entwicklungsdynamik auslösen. Daher muss stets der Einzelfall mit seinen beabsichtigten Maßnahmen und Änderungen betrachtet werden und die begründete Sorge negativer städtebaulicher Folgen bestehen, auch und gerade im Hinblick auf mögliche „Vorbildwirkung“ einzelner Vorhaben.

Als bodenrechtliche Vorschrift ist die Erhaltungssatzung als solche kein Mieterschutzinstrumentarium und hat auf allgemeine, nicht mit Baumaßnahmen zusammenhängende Mieterhöhungen keinen Einfluss. Die Regelung löst zwar z. B. durch die mögliche Reduzierung der modernisierungsbedingten Mietsteigerungen mittelbar einen Mieterschutz aus. Das Instrument kann aber weder subjektive Rechte eines einzelnen Mieters begründen, noch kann es als Instrument des unmittelbaren Mieterschutzes eingesetzt werden. Vor allem darf eine entwicklungsrechtliche Genehmigung auch nicht von der Einhaltung bestimmter Mietobergrenzen abhängig gemacht werden. Es erscheint aber möglich, eine begleitende „Kontrollberechnung“ zur Ermittlung des Mietaufschlags zu erstellen, vergleichbar dem Vorgehen in den Freiburger Sanierungsgebieten.

2.3 Kriterien

Zum Nachweis einer Gefährdung der angestammten Bevölkerung sind neben dem Verdrängungspotenzial zum einen das sich aus dem aktuellen Zustand ergebende Aufwertungspotenzial und zum anderen der belegbare Aufwertungsdruck zu bewerten. Eine negative städtebauliche Folge läge z. B. dann vor, wenn für die absehbar von Verdrängung bedrohten Bevölkerungskreise keine realistische Aussicht auf adäquaten Ersatzwohnraum im Bestand oder anderen Stadtquartieren besteht.

Aus dem Vorgenannten ergibt sich für den Vollzug des Milieuschutzes für die Gemeinde ein je nach Größe und Struktur des Gebietes mehr oder weniger hoher Ermittlungs-, Bewertungs- und Begründungsaufwand. So sind zum Nachweis eines Aufwertungspotenzials u. a. die folgenden Merkmale zu erheben:

- Gebäudealter
- Wohnungsschlüssel und Wohnfläche
- Eigentumsform der Gebäude und Wohnungen
- Sanierungs- und Modernisierungspotenziale
- Auswertung der Bauanträge
- Ausstattungszustand und durchgeführte Modernisierungsmaßnahmen

Der Aufwertungsdruck wird u. a. anhand folgender Kriterien geprüft:

- Entwicklung der Angebotsmietpreise
- Netto-Kaltmieten/Warmmieten nach Zuzugsjahr und Wohnfläche
- Auswirkung von Modernisierungen
- Umwandlungsaktivitäten, Abgeschlossenheitsbescheinigungen und Wohnungsverkäufe
- Auswirkungen von Umwandlungen auf bauliche Maßnahmen und die Mieterstruktur
- Gästebetreuung und Ferienwohnungen

Das „Verdrängungspotenzial“ als Maßstab für die Gefährdung einer angestammten Bevölkerung insgesamt ergibt sich aus der Gesamtbewertung u. a. der folgenden Kriterien:

- Alter und Herkunft
- Bildungsniveau
- Anteil Mieter und Wohnungseigentümer
- Haushaltsgrößen
- Beteiligung am Erwerbsleben
- Einkommens- und Vermögensverhältnisse
- Entwicklungen im Quartier und der Nachbarschaft
- Gebietsbindung und Umzugswunsch

Die Erhebung repräsentativer Sozial-, Einkommens-, Vermögens- und Ausstattungsmerkmale und -daten ist dabei auch erheblich von der Mitwirkungsbereitschaft der Bewohner_innen des Gebietes abhängig. Es handelt sich dabei um durchaus sensible personenbezogene Daten (vgl. Haushaltsbefragungsbogen für den Bereich Imberyweg/Mettweg, Anlage 5).

Stadtquartiere mit intakten sozialen Milieus weisen in vielen Fällen auch eine städtebauliche Eigenart auf, die ggf. erhaltenswert sein und Anlass geben kann, bei anstehenden baulichen Veränderungen die Anwendungsvoraussetzungen einer baulichen Erhaltungssatzung nach § 172 Abs. 1 Nr. 1 BauGB zu prüfen. Ein solcher Zusammenhang ist aber weder notwendig noch zwingend.

2.4 Verfahrensfragen

Ein bestimmtes Satzungsverfahren wie etwa beim Bebauungsplan ist zwar nicht vorgeschrieben, jedoch wird gerade in größeren Gebieten eine Beteiligung und Information der breiten Öffentlichkeit erforderlich werden – dies vor allem, um auf die gesonderten Genehmigungspflichten hinzuweisen. Letzteres betrifft insbesondere solche Maßnahmen, die baurechtlich verfahrensfrei sind (z. B. eine Badmodernisierung oder die Verlegung eines teuren Parkettbodens etc.).

Liegen Anhaltspunkte für eine Gefährdung städtischer Milieus vor, wird das Verfahren mit dem Beschluss zur Aufstellung einer sozialen Erhaltungssatzung und der ortsüblichen Bekanntmachung eingeleitet. Anschließend wird eine vertiefende Erhebung bzw. städtebauliche Detailuntersuchung vergeben und durchgeführt. Werden durch diese die Anwendungsvoraussetzungen nachgewiesen, erfolgt der Satzungsbeschluss.

Um zu verhindern, dass während der Aufstellungsphase Fakten geschaffen werden, können Maßnahmen bzw. Vorhaben (z. B. Anträge auf Abgeschlossenheitsbescheinigungen, Bauanträge oder Handwerkertätigkeiten) für die Dauer von längstens 12 Monaten zurückgestellt werden. Die Durchführung einer vertiefenden Erhebung kann auch unabhängig von einem Aufstellungsbeschluss erfolgen. Dieser ist aber für Zurückstellungen erforderlich.

2.5 Abwendungsvereinbarung

Zur Erreichung der Ziele einer sozialen Erhaltungssatzung sind auch als „Abwendungsvereinbarungen“ bezeichnete städtebauliche Verträge möglich. In diesen wird zwischen Gemeinde und Eigentümer vereinbart, bis zu welchem Punkt eine Modernisierung zulässig ist. Abwendungsvereinbarungen können auch genutzt werden, um in der Aufstellungsphase eine Zurückstellung abzuwenden oder zu verkürzen.

2.6 Vorkaufsrecht

Im Geltungsbereich von Erhaltungssatzungen besteht grundsätzlich ein Vorkaufsrecht der Kommune (§ 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BauGB) für ein bebautes oder unbebautes Grundstück, das sie auch über einen Dritten ausüben kann (§ 27 a Abs. 1 Satz 1 BauGB). Dieser muss willens und in der Lage sein, die Immobilie den Erhaltungszielen entsprechend zu nutzen. Das Vorkaufsrecht steht der Gemeinde beim Kauf von Rechten nach dem Wohnungseigentumsgesetz und von Erbbaurechten nicht zu, ebenso wie im Fall der Veräußerung an nahe Familienangehörige. Eine Ausübung ist auch nur möglich, wenn das Wohl der Allgemeinheit dies rechtfertigt (§ 24 Abs. 3 BauGB); beispielsweise wenn durch einen vorgesehenen Abbruch oder Umbau die Erhaltungsziele beeinträchtigt sind. Die Gemeinde muss die über das Vorkaufsrecht erworbenen Grundstücke gemäß § 89 BauGB reprivatisieren.

Die Ausübung des Vorkaufsrechts muss innerhalb von zwei Monaten (§ 28 Abs. 2 Satz 1 BauGB) nach Mitteilung des Kaufvertrags ausgeübt werden. Dieser Zeitraum ist sehr knapp bemessen und stellt angesichts der Vielzahl zu koordinierender Schritte eine große Herausforderung dar (u. a. Prüfung der Anwen-

dungsvoraussetzungen, Einholung eines Verkehrswertgutachtens und ggf. Gremienentscheidung). Außerdem muss die Stadt über die notwendigen Haushaltsmittel verfügen. In vielen Städten muss das Vorkaufsrecht aber nur selten tatsächlich ausgeübt werden, weil die Akteure am Wohnungsmarkt sehr schnell auf die Anforderungen des Milieuschutzes reagieren und ihre Vorhaben anpassen.

Alternativ kann die Gemeinde auf Ausübung des Vorkaufsrechts bei Abschluss einer Abwendungsvereinbarung mit dem Käufer (§ 27 Abs. 1 Satz 1 BauGB) verzichten. Bei näherer Betrachtung erstreckt sich die praktische Bedeutung des Vorkaufsrechts im Wesentlichen auf die Möglichkeit, durch den Abschluss von Abwendungsvereinbarungen mit der Käuferseite die Sicherstellung der Erhaltungsziele zu gewährleisten.

Der Kaufpreis ist grundsätzlich der zwischen Käufer_in und Erwerber_in vereinbarte, da die Stadt in den Vertrag zwischen diesen beiden eintritt. Unter bestimmten Voraussetzungen kann die Gemeinde das Vorkaufsrecht zum aktuellen Verkehrswert ausüben. Allerdings kann der_die Verkäufer_in dann vom Vertrag zurücktreten.

In Berlin erfolgt die Ausübung des Vorkaufsrechts in sozialen Erhaltungsgebieten grundsätzlich zugunsten eines Dritten. In der Regel kommen hierfür die städtischen Wohnungsbaugesellschaften in Betracht. Sollte das vorhandene Eigenkapital zur Finanzierung nicht ausreichend sein, kann über einen eigenen Deckungskreis des Landes Berlin eine entsprechende Eigenkapitalzuführung an die jeweilige Wohnungsbaugesellschaft erfolgen. In der Praxis kommt auch in Berlin bei dem überwiegenden Teil der Vorkaufsrechtsfälle dessen Ausübung jedoch nicht zum Tragen, weil mit der Käuferseite Abwendungsvereinbarungen geschlossen werden können, die die Erreichung der Erhaltungsziele sicherstellen.

Die Verwaltung wird im Herbst 2018 mit allen involvierten Dienststellen und der Freiburger Stadtbau die grundsätzlichen Möglichkeiten zur Ausübung von Vorkaufsrechten in Erhaltungsgebieten vertieft prüfen.

2.7 Verwaltungsaufwand

Bereits mit Einleitung des Satzungsverfahrens kann ein erheblicher Verwaltungsaufwand entstehen. Angesichts der unzweifelhaft vorhandenen Ängste bei zahlreichen Mieterinnen und Mietern und der verständlichen Unkenntnis, welche Maßnahmen „übliche“ und zu genehmigende Instandhaltungen sind bzw. nur auf die Herstellung eines zeitgemäßen Ausstattungsstandards abzielen und wo ggf. diese Grenzen überschritten werden, kann die Zahl der der Stadt gemeldeten Vorgänge beträchtlich sein. Dann müssen ggf. sehr viele Aktivitäten zeitgleich erfolgen bzw. Verfahren durchgeführt werden. Zu nennen sind v. a.:

- Steuerung des Gesamtprozesses mit mehreren involvierten Ämtern und Stellen: Amt für Projektentwicklung und Stadterneuerung (APS), Baurechtsamt (BRA), Stadtplanungsamt (StPIA), Amt für Liegenschaften und Wohnungswesen (ALW), Vermessungsamt (VermA), Rechtsamt (RA), Freiburger Stadtbau GmbH (FSB)
- Überprüfung und Festlegung der Gebietsabgrenzung

- Aufstellungsbeschluss für eine Soziale Erhaltungssatzung und Durchführung des Satzungsverfahrens
- Durchführung eines Vergabeverfahrens für eine vertiefende Erhebung / Detailuntersuchung zu den Aspekten Aufwertungspotenzial, Aufwertungsdruck, städtebauliche Struktur, öffentliche und private Infrastruktur und Verdrängungspotenzial
- Durchführung der vertiefenden Erhebung / Detailuntersuchung
- Bürgerbeteiligung und Beteiligung der betroffenen Träger öffentlicher Belange
- Zusammenfassende Bewertung und Prüfung der Anwendungsvoraussetzungen gemäß § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB
- Darstellung der möglichen negativen städtebaulichen Folgen
- Darstellung der Handlungserfordernisse / Erhaltungsziele
- Abgrenzung des Geltungsbereichs
- Festlegung der Genehmigungskriterien
- Zurückstellung von Vorhaben
- Genehmigung von Vorhaben
- Verhandlung und Vereinbarung von Abwendungsvereinbarungen
- Widerspruchs- und Klageverfahren
- Ortstermine und Inaugenscheinnahmen

Sollten künftig auf Grundlage einer beschlossenen Erhaltungssatzung Vorkaufsrechte in der gesetzlich vorgegebenen Frist von 2 Monaten ausgeübt werden, kommen verwaltungsintern weitere aufwändige und komplexe Aufgaben im Rahmen der rechtlichen und abwicklungstechnischen Ausübung der Vorkaufsrechte, Erstellung von Verkehrswertgutachten usw. hinzu.

Personalaufwand entsteht bereits mit dem Aufstellungsverfahren einer sozialen Erhaltungssatzung. Er ist auch in den Regelprozessen (Satzungsverfahren, Antragsbearbeitung) sehr schwer quantifizierbar und stark gebiets- und vorhabenabhängig. Die Aushandlung von Abwendungsvereinbarungen ist in der Regel sehr bearbeitungs- und abstimmungsintensiv. Erst recht gilt dies im Falle der Ausübung des Vorkaufsrechts sowohl beim Amt für Liegenschaften und Wohnungswesen als auch beim Vermessungsamt, wo der Personalbedarf derzeit auch nicht verlässlich kalkulierbar ist und zudem eine 2-Monats-Frist einzuhalten ist. Die Anwendung des sozialen Erhaltungsrechts kann somit in erheblichem Umfang Personalkapazitäten binden. Entscheidender Faktor wird die Entwicklung effizienter Prozesse sein.

3. Umwandlungsverordnung

Im Zusammenhang einer Milieuschutzsatzung ist auch die Umwandlungsverordnung (UmwandVO) der Landesregierung zu betrachten:

Mit dem Erlass der Rechtsverordnung über die Einführung einer Umwandlungsgenehmigung (seit 19.11.2013 in Kraft) wird für die Grundstücke im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung nach § 172 BauGB bestimmt, dass zusätzlich auch die Begründung von Wohn- oder Teileigentum an Gebäuden, die ganz oder teilweise zum Zwecke des Wohnens bestimmt sind, für (zunächst) fünf Jahre nicht ohne Genehmigung erfolgen darf. Diese Versagung der Genehmigung stellt

unter Umständen einen erheblichen Eingriff in das Eigentumsrecht dar. Nach § 3 der UmwandVO tritt die Verordnung fünf Jahre nach Verkündung, d. h. in Baden-Württemberg mit Ablauf des 18.11.2018, wieder außer Kraft. Das Ministerium führte Anfang des Jahres im Hinblick auf eine etwaige Verlängerung eine Umfrage unter den Kommunen durch, an der sich auch die Stadt Freiburg beteiligte und dabei eine Verlängerung der Verordnung befürwortet hat.

Eine Mieterverdrängung durch Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen kann beispielsweise durch Veräußerungen von Wohnungsbeständen an Investoren ausgelöst werden, die dann umfassende Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen durchführen.

Andererseits ist nicht automatisch für jedes Gebiet, in welchem sich Tendenzen in Richtung der Umwandlung zu Wohn- und Teileigentum abzeichnen, der Erlass einer sozialen Erhaltungssatzung sinnvoll. Unter bestimmten örtlichen Voraussetzungen kann auch genau eine solche Entwicklung, beispielsweise im Sinne einer sozialen Durchmischung, aus städtebaulicher Sicht gerade wünschenswert und damit höher zu gewichten sein (vgl. Binzengrün 34 in Weingarten).

Auch in diesem Fall sieht das Baugesetzbuch einen größeren Katalog von Fallgestaltungen vor, in denen die Genehmigung (zwingend) zu erteilen ist, z. B. bei der Veräußerung des Wohnungs- oder Teileigentums zur eigenen Nutzung an Familienangehörige der Eigentümer. Eine Genehmigung ist zu erteilen, wenn sich der Eigentümer im Gegenzug dazu verpflichtet, innerhalb von sieben Jahren ab der Begründung von Wohnungseigentum Wohnungen nur an die Mieter (der Wohnungen oder im Gebäude) zu veräußern.

Nach sieben Jahren darf die Wohnung auch an einen Dritten verkauft werden. Mit Verkauf haben die neuen Eigentümer nach der mindestens bis zum 30.06.2020 geltenden Rechtslage sodann die Möglichkeit, die Mietverhältnisse aus berechtigtem Interesse (z. B. Eigenbedarf) zu kündigen. Ob sich diese Kündigungsfrist mit Änderungen der zugrunde liegenden Rechtsverordnung des Landes verlängert, ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht absehbar. Derzeit könnte in diesen Fällen eine Verdrängung der Mieter nach Begründung des Wohnungseigentums somit für sieben Jahren verhindert werden, länger jedoch nicht.

4. Möglichkeiten und Grenzen sozialer Erhaltungssatzungen

Basierend auf den aus Literatur und Forschung zu gewinnenden Erkenntnissen sowie aufgrund der Ergebnisse des Expertenhearings der Verwaltung zum Thema Milieuschutzsatzung vom 17.09.2014 lässt sich der derzeitige Diskussionsstand zu diesem Instrument wie folgt zusammenfassen:

Chancen einer Milieuschutzsatzung

- Luxusmodernisierungen können weitgehend verhindert und ein Anstieg von Kaltmiete und Betriebskosten begrenzt werden. Hierzu zählen u. a.:
 - Einbau beziehungsweise Anbau von besonders kostenaufwändigen Aufzügen oder Fassadengleitern

- Einbau eines zweiten Bades oder einer zweiten Dusche
 - Nicht erforderliche Grundrissänderungen
 - Wohnungsteilungen und Wohnungszusammenlegungen
 - Anbau von besonders kostenaufwändigen Erstbalkonen
 - Schaffung von besonders hochwertiger Wohnungs- und Gebäudeausstattung,
 - Fußbodenheizung, Gegensprechanlage mit Videobildübertragung, Einbau eines Innenkamins, hochwertige Bad- und Küchenausstattung, bodentiefe Fenster, repräsentative Eingangsbereiche und Treppenhäuser
- Soziale Strukturveränderungen verlaufen in sozialen Erhaltungsgebieten erfahrungsgemäß langsamer. Langjährige vorhandene Mieter_innen profitieren von dieser zeitverzögerten sozialen Strukturveränderung (Zeitgewinn).
 - Investoren mit kurzfristigen Verwertungsinteressen meiden die Gebiete eher.
 - Durch die Satzung kann die Umwandlung in Eigentum gebremst und Mietwohnungen mittelfristig gehalten werden.
 - Die soziale wie auch die bauliche Erhaltungssatzung ermöglichen bereits ab dem Aufstellungsbeschluss flexible Verhandlungslösungen mit Investoren zur Lösung bzw. Abmilderung etwaiger Konflikte, weil die Gemeinde nicht gefordert ist, einen konkret gewünschten städtebaulichen Endzustand festzulegen (Abwendungsvereinbarungen). Dies kann gegenüber dem auch wesentlich aufwendigeren Bebauungsplan einen großen Vorteil darstellen.
 - Ist die Satzung in Kraft, ergeben sich daraus unmittelbar noch keine Beschränkungen für die Eigentümer_innen im Geltungsbereich. Die Satzung muss dem Gesetz nach auch nicht begründet werden. Erst im Rahmen der konkreten Entscheidung über ein Bauvorhaben erfolgt die genaue und umfassende Prüfung des Vorhabens durch die Gemeinde. Die Begründung einer Versagung stellt dann einen Eingriff in das Eigentumsrecht dar und muss sich auf belastbare Sachverhalte und Prognosen stützen. Diese werden i. d. R. im Rahmen einer detaillierten Untersuchung erhoben bzw. festgestellt.

Grenzen einer Milieuschutzsatzung

- Aufgrund des Genehmigungsanspruchs für Maßnahmen zur Herstellung eines zeitgemäßen Ausstattungsstandards für bloße Instandsetzungsarbeiten sowie (im Regelfall) für die Umsetzung der aktuellen Anforderungen des Bauordnungsrechts, sind die meisten Modernisierungsfälle und -maßnahmen zulässig und mit dem Erhaltungsrecht auch nicht zu verhindern. Dies gilt beispielsweise für:
 - den Ersteinbau einer Zentralheizung
 - die Grundausstattung in den Bereichen Sanitär, Trinkwasser und Abwasser, Elektroinstallation
 - Antennen-, Kabelfernseh- und Gegensprechanlagen
 - die Erneuerung der Fenster und die energetische Ertüchtigung (im Rahmen der EnEV)
 - die Erneuerung der Aufzugsanlage

- den Anbau kleinerer Balkone
 - die brandschutztechnische Nachrüstung
 - die Erneuerung der Wohnungsabschluss- und Haustüren
-
- Durch die soziale Erhaltungssatzung kann eine städtebauliche Entwicklung bzw. ein Umwandlungsprozess in einem Quartier unter Einsatz hoher Verwaltungskapazitäten bestenfalls verlangsamt und damit ggf. sozialverträglich abgefedert, letztlich aber auf lange Sicht kaum verhindert werden.
 - Es können nur bauliche Maßnahmen beeinflusst werden, keine nach Mietrecht zulässigen Mieterhöhungen.
 - Oft erfolgen strukturverändernde Prozesse schleichend, so dass diese hinsichtlich ihrer negativen städtebaulichen Auswirkungen (v. a. Verdrängungseffekte) in vielen Fällen nicht rechtzeitig erkannt werden. Auch muss die Verwaltung in Erhaltungsgebieten rechtzeitig von geplanten Veränderungen erfahren. Vor allem bei verfahrensfreien Bauvorhaben sind diese ohne Mithilfe der Bevölkerung kaum bis gar nicht ersichtlich.
 - Der personelle Aufwand im Vollzug wird als sehr hoch eingeschätzt, weil unter Umständen umfassende bauliche Sanierungskonzepte für Gebäude oder ganze Siedlungen auf die konkreten finanziellen Auswirkungen jeweils einzelner Maßnahmen hin überprüft werden müssen. Abwendungsvereinbarungen und Auflagen bezüglich der Veräußerung von zu bildendem Wohnungseigentum sind in Prüfung und Überwachung extrem aufwändig. Dies gilt auch für die im Gesetz genannten Bindefristen.
 - Konfliktpotenzial bergen insbesondere die Abgrenzung zulässiger "zeitgemäßer" Ausstattungsmerkmale von Wohnungen und Wohngebäude von sog. "Luxussanierungen" sowie städtischen Zielsetzungen (Barrierefreiheit, energetische Verbesserung/Klimaschutzziele etc.). Die Satzung ist somit vielmehr eine "Ausstattungsbremse" (bezogen auf die Verhinderung eines überdurchschnittlichen Standards) als eine "Mietpreisbremse".
 - Es wird kein Schutz des einzelnen Mietenden in einer bestimmten Wohnung zu einem bestimmten Mietpreis bewirkt.

5. Aktuelle Situation in Freiburg

In Freiburg werden derzeit angesichts der anhaltend günstigen Finanzierungs- und Förderbedingungen zahlreiche Wohngebäude und vereinzelt auch größere Einheiten modernisiert oder ersetzt, jedoch nicht ganze Quartiere oder Straßenzüge. Dabei sind eindeutige Fälle sog. „Luxusmodernisierungen“ oder der Zusammenlegung von kleinen Wohnungen mit Folge einer Verdrängung der bisherigen Mieter_innen bislang nicht bekannt geworden, auch wenn in dem einen oder anderen Fall nicht ausgeschlossen werden kann, dass bestimmte Einzelmaßnahmen einen „zeitgemäßen Ausstattungsstandard“ überschreiten.

Auch sind in Freiburg „Kieze“ mit dazugehöriger Infrastruktur weit weniger verbreitet und dann auch deutlich kleiner als etwa in Berlin oder München. Sie befinden sich i. d. R. in der Hand von Genossenschaften oder der Freiburger Stadtbau (z. B. in der Beurbarung). Darunter befinden sich auch langjährige intakte Nachbarschaften und erhaltungswürdige „Soziotope“, die aber deshalb noch nicht zwingend „Milieus“ im Sinne des sozialen Erhaltungsrechts sein müssen. Dies alles schließt, wie das Beispiel Imberypweg/Mettweg (siehe Nr. 5.1) zeigt, die Anwendung des Milieuschutzrechts zwar nicht aus, erfordert aber einen höheren Aufwand bei der Begründung der möglichen städtebaulichen Folgewirkungen.

Gleichwohl ist plausibel bzw. wahrscheinlich, dass durch

- die „Vorbildwirkung“ punktueller Einzelmaßnahmen,
- das vorhandene bauliche Aufwertungspotenzial in Teilen des Wohnungsbestands (vor allem hinsichtlich der energetischen Modernisierung und der Schaffung zusätzlicher Ausstattungsmerkmale wie z. B. Balkone),
- den wohnungswirtschaftlichen Aufwertungsdruck (Entwicklung der Angebotsmietpreise bei teilweise niedrigen Bestandsmieten, Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen, steigender Nachfragedruck)

im Stadtgebiet ein schleichender sozialer Verdrängungsprozess im Gange ist, der insbesondere, aber nicht ausschließlich, kleine und einkommensschwache Haushalte trifft.

Es ist darauf hinzuweisen, dass die Verwaltung nicht über ein vollständiges Bild der tatsächlichen Lage verfügen kann. Das liegt daran, dass die weit überwiegende Zahl möglicher Modernisierungsmaßnahmen baurechtlich verfahrensfrei ist und Ausstattungsstandards von Häusern und Wohnungen baurechtlich nicht relevant sind.

Anders ist das bei statischen Eingriffen für Aufzüge, dem Anbau von Außenaufzügen oder der Entfernung tragender Wände bei Grundrissveränderungen, die einer Genehmigung bedürfen. Solche Baumaßnahmen fallen dann nicht mehr nur unter den Begriff der Modernisierung, hier spricht man bereits von „Luxusmodernisierungen“. Es ist daher davon auszugehen, dass zumindest ein Großteil der „Luxusmodernisierungen“ baurechtlich (oder ggf. auch denkmalrechtlich) in Erscheinung tritt. Dennoch ist hinsichtlich der Frage nach dem tatsächlichen Ausmaß von „Luxussanierungen“ von einer gewissen „Dunkelziffer“ auszugehen.

Mit Einleitung des Satzungsverfahrens müssen dann alle, auch verfahrensfreie Maßnahmen gesondert bei der Stadt beantragt werden, damit diese über eine Zurückstellung entscheiden kann. Ob das jedoch in jedem Einzelfall geschehen wird, bleibt fraglich, so dass auch mit einer sozialen Erhaltungssatzung voraussichtlich nicht alle Vorhaben erfasst werden können. Hier spielt die Sensibilisierung der Eigentümer_innen und Bürger_innen eine wichtige Rolle.

5.1 St. Georgen – Imberyweg / Am Mettweg

Mit Beschluss des Gemeinderats vom 17.11.2015 (Drucksache G-15/174) wurde für den Bereich „St. Georgen - Imberyweg / Am Mettweg“ eine soziale Erhaltungssatzung erlassen. Vorausgegangen war eine eingehende städtebauliche Untersuchung des Gebiets zur Prüfung gebietsspezifischer Merkmale einer sozialen Erhaltungssatzung, nachdem beim Baurechtsamt für ca. 80 Wohnungen Abgeschlossenheitsbescheinigungen beantragt wurden. Die weitere inhaltliche Verfahrensabwicklung wurde und wird durch das Baurechtsamt wahrgenommen.

Seitens des Baurechtsamts wurde auf Basis der Satzung und Umwandlungsverordnung eine Umwandlung in Wohnungseigentum untersagt und dies als gesetzliches Veräußerungsverbot dem zuständigen Grundbuchamt mitgeteilt. Mit Ablauf der Umwandlungsverordnung im November 2018 wären die Gebäude wieder aus dem Veräußerungsverbot entlassen, sofern nicht rechtzeitig eine Verlängerung erfolgt.

5.2 Stadtweite Untersuchung

Um eine gesamtstädtische Bewertung zu erreichen, hat ein in dieser Frage sehr erfahrenes externes Sachverständigenbüro gemeinsam mit verschiedenen Stellen in der Verwaltung eine datenbasierte stadtweite Voruntersuchung zur Ermittlung potenzieller Erhaltungsgebiete durchgeführt. Im Rahmen dieser Untersuchung wurde das gesamte Stadtgebiet – untergliedert nach den einzelnen statistischen Bezirken – mittels eines umfangreichen Indikatorensets eingehend untersucht. Hierbei wurden mehrere Bereiche als potenzielle Erhaltungsgebiete („Verdachtsgebiete“) ermittelt. Die Verdachtsgebiete wurden dann im verwaltungsinernen Teil des Geoinformationssystems markiert und die Mitarbeitenden auf die Bedeutung und potenzielle Gefährdung intakter städtischer Milieus in- und außerhalb dieser Gebiete hingewiesen. Diese Bereiche stehen bezüglich von Veränderungstendenzen somit unter besonderer Beobachtung. Im Falle von Auffälligkeiten können umgehend ein mit den Ergebnissen der stadtweiten Erhebung begründeter Aufstellungsbeschluss für eine soziale Erhaltungssatzung erlassen und Zurückstellungen von Bauvorhaben für längstens ein Jahr ausgesprochen werden. Eine Entscheidung würde dann auf Grundlage einer städtebaulichen Detailuntersuchung erfolgen.

Da auch außerhalb dieser Verdachtsgebiete quartiersbezogene Verdrängungsprozesse negative städtebauliche Folgen haben können, sind Erhaltungssatzungen außerhalb der Verdachtsgebiete prinzipiell nicht ausgeschlossen. Jedoch müssen in diesen Fällen hinreichend belastbare Indizien einen Aufstellungsbeschluss und ggf. eine Zurückstellung rechtfertigen.

In der stadtweiten Voruntersuchung wurden zur Beschreibung der Art und Weise sowie Intensität möglicherweise bestehender Veränderungs- bzw. Aufwertungsprozesse in einem Gebiet u. a. die folgenden Indikatoren untersucht:

- **Angebotsmietenentwicklung für Bestandswohnungen:** Deutlich überdurchschnittliche Steigerungsraten lassen auf einen erhöhten Nachfragedruck im Gebiet schließen.

- **Veränderung der Transaktionspreise von Bestandswohnungen:** Die Entwicklung der Preise kann eine (etwas) andere Dynamik aufweisen als die der Mieten, daher werden beide Indikatoren genutzt.
- **Volumen der Transaktionen von Bestandswohnungen im Verhältnis zum Bestand:** Ein überdurchschnittlicher Anteil von Transaktionen deutet auf eine hohe aktuelle oder zu erwartende Attraktivität des Gebietes, insbesondere auch für Investoren bzw. Kapitalanleger hin.
- **Anteil geförderter Wohnungen, die in den nächsten 5 Jahren aus der Bindung laufen:** Nicht geförderte Wohnungen weisen ein größeres Potenzial für aufwertende Maßnahmen auf als geförderte. Ein überdurchschnittlicher Anteil bei den geförderten Wohnungen, die aus der Bindung laufen, bietet entsprechend mehr Ansatzpunkte für die Durchführung aufwertender Maßnahmen.
- **Abgeschlossenheitsbescheinigungen im Bestand in den letzten 5 Jahren:** Ein überdurchschnittlicher Anteil von Abgeschlossenheitsbescheinigungen deutet auf (zukünftig) breitere Umwandlungsaktivitäten hin.

Daher geht die Verwaltung derzeit davon aus, dass mit den Verdachtsgebieten im Ergebnis alle Bereiche mit nachweislichem Aufwertungsdruck und -potenzial sachgerecht erfasst wurden.

In jüngster Zeit wurden Zweifel an der Methodik dieser Untersuchung geäußert. So wurden u. a. die mathematischen Berechnungsmodelle in Frage gestellt, bzw. deren Realitätsbezug. Hierzu haben das Amt für Bürgerservice und Informationsverarbeitung (ABI) als auch das beauftragte Büro Stellung bezogen. Aus der Stellungnahme geht hervor, dass das Verfahren zum Abgleich der einzelnen Indikatoren über die Feststellung von Verdachtsgebieten im Stadtgebiet aus fachlicher Sicht fundiert ist und der Zielsetzung in vollem Umfang entspricht (Anlage 6). Im Übrigen wird diese Methodik auch in Städten wie Hamburg, die über umfangreiche Erfahrungen in den Verfahren zum Erlass sozialer Erhaltungssatzungen verfügen, angewandt. Die Verwaltung sieht daher keine Veranlassung, die Methodik und die Ergebnisse in Zweifel zu ziehen. Die stadtweite Untersuchung ist eine tragfähige Grundlage für eine erste Bewertung der städtischen Wohnquartiere.

5.3 Freiburger Stadtbau und Wohnungsbaugenossenschaften

Wohnungsbaugenossenschaften sind ebenso wie kommunale Wohnungsunternehmen prinzipiell nicht von der Anwendung des sozialen Erhaltungsrechts ausgenommen. Auch Maßnahmen dieser Akteure können grundsätzlich städtebaulich relevante Verdrängungsprozesse auslösen, vor allem, wenn es um größere zusammenhängende Wohnungsbestände geht.

Der zusammenhängende Gebäude-/Wohnungsbestand der Freiburger Baugenossenschaften und der Freiburger Stadtbau wurde bei Festlegung der Verdachtsgebiete jedoch aufgrund der Bedeutung sozialer Aspekte für das wohnungswirtschaftliche Handeln dieser Akteure ausgenommen. Die Freiburger Stadtbau ist als 100-%ige Tochter der Stadt in ihrem Handeln in besonderem Maß der Rücksichtnahme auf die angestammte Bewohnerschaft und intakte Nachbarschaften verpflichtet. Genossenschaften haben ein Interesse daran, ein breites Spektrum an Wohnraum für alle ihre Mitglieder vorzuhalten und dazu ge-

hören geförderte und freifinanzierte Wohnungen. Dies führt zu einer ausgewogenen und stabilen Sozialstruktur. Das besondere an Genossenschaften ist aber, dass es sich immer um dauerhafte Mietwohnungen handelt, die im Bestand der Genossenschaft und damit in der Verantwortung der Mitglieder bleiben. Auch zeigt die Erfahrung, dass die Genossenschaften bemüht sind, bei Sanierungsmaßnahmen oder Abbruch und Neubau sozialverträgliche Lösungen für ihre Mieter_innen zu finden und Ersatzwohnraum im Genossenschaftsbestand bereit zu stellen. Der Schwerpunkt der Geschäftstätigkeit liegt nach wie vor in der Bereitstellung von Wohnraum zu „gedämpften“ Mietpreisen im mittleren Segment. In dem nach Abschluss der Sanierungsarbeiten auch Genossenschaftsmitglieder in die sanierten Gebäude ziehen, ändert sich die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung im Gebiet der Erhaltungssatzung prognostisch nicht grundlegend. Wenn es der innergenossenschaftlichen Willensbildung entspricht, auch besser ausgestatteten und damit teureren Wohnraum für einen Teil ihrer Mitglieder bereit zu stellen, bedarf dies grundsätzlich ebenso wenig einer staatlichen Steuerung wie die allgemeine Modernisierung des Wohnungsbestands zur Erhaltung des Genossenschaftsvermögens.

Dabei wird nicht übersehen, dass viele Genossenschaften inzwischen renditeorientierter arbeiten als das früher der Fall war und dass beim Ersatz älterer Wohnungsbestände die teureren Mietwohnungen oft an Personen gehen, die erst unmittelbar vor Abschluss des Mietvertrags der Genossenschaft beitreten. Dies kann sich in vielen Fällen positiv auf das Sozialgefüge in einem Quartier auswirken. Je nach Situation und Konzept können so aber auch intakte Nachbarschaften zerstört und Verdrängungseffekte für langjährige Genoss_innen und insbesondere solche mit niedrigem Einkommen ausgelöst werden. Das Milieuschutzrecht darf jedoch nicht angewendet werden, um die generelle Unternehmenspolitik solcher Genossenschaften zu beeinflussen. Es kann nur dort zum Einsatz kommen, wo die städtebaulichen Voraussetzungen nachgewiesen sind.

6. Einschätzung der Situation im Stadtteil Stühlinger

Im Stadtteil Stühlinger kam in jüngster Zeit in der Öffentlichkeit der Verdacht auf, dass vermehrt bauliche Maßnahmen durchgeführt werden, welche eine Verdrängung der angestammten Wohnbevölkerung hervorrufen und mittels einer sozialen Erhaltungssatzung gestoppt werden könnten. Die Verwaltung hat daraufhin die Anzahl der Vorgänge in den letzten 10 Jahren (von 2008 bis 2017) überprüft, mit dem Ergebnis, dass in diesem Zeitraum zumindest keine signifikante Zunahme der Bautätigkeiten im Stühlinger festgestellt werden konnte.

Der Kernbereich des Stadtteils Stühlinger zwischen Vogesenstraße, Fehrenbachallee, Breisacher Straße und Wentzingerstraße umfasst 6 statistische Bezirke. Der Bezirk 5135 (zwischen Vogesen-, Eschholz- und Engelbergerstraße) wurde ebenso wie der nördlich anschließende Bezirk 5122 (zwischen Breisacher Straße und Uni-Kinderklinik) im Rahmen der stadtweiten Untersuchung als Verdachtsgebiet ermittelt. Bei den übrigen Bezirken 5124 und 5131 bis 5134 zeigten sich in der stadtweiten Untersuchung die folgenden Ergebnisse:

- Verdrängungsdruck: gering (1) / durchschnittlich (2) / erhöht (2)
- Verdrängungspotenzial: gering (1) / durchschnittlich (4)

- Kombinierte Auswertung Verdrängungsdruck und Verdrängungspotenzial: kein Verdachtsgebiet
- Gesamtergebnis – Plausibilität Erhaltungsgebiet: nein

Die Aktivitäten auf dem Immobilienmarkt und die beobachtete Sanierungstätigkeit im Stadtteil entsprechen insgesamt dem Niveau in der Gesamtstadt. Auch wenn es punktuell zu Sanierungen und Verkäufen im Immobilienbestand kommt, sind daraus keine strukturellen Veränderungen im Quartier ablesbar.

Eindeutige Belege dafür, dass im Stadtteil Luxusmodernisierungen um sich greifen, sind dabei nicht zu Tage getreten. So ergab eine Prüfung von sechs der Verwaltung konkret benannten Vorgängen in Wanner- und Guntramstraße das folgende Bild:

- Zu 2 Fällen liegen keine Erkenntnisse vor. Eine Baugenehmigung war daher entweder nicht erforderlich oder wurde nicht eingeholt.
- Bei 2 Fällen ging es um Um- bzw. Ausbau des Dachgeschosses.
- In einem Fall umfasste das Vorhaben neben Sanierungsmaßnahmen und dem Ausbau des Dachgeschosses die Errichtung einer Balkonanlage. Diese Baumaßnahmen werden anhand der vorliegenden Planunterlagen und einer Vorort Begehung nicht als Luxusmodernisierung eingestuft, sondern als Anpassung an den heutigen Standard. Zu beachten ist, dass bei jeder Sanierung auch eine Aufwertung stattfindet, im vorliegenden Fall liegt diese jedoch nicht über dem heutigen Standard. Außerdem muss berücksichtigt werden, dass die verwendeten Materialien und Produkte (z. B. Sanitäreanlagen) baurechtlich nicht relevant sind und ggf. höherem Standard entsprechen könnten.
- Nur im letzten Fall wurden Abgeschlossenheitsbescheinigungen (für 4 Wohnungen) beantragt.

Somit liegen derzeit nicht in ausreichendem Umfang und Gewicht Indizien vor, die auf eine Verdrängung im Sinne des § 172 BauGB hindeuten. Weil es aber bereits 2 Verdachtsgebiete gibt, erscheint es dennoch sinnvoll, über eine städtebauliche Detailuntersuchung vertiefte Erkenntnisse zu gewinnen.

7. Vorläufige Einschätzung des Vorhabens der Familienheim

Die vorläufige Einschätzung des Vorhabens der Baugenossenschaft Familienheim beruht u. a. auch auf Gesprächen mit dem Vorstand und mit der Bewohnerinitiative „Wiehre für alle“.

Die Familienheim Freiburg Baugenossenschaft eG plant nach Erkenntnis der Verwaltung den Abriss der Gebäude Quäkerstraße 1-9 und deren Ersatz durch einen Neubau (siehe Anlage 3). Derzeit liegen weder ein Bauantrag, noch ein Antrag auf einen Bauvorbescheid vor.

Die stadtweite Untersuchung hat für diesen Bereich (statistische Bezirke 4213 und 4224) die folgenden Ergebnisse erbracht:

- Verdrängungsdruck: gering / sehr gering
- Verdrängungspotenzial: durchschnittlich / gering

- Kombinierte Auswertung Verdrängungsdruck und Verdrängungspotenzial: kein Verdachtsgebiet
- Gesamtergebnis – Plausibilität Erhaltungsgebiet: nein

Der dreigeschossige Bestand mit Satteldach bietet aktuell Platz für insgesamt 43 (frei finanzierte) Wohneinheiten mit ca. 60 betroffenen Bewohner_innen. Es handelt sich überwiegend um sehr kleine 1-, 2- und 3-Zimmer-Wohnungen (27 bis 66 m², wobei nur 3 Wohnungen 27 m² aufweisen sollen), mit einer Durchschnittsmiete von ca. 6,71 €. Die Bestandsgebäude stammen aus den 1950er Jahren, die Gebäudehülle befindet sich weitestgehend noch im ursprünglichen Zustand, die Fenster sind vollständig erneuert. Die Baugenossenschaft sieht dringenden Handlungsbedarf und begründet dies mit den Anforderungen und Bedürfnissen einer älter werdenden Mieterschaft sowie dem Wohnungsbedarf von Familien. Geplant ist derzeit ein viergeschossiger Neubau mit Attikageschoss und Flachdach an gleicher Stelle wie die Bestandsgebäude sowie eine Bebauung im Blockinnenbereich anstelle der vorhandenen Garagen.

Dadurch könnten, abhängig von den weiteren Grundrissplanungen, insgesamt ca. 52 Wohneinheiten aus vorrangig 2- und 3-Zimmer-Wohnungen und ca. 12 - 15 familiengerechte 4-Zimmer-Wohnungen entstehen. Die geplante Maßnahme erzielt somit rd. 20 % mehr Wohnungen als das Bestandsgebäude. Die bisher angedachten Wohnflächen betragen ca. 45 - 100 m². Bei Bedarf und abhängig von einem Mobilitätskonzept und einer damit verbundenen Stellplatzreduzierung besteht nach Aussage der Familienheim immer noch die Möglichkeit, auch kleinere Wohnungen als bisher geplant zu bauen.

Die Wohnflächen sollen sich lt. Angaben der Familienheim bei mindestens 50 % an den Vorgaben des Landeswohnraumförderungsgesetzes orientieren. 16 Wohnungen (30 %) sollen auch durch die Landeswohnraumförderung finanziert und nach Aussage der Familienheim zur Stabilisierung der Mieten im Quartier als Sozialwohnungen zu einem Betrag von 7,50 €/m² vermietet werden. Die Dauer der Belegungsbindung steht noch nicht fest. Der Mietzins für die übrigen Wohnungen soll lt. Angaben der Familienheim zwischen 7,50 €/m² und 10,00 €/m² liegen.

Zum Zeitpunkt der Ankündigung des Vorhabens konnte die Familienheim ihren Mieter_innen nach eigener Aussage 30 Ausweichwohnungen in der Wiehre zu den jeweiligen Konditionen der jetzigen Miete je m² anbieten. Ziel sei es, die Wohnungsgröße in der Regel in etwa identisch zu halten, soweit dies möglich ist. Bei Fertigstellung des Neubaus sollen die Mieter_innen die Möglichkeit bekommen, ihre Ausweichwohnungen weiterhin zu behalten. Die Familienheim sei bereit, den ausweichenden Mieter_innen während der Bauphase (max. 3 Jahre) die Miete in der Wiehre zu gleichen Konditionen anzubieten wie vorher.

Zwischen der Familienheim und der Bauverwaltung haben in den letzten Monaten mehrere Gespräche stattgefunden, in denen das städtische Interesse an der Beibehaltung eines niedrigen Mietpreinsniveaus zum Ausdruck gebracht wurde sowie die (von der Familienheim verneinte) Sanierungsfähigkeit im Bestand als auch Überlegungen über eine zukünftige Bebaubarkeit dargestellt und gemeinsam diskutiert wurden.

Den betroffenen Mietparteien wurde von der Familienheim folgendes Angebot unterbreitet:

- Ersatzwohnungen im Stadtteil Wiehre, d. h. die Mieter_innen verbleiben im gleichen Quartier
- gleicher Mietpreis pro m² Wohnfläche in der Ersatzwohnung für den Zeitraum der Baumaßnahmen, max. aber 3 Jahre
- Übernahme der Umzugskosten und ggf. Rückzugskosten
- Wahlrecht der Mieter_innen, ob sie nach Abschluss der Maßnahme in den Neubau zurückkehren oder dauerhaft in der Ersatzwohnung bleiben
- Individuelle Lösungssuche für „Härtefälle“
- Quartiersbüro Dienstag 16:00 bis 17:30 Uhr, besetzt durch einen Vorstand von Familienheim, für persönliche Gespräche und Anliegen mit und von Mietern

Die Gebäude sind Bestandteil einer städtebaulichen Gesamtkonzeption aus den 1930er Jahren und ohne Zweifel stadtbildprägend. Daher ist die Notwendigkeit einer Abriss- und Neubaukonzeption zu hinterfragen. Dabei ist zunächst festzustellen, dass das Ende der technischen Lebensdauer nahezu aller Bauteile bereits überschritten ist bzw. sehr bald überschritten sein wird. Ungeachtet der gegebenen Standsicherheit des Gebäudes und der Tatsache, dass seit ca. 25 Jahren die Wohnungen jeweils vor Neuvermietung renoviert wurden, werden in den nächsten Jahren sehr umfangreiche Erhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen erforderlich. Wie für jede_n Eigentümer_in stellt sich somit auch für die Familienheim die Frage, nach der wirtschaftlichsten Vorgehensweise (nur Instandsetzung, Instandsetzung und Teilmodernisierung, Vollmodernisierung oder Abriss und Neubebauung). Substanzielle Unzulänglichkeiten liegen vorrangig in der Haustechnik (Elektro, tlw. sind nicht alle Aufenthaltsräume beheizt) und bei den Zwischendecken (Brand-, Schallschutz, Tragfähigkeit). Barrierefreiheit ist nicht gegeben (Schwellen, kein Aufzug) und auf den sehr kleinen Grundrissen (insbesondere in den Bädern) kaum umsetzbar. Die Wohnungsabschlusstüren sind nicht dicht gegen Schall und Rauch und nicht einbruchssicher. Sehr niedrige Heizkosten deuten auf eine gute Wärmedämmung der Außenwände und der Fenster hin.

Der Ansatz der Familienheim, die Konzeption einer Neubebauung und die zahlreichen Maßnahmen zur Abmilderung der Folgen sind nachvollziehbar und grundsätzlich auch positiv zu bewerten. Die Wirtschaftlichkeit einer Modernisierung des Bestandes ist nicht sicher und die meisten Maßnahmen wären voraussichtlich auch mit einer Milieuschutzsatzung genehmigungspflichtig. Bei hohen Aufwendungen sind hohe Mietsteigerungen zu erwarten und es besteht eine große Wahrscheinlichkeit, dass die notwendigen Maßnahmen auch nicht in bewohntem Zustand erfolgen können. In Bezug auf die Bewohnerschaft gibt es andererseits ernst zu nehmende Anzeichen dafür, dass ein großer Teil dieser Personen höhere Mieten als heute nur sehr schwer verkraften kann. Fraglich ist, ob die geplanten 16 geförderten Wohnungen im Falle eines Rückzugs bedarfsgerecht sind. Hinsichtlich der Möglichkeit von Ausweichwohnungen ist festzustellen, dass dies zwar ein Verbleiben im Quartier ermöglichen würde, aber unter Umständen bereits in wenigen Jahren ein weiterer Umzug notwendig wird, wenn die Erneuerung des Wohnungsbestands der Familienheim fortschreitet. In jedem Fall ginge für die Betroffenen ihr gewohntes Lebensumfeld und eine augenscheinlich intakte Nachbarschaft verloren.

Vor diesem Hintergrund ist eine Beurteilung schwierig, denn es zeigen sich symptomatisch die dem städtebaulichen Erhaltungsrecht immanenten Zielkonflikte. Die Verwaltung kommt zur vorläufigen Einschätzung, dass eine Verdrängung der ansässigen Bewohnerschaft nicht ausgeschlossen werden kann und die rechtlichen Voraussetzungen für den Erlass einer sozialen Erhaltungssatzung nach § 172 Abs.1 Satz 1 Nr. 2 BauGB im Rahmen einer städtebaulichen Detailuntersuchung zu prüfen wären. Durch die Ankündigung einer Planungspause besteht derzeit kein unmittelbarer Zeitdruck. Daher will die Verwaltung die Möglichkeiten ausloten, nicht nur die Umsetzung umfassender Kompensationsmaßnahmen sicher zu stellen, sondern auch im Hinblick auf die Erhaltung einer intakten Nachbarschaft nachzubessern und die noch zahlreich offenen Fragen zu klären. Dies schließt die Prüfung u. a. besonderer Formen des Zusammenlebens, eines gemeinschaftlichen Wohnprojekts, einer Anpassung des Wohnungsmix, der Notwendigkeit des Abrisses und der Möglichkeiten einer maßvollen Nachverdichtung im Bestand ein. Angestrebt wird eine verbindliche Vereinbarung. Die weiteren Prüfschritte für den Erlass einer sozialen Erhaltungssatzung und einen Aufstellungsbeschluss zur Einleitung eines Satzungsverfahrens werden somit zunächst ausgesetzt, aber umgehend wieder aufgenommen, sobald der Verlauf der geplanten Gespräche dies notwendig machen sollte.

8. Vorläufige Einschätzung der angekündigten Modernisierungen in Landwasser

Die Deutsche Invest Immobilien als neue Eigentümerin der Gebäude und Nebenanlagen Auwaldstraße 9, 11b, 96, 96a, 98, 102, 104 und 104a, plant an den 5 Wohngebäuden (Auwaldstraße 9, 96, 98, 102 und 104) mit insgesamt 457 Wohneinheiten umfassende Instandsetzungs- bzw. Modernisierungsmaßnahmen mit einem Investitionsvolumen von ca. 27,7 Mio. € durchzuführen.

Die stadtweite Untersuchung hat für diesen Bereich (statistische Bezirke 5403 und 5404) die folgenden Ergebnisse erbracht:

- Verdrängungsdruck: sehr gering
- Verdrängungspotenzial: deutlich erhöht (entscheidend hierfür war ein erhöhter Anteil von Senioren und Menschen mit Migrationshintergrund)
- Kombinierte Auswertung Verdrängungsdruck und Verdrängungspotenzial: kein Verdachtsgebiet
- Gesamtergebnis – Plausibilität Erhaltungsgebiet: nein

Nach den der Verwaltung vorliegenden Informationen, sind die folgenden Maßnahmen geplant:

- Sanierung und Neuanstrich der Fassaden (Dämmung an einzelnen Stellen, kein Wärmedämmverbundsystem)
- Sanierung der Aufzugsanlagen
- Neugestaltung der Hauseingangsbereiche (Haustüren, Klingel- und Briefkastenbeschilderung, Gegensprechsysteem)
- Teilweiser Neuanstrich der Treppenhäuser
- Neues Beleuchtungssystem
- Austausch der Holzfenster

- Sanierung der Elektroleitungen
- Aufwertung Außenanlagen (Spielplätze, Müll-Einhausungen)
- Ertüchtigung der Brandschutztechnik
- Vollständige Sanierung der Sanitärbereiche (bei im Rahmen der üblichen Fluktuation frei werdenden Wohnungen, ggf. möglich auf Wunsch der Mieter_innen)
- Altersgerechter Umbau eines Teils künftig im Rahmen der üblichen Fluktuation frei werdender Wohnungen (noch in Prüfung)

Da es sich dabei weit überwiegend um Instandsetzungsmaßnahmen handelt, soll sich die Miete hierdurch um max. 0,9 €/m² erhöhen. Die Eigentümerin hat ausdrücklich erklärt, keine Luxussanierungen durchzuführen und klargestellt, dass eine Miete in Höhe von bis zu 11,50 €/m² nur für Neuvermietungen, keinesfalls aber für Bestandsmietverhältnisse geplant sei.

Eine erste Bewertung dieses Maßnahmenpakets lässt eine Verdrängung der Bewohnerschaft möglich erscheinen und die rechtlichen Voraussetzungen für den Erlass einer sozialen Erhaltungssatzung nach § 172 Abs.1 Satz 1 Nr. 2 BauGB müssten im Rahmen einer städtebaulichen Detailuntersuchung geprüft werden. Jedoch wäre die Genehmigungsfähigkeit der geplanten Maßnahmen voraussichtlich dem Grunde nach gegeben, da keine der vorgesehenen Maßnahmen derzeit vermuten lässt, dass hier ein zeitgemäßer Ausstattungsstandard überschritten würde und eine „Luxussanierung“ geplant sei. Die angemessene Modernisierung von in die Jahre gekommenen Wohnungsbeständen sollte nicht erschwert werden und in diesem Fall ergeben sich auch aus der Höhe der angekündigten Mieterhöhungen keine unmittelbaren Anzeichen für eine Verdrängung der angestammten Bewohnerschaft. Die Verwaltung wird die Deutsche Invest Immobilien auffordern, kurzfristig mit der Stadt über eine verbindliche Festschreibung der geplanten Maßnahmen zu verhandeln und bis dahin keine Maßnahmen einzuleiten. Die weiteren Prüfschritte für den Erlass einer sozialen Erhaltungssatzung und einen Aufstellungsbeschluss zur Einleitung eines Satzungsverfahrens werden somit zunächst ausgesetzt, aber umgehend wieder aufgenommen, sobald dies notwendig werden sollte.

9. Fazit

Aus Sicht der Verwaltung handelt es sich bei den Vorgängen in Freiburg derzeit um den durch die günstigen allgemeinen finanziellen Rahmenbedingungen erheblich intensivierten Erneuerungsprozess des Wohnungsbestandes. Dieser erfolgt dort, wo Grundstücke auf den Markt kommen und vorrangig auch in Bereichen, die eher kleinparzelliert sind. Allerdings wird dieser Prozess in der öffentlichen Wahrnehmung durch den erheblichen Nachfragedruck auf dem Wohnungsmarkt, die steigenden Angebotsmieten und auch im Einzelfall fragwürdiges, aber deswegen nicht notwendigerweise auch rechtswidriges Verhalten einzelner Vermieter_innen verschärft. So sind „Entmietung“ eines Wohngebäudes und anschließende Umgestaltung mit dem Argument der Selbstnutzung von der Rechtsordnung gedeckt.

„Luxussanierungen“ im eigentlichen Sinne des Wortes spielen bislang und auch bei den genannten Beispielen in Freiburg nur eine untergeordnete Rolle und nur in sehr begrenzten Einzelfällen kommt es dabei nach Kenntnis der Verwaltung zu eindeutigen Überschreitungen des (zwingend zu genehmigenden) zeitgemäßen Ausstattungsstandards. Gerade in durch großparzelligen Geschosswohnungsbau geprägten Quartieren kann von einer flächenhaften Verdrängung der Bewohnerschaft ebenfalls keine Rede sein. Deutliche und auf bestimmte „angesagte“ Quartiere bezogene Gentrifizierungstendenzen sind derzeit ebenfalls nicht auszumachen. Somit ist festzustellen, dass die städtebaulichen Problemstellungen, auf welche die Milieuschutzsatzung originär zugeschnitten ist, in Freiburg nur selten auftreten.

In diesem Zusammenhang ist allerdings darauf hinzuweisen, dass auch die zeitgemäßen Ertüchtigungen von Gebäuden bereits eine Verdrängung der alteingesessenen Bewohnerschaft bewirken können. So kam es nach dem Erwerb mehrerer Gebäude im Bereich um die Langemarckstraße / Skagerrakstraße durch einen Investor zu der Situation, dass nach der – durchaus im Rahmen verlaufenden – Sanierung der Gebäude die Mieter_innen (insbesondere mit geringem Einkommen) die anschließend zum Kauf angebotene Wohnung weder erwerben noch die gestiegene Mieten bezahlen konnten. Eine Milieuschutzsatzung kann in einem solchen Fall unter dem Schirm der Umwandlungsverordnung zwar die Umwandlung in Eigentumswohnungen verhindern, aber nicht in jedem Fall den Auszug der Mieter_innen.

Wenn in Freiburg hochpreisige Wohnungen errichtet werden, so erfolgt dies, auch aufgrund zunehmend hoher und zum Teil spekulativer Einstandspreise für die Grundstücke, regelmäßig in Gestalt deutlich größerer Ersatzbauten für kleinere Bestandsgebäude und in vielen Fällen auch im Einklang mit dem gesamtstädtischen Ziel der Schaffung von zusätzlichem Wohnraum. Die dadurch entstehenden zusätzlichen Wohneinheiten, auch im Dachausbau, bedingen häufig jedoch auch nachbarliche Konfliktslagen.

Vielfach wird geförderter Wohnungsbau mit hochpreisigem quersubventioniert, was die allgemein wahrgenommene Entwicklung zu hochpreisigen Wohnungen zusätzlich befördert. Alle zum Teil stadtweit diskutierten Ausnahmefälle von „Modernisierungsexzessen“ dürfen aus Sicht der Verwaltung nicht mit den weit überwiegend „normalen“ Modernisierungsvorhaben verwechselt werden.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Herstellung zeitgemäßer Ausstattungsstandards, ebenso wie die energetische Modernisierung des Wohnungsbestands, auch wichtigen städtischen Zielsetzungen entspricht (Klimaschutz, Inklusion, Barrierefreiheit, demographischer Wandel etc.). Daher sollten modernisierungswillige Vermieter_innen auch nicht durch überzogene Reaktionen abgeschreckt werden. Die Frage stellt sich, ob das städtebauliche Erhaltungsrecht und der damit verbundene verwaltungsmäßige Aufwand gerechtfertigt sind, wenn der weit überwiegende Teil der Maßnahmen ohnehin genehmigungspflichtig ist.

Im Zuge einer Gesamtbewertung der Situation in Freiburg erscheint zweifelhaft, dass die Vorgänge jeweils einen nachweisbaren „Quartiersbezug“ haben, dass also bestimmte Quartiere betroffen sind, in denen eine besondere Bindung eines

Milieus an sein bauliches Umfeld besteht. Interessant ist in diesem Zusammenhang auch, dass etwa die in jüngster Zeit genannten Vorgänge im Stadtteil Stühlinger gerade nicht in den identifizierten Verdachtsgebieten liegen. Es deutet insgesamt einiges darauf hin, dass mehr oder weniger das gesamte Stadtgebiet betroffen ist. Das schließt nicht aus, dass im Einzelfall auch größere intakte Nachbarschaften betroffen sein können. Dadurch erfolgt aber nicht zwangsläufig die Verdrängung bestimmter Milieus aus ihren angestammten Quartieren, sondern, sofern überhaupt, die einer in der Gesamtstadt zu findenden Bewohnerschicht. Dieser kann aber letztlich nur durch ein größeres Angebot an preiswertem Wohnraum wirklich geholfen werden (siehe u. a. die Planungen zu dem neuen Stadtteil Dietenbach und zu Stühlinger West).

10. Weiteres Vorgehen

Die Verwaltung schlägt vor, die bisherige Vorgehensweise grundsätzlich beizubehalten. Diese besteht darin, bisher identifizierte potenzielle Erhaltungsgebiete weiter in einem „Beobachtungsstatus“ zu halten. Sollten sich bauliche Maßnahmen abzeichnen, die über eine gewöhnliche Bautätigkeit hinausgehen oder sich in Richtung von Luxusmodernisierungen entwickeln, wären diese mit Blick auf die Notwendigkeit zum Erlass einer sozialen Erhaltungssatzung zu bewerten.

Für Fälle wie die in dieser Drucksache behandelten Bereiche in der Wiehre und in Landwasser, bei denen Eigentümer umfassende Maßnahmen mit einer Vielzahl Betroffener ankündigen, wird künftig wie folgt verfahren: Die Verwaltung prüft die angekündigten Maßnahmen auf potenzielle Verdrängungsgefahren. Der Vorhabenträger wird dann ggf. umgehend unter Hinweis auf die Absicht, das Verfahren zur Aufstellung einer sozialen Erhaltungssatzung einzuleiten, gebeten, innerhalb einer bestimmten Frist keine Maßnahmen zu beginnen und mit der Stadt über die Festschreibung des Maßnahmenumfangs und notwendige Kompensationsmaßnahmen zu verhandeln („Stillhalteabkommen“). Ein Einleitungsbeschluss wird vorbereitet und je nach Verlauf der Verhandlungen dem Gemeinderat vorgelegt. Im Rahmen einer städtebaulichen Detailuntersuchung und ggf. unter Zurückstellung von Maßnahmen erfolgt dann die Prüfung der Anwendungsvoraussetzungen für eine soziale Erhaltungssatzung.

In allen Fällen wird die Verwaltung dem Aspekt der Erhaltung intakter Nachbarschaften eine besondere Bedeutung beimessen, unabhängig von der Frage, ob es sich dabei um ein „Milieu“ im Sinne des Baugesetzbuches handelt.

Angesichts der letztlich nicht abschließend beurteilbaren Lage und der Möglichkeit einer höheren „Dunkelziffer“ baurechtlich nicht zu Tage getretener „Sanierungsexzesse“ im Stadtteil Stühlinger schlägt die Verwaltung auch vor, begleitend zur geplanten baulichen Erhaltungssatzung in diesem Bereich die notwendigen Erhebungen und Befragungen zur Vorbereitung einer sozialen Erhaltungssatzung durchzuführen. Dabei ist in dem vorwiegend kleinteilig parzellierten Gebiet von einem nicht unerheblichen Aufwand auszugehen. Die Verwaltung erhofft sich davon eine genauere Beurteilungsgrundlage bzw. eine Verifizierung der Ergebnisse aus der stadtweiten Untersuchung.

Zusammengefasst beabsichtigt die Verwaltung, das Folgende zu veranlassen:

- Führung der Verhandlungen zu den Gebieten in der Wiehre und in Landwasser, ggf. Vorbereitung von Beschlüssen zur Einleitung eines Aufstellungsverfahrens für eine soziale Erhaltungssatzung.
- Abgrenzung des Untersuchungsgebiets im Stadtteil Stühlinger und Abstimmung mit dem Geltungsbereich der vorgesehenen städtebaulichen Erhaltungssatzung
- Durchführung eines Vergabeverfahrens für eine vertiefende Erhebung / Detailuntersuchung im Stadtteil Stühlinger zu den Aspekten Aufwertungspotenzial, Aufwertungsdruck, städtebauliche Struktur, öffentliche und private Infrastruktur und Verdrängungspotenzial, Durchführung der vertiefenden Erhebung / Detailuntersuchung, Darstellung der möglichen negativen städtebaulichen Folgen, Darstellung der Handlungserfordernisse / Erhaltungsziele, Abgrenzung des Geltungsbereichs, Festlegung der Genehmigungskriterien, Zusammenfassende Bewertung und Prüfung der Anwendungsvoraussetzungen gemäß § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB.
- Ggf. Aufstellungsbeschluss zum Erlass einer sozialen Erhaltungssatzung im Stadtteil Stühlinger zur Ermöglichung von Zurückstellungen
- Ämterübergreifende generelle Prüfung der Umsetzung von Vorkaufsrechten in Erhaltungsgebieten
- Aktualisierung der stadtweiten Untersuchung

11. Finanzielle Auswirkungen

Die Abschätzung der finanziellen und personellen Auswirkungen der Anwendung und ggf. Ausübung des Vorkaufsrechts in Erhaltungsgebieten kann erst nach Abschluss der vorgesehenen Abstimmungen zwischen den beteiligten Stellen erfolgen.

Für die Aktualisierung der städtebaulichen Voruntersuchung durch das externe Büro ist von Kosten in Höhe von max. 5.000,00 € brutto auszugehen. Die Mittel sind im Haushaltsplan 2018 vorhanden. Für die Durchführung der vertiefenden Erhebung bzw. städtebaulichen Detailuntersuchung im Bereich des Stühlingers ist mit Kosten in Höhe von ca. 75.000,00 € brutto zu rechnen. Diese Mittel sind ebenfalls im Haushaltsplan 2018 vorhanden.

Für die auf das Amt für Projektentwicklung und Stadterneuerung entfallenden Aufgaben in Vorbereitung, Vollzug und Aufgabensteuerung (siehe Spiegelpunkte unter Nummer 2.7, ohne Ausübung Vorkaufsrecht) ist die Bereitstellung einer Vollzeitstelle (A 11) erforderlich. Zur Sicherstellung des Vollzuges des Milieuschutzes sind beim Baurechtsamt ab 2019 ebenfalls zwei Stellen (eine Stelle im gehobenen Dienst (A 11) und eine Stelle "Stadtbaumeister_in" (EG 11)) erforderlich. Der Stellenbedarf wird über die Stellenliste zum Doppelhaushalt 2019/2020 eingebracht.

Die Aufgabenerledigung erfolgt dann in enger Zusammenarbeit von BRA, StPIA, ALW, ABI und APS und unter Verknüpfung mit den Aufgaben im Bereich der baulichen Erhaltungssatzung und des Zweckentfremdungsverbots. Dadurch sollen Synergieeffekte generiert werden. Bei der Klärung der mit dem Vorkaufsrecht verbundenen Fragestellungen wird die FSB eingebunden.

- Bürgermeisteramt -