



ERGÄNZENDE STELLUNGNAHME zu den Anträgen Gemeinsamer Antrag KULT, GRÜNE, FDP, DIE LINKE. Antrag SPD-Gemeinderatsfraktion	Vorlage Nr.:	2019/0403 2019/0255
	Verantwortlich:	Dez. 6
Erhaltungssatzung zum Milieuschutz		

Gremium	Termin	TOP	ö	nö
Planungsausschuss	12.03.2020	10		x
Gemeinderat	30.06.2020	14.1/14.2	x	

Kurzfassung

Die Verwaltung wird analog zum Vorgehen anderer Städte eine sekundärdatenbasierte Voruntersuchung des gesamten Stadtgebiets auf kleinräumiger Basis durchführen. Hierbei kommen Indikatorensets zum Verdrängungsdruck, Verdrängungspotenzial und zur städtebaulichen Struktur zum Einsatz, um potenzielle Erhaltungsgebiete zu identifizieren. Die Ergebnisse dieser stadtweiten Voruntersuchung werden Ende des Jahres 2020 den politischen Gremien vorgestellt. In Abhängigkeit der Ergebnisse sind zwei Szenarien möglich:

Szenario 1: In der Voruntersuchung werden potenzielle Milieuschutzgebiete in Karlsruhe identifiziert und als Beobachtungs- oder Handlungsräume klassifiziert. Hier würden die weiteren Schritte zur Umsetzung von Milieuschutzsatzungen den politischen Gremien zum Beschluss vorgelegt.

Szenario 2: Die stadtweite Voruntersuchung führt zu keiner Identifikation potenzieller Milieuschutzgebiete. In diesem Fall würde eine Fortschreibung der Voruntersuchung in regelmäßigen Intervallen im Sinne eines stadtweiten räumlichen Beobachtungssystems den politischen Gremien zum Beschluss vorgelegt.

Finanzielle Auswirkungen	Gesamtkosten der Maßnahme	Einzahlungen/Erträge (Zuschüsse u. Ä.)	Jährliche laufende Belastung (Folgekosten mit kalkulatorischen Kosten abzügl. Folgeerträge und Folgeeinsparungen)	
Ja <input type="checkbox"/> Nein <input checked="" type="checkbox"/>				
Haushaltsmittel sind dauerhaft im Budget vorhanden Ja <input type="checkbox"/> Nein <input type="checkbox"/> Die Finanzierung wird auf Dauer wie folgt sichergestellt und ist in den ergänzenden Erläuterungen auszuführen: <input type="checkbox"/> Durch Wegfall bestehender Aufgaben (Aufgabenkritik) <input type="checkbox"/> Umschichtungen innerhalb des Dezernates <input type="checkbox"/> Der Gemeinderat beschließt die Maßnahme im gesamtstädtischen Interesse und stimmt einer Etatisierung in den Folgejahren zu				
IQ-relevant		Nein <input checked="" type="checkbox"/>	Ja <input type="checkbox"/>	Korridor-thema: Wirtschafts- und Wissenschaftsstadt
Anhörung Ortschaftsrat (§ 70 Abs. 1 GemO)	x	Nein <input type="checkbox"/>	Ja <input type="checkbox"/>	durchgeführt am
Abstimmung mit städtischen Gesellschaften	x	Nein <input type="checkbox"/>	Ja <input type="checkbox"/>	abgestimmt mit

Anlass

In der Gemeinderatssitzung am 14. Mai 2019 wurden zwei Anträge zum Thema Milieuschutzsatzung diskutiert: Der interfraktionelle Antrag von KULT, GRÜNE, FDP und Die Linke, der sich auf die Südstadt bezog (Vorlage Nr. 2019/0403), und der Antrag der SPD für das gesamte Stadtgebiet (Vorlage Nr. 2019/0255). Das Thema wurde zur Weiterbehandlung in einen Fachausschuss verwiesen. Im Schlusswort der „Ergänzenden Erläuterungen“ beider Stellungnahmen zu den Anträgen wurde seitens der Verwaltung vorgeschlagen, andere Städte nach ihren Erfahrungen mit der sozialen Erhaltungssatzung zu befragen und ein Gespräch mit der Bürgergesellschaft Südstadt führen.

Die Verwaltung hat seitdem das Thema Milieuschutzsatzung weiter recherchiert und Kontakt zu Städten aufgenommen, die bereits Milieuschutzsatzungen haben. Als zuständiger Fachausschuss für die nächste Beratung wurde der Planungsausschuss bestimmt, wobei der Austausch mit anderen Städten zeigt, dass auch weitere Ausschüsse wie zum Beispiel der Sozialausschuss berücksichtigt werden müssen, wenn das Thema konkret wird. Am 18. November 2019 hat Frau Dr. Hillesheimer, Vorsitzende der Bürgergesellschaft Südstadt e.V., bei einem Termin mit Herrn Bürgermeister Fluhrer die Wohnsituation in der Südstadt erläutert und auf Verkäufe und Leerstände hingewiesen. Die Bürgergesellschaft Südstadt hatte in einem Aufruf in ihrem Bürgervereinsheft (Juli 2019) die Bewohner gebeten, Verkäufe, Entmietungen und weitere Veränderungen zu melden.

Erfahrungsaustausch mit Stuttgart, Freiburg und Leipzig

Neben Recherchen zum Vorgehen von Städten wie Berlin, Hamburg und München, die bereits seit vielen Jahren Milieuschutzsatzungen haben, hat die Verwaltung mit Stuttgart, Freiburg und Leipzig direkt Kontakt aufgenommen.

In Stuttgart gab es bereits in den 1990er Jahren erste Milieuschutzsatzungen, die jedoch inzwischen aufgehoben bzw. nicht verlängert wurden. Das Thema wurde mit dem Verkauf der LBBW-Wohnungen im Stuttgarter Nordbahnhofviertel wieder aktuell. Das Nordbahnhofviertel entstand ab dem Ende des 19. Jahrhunderts für Eisenbahnarbeiter und Bahnbeamte. Die Milieuschutzsatzung wurde im März 2013 erlassen. Auch sie ist auf 10 Jahre befristet, eine Verlängerung wird für sinnvoll gehalten.

In Freiburg wurde 2015 die erste Milieuschutzsatzung beschlossen. Anlass war der Verkauf einer ehemaligen Bergmannsiedlung im Stadtteil St. Georgen an einen Investor. Als das Thema Milieuschutz in Freiburg aufkam, hat die Stadt zunächst ein Expertenhearing durchgeführt, bei dem auch der mit Milieuschutz befasste Mitarbeiter aus Stuttgart beratend tätig war, und danach das gesamte Stadtgebiet untersuchen lassen. Das breit angelegte Expertenhearing hatte den Zweck, Gemeinderäte, aber auch Investoren zu informieren. In Freiburg waren Experten aus Berlin, Hamburg und München eingeladen, d.h. Vertreter der Städte, die bereits Erfahrung mit dem Thema hatten, und spezialisierte Büros, die Milieuschutzsatzungen begleiten. Die „Stadtweite Voruntersuchung zu potenziellen Erhaltungsgebieten“ (2015) basiert auf vorhandenen statistischen Daten und wurde von einem externen Büro durchgeführt. Bereits im „Handlungsprogramm Wohnen in Freiburg“ (2012) ist die soziale Erhaltungssatzung als Maßnahme aufgeführt.

In Leipzig gab es 2019 erste Aufstellungsbeschlüsse für Milieuschutzsatzungen. Auch hier hatte 2018 zunächst eine stadtweite sekundärdatenbasierte Voruntersuchung stattgefunden, um potenzielle Gebiete für Milieuschutzsatzungen zu identifizieren.

In Stuttgart und Freiburg waren die Verkäufe zusammenhängender Wohnsiedlungen mit vielen Wohneinheiten an jeweils einen Käufer bzw. Käuferin die Anlässe, die ersten Milieuschutzsatzungen zu erlassen. Betroffen waren jeweils ehemalige Arbeiterwohnungen, deren Sanierungen und Veränderungen mit der Gefahr der Mieterhöhungen und Verdrängung der Bewohner verbunden waren. In Freiburg wird aktuell auch ein Bereich im Stadtteil Stühlinger diskutiert. Dieser war in der Voruntersuchung der Gesamtstadt auffällig, wurde zunächst vom externen Gutachter jedoch nicht als Gebiet mit Beobachtungsstatus empfohlen. Anlass hierfür ist die Besorgnis der Bewohner des Quartiers.

Aufwand für Vorbereitung, Erlass und Betreuung von Satzungsgebieten

Der Erfahrungsaustausch mit oben genannten Städten hat gezeigt, dass der Einsatz von Milieuschutzsatzungen mit folgenden Instrumenten bzw. Elementen verbunden ist, die teilweise zeitgleich, teilweise chronologisch erfolgten:

- Stadtweite sekundärdatenbasierte Voruntersuchungen zur Identifikation potenzieller Erhaltungsgebiete auf kleinräumiger Basis (s. Leipzig und Freiburg),
- Expertenhearing (s. Freiburg),
- Umfragen / Voruntersuchungen in potenziellen Erhaltungsgebieten vor dem Erlass und zur regelmäßigen Evaluierung der Grundlagen (alle),
- Erlass der Satzungen (alle),
- „Betreuung“ der Satzungsgebiete (alle),
- stadtweites räumliches Beobachtungssystem zur weiteren Identifikation potenzieller Erhaltungsgebiete und zur „Erfolgskontrolle“ in Erhaltungsgebieten (alle).

Alle Kontaktpersonen, die uns zu diesem Thema ausführlich informiert hatten, haben darauf hingewiesen, dass der effektive Einsatz des Instrumentes der Milieuschutzsatzung – insbesondere im Hinblick auf Umfragen / Voruntersuchungen in potenziellen Erhaltungsgebieten, Erlass von Satzungen und „Betreuung“ der Satzungsgebiete – kosten-, zeit- und personalintensiv ist. Das haben auch die Recherchen zum Beispiel für München ergeben. Die Schaffung neuer Stellen ist erforderlich, dabei sind unter anderem Kenntnisse in Miet- und Sozialrecht wichtig. Freiburg hat den „Stadtsoziologen“ als geeignetes Berufsprofil genannt. Aufwändige Verhandlungen mit Investoren und deren Rechtsbeiständen sowie intensive Diskussionen mit Bewohnern sind Bestandteil des Prozesses. Hierfür sind umfassende Fachkenntnisse Voraussetzung.

Die Verwaltung verfügt in verschiedenen Bereichen über entsprechendes Fachwissen (Mietrecht, Sozialrecht, Umgang mit statistischen Daten), das beispielsweise beim Liegenschaftsamt, bei der Sozial- und Jugendbehörde und beim Amt für Stadtentwicklung angesiedelt ist. Aufgrund des hohen Aufwands müssen jedoch neue Stellen geschaffen werden (Freiburg: aktuell 2 Stellen/Milieuschutz). Neben den bereits genannten Fachdisziplinen kommt auch auf das Bauordnungsamt eine Schlüsselrolle zu: Im Rahmen der Bauantragstellung sind die Anträge entsprechend förmlicher Kriterien durch die Sachbearbeitenden zu filtern und das mit Milieuschutz befasste Amt frühzeitig zu informieren. Grundsätzlich wird empfohlen, das Thema Milieuschutzsatzung in ein „Gesamtkonzept Wohnen“ einzubinden.

Wenn die Stadt im Zusammenhang mit der Milieuschutzsatzung das Vorkaufsrecht nutzen soll, müssen erhebliche finanzielle Mittel bereitgestellt werden. Gemäß § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BauGB besteht im Geltungsbereich von Erhaltungssatzungen aller Art generell ein Vorkaufsrecht mit der Möglichkeit einer Abwendung durch den Käufer unter den Voraussetzungen des § 27 BauGB. In München wurde kritisiert, dass die sogenannte Abwendungserklärung des Käufers, die mit Übernahme bestimmter Verpflichtungen verbunden ist, aufgrund ihrer Befristung den Mietern keine dauerhafte Sicherheit bot. Hier wurde, wie in anderen Städten auch, das Vorkaufsrecht kaum

angewendet. 2018 hat München daher nachgebessert, indem die Auflagen für die Abwendungserklärungen (Verzicht auf Begründung von Wohnungseigentum oder Teileigentum) deutlich verschärft wurden. Die Abwendungserklärungen gelten jetzt auch für die Dauer der Milieuschutzsatzung. Neu ist unter anderem ein Mietpreisdeckel bei Neuvermietung.

Bei einer Milieuschutzsatzung muss in Abständen überprüft werden, ob die Grundlagen für ihren Erlass noch gültig sind bzw. ob sie verlängert werden muss, wenn sie zeitlich befristet war. Das bedeutet erneute Untersuchungen in Form von Haushaltsbefragungen. In München waren Milieuschutzsatzungen früher zeitlich befristet, seit 2019 gelten sie unbefristet, sollen jedoch weiterhin alle 5 Jahre überprüft werden.

Wirkung

Eine Milieuschutzsatzung, auch soziale Erhaltungssatzung genannt, ist kein Instrument des Mieterschutzes, sondern dient dazu, die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung in einem bestimmten Gebiet aus besonderen städtebaulichen Gründen zu erhalten (§ 172 Abs. 4 Satz 1 BauGB). Die erforderliche städtebauliche Rechtfertigung kann nur gelingen, wenn in dem betreffenden Erhaltungsgebiet eine – durch empirische Daten belegbare – abstrakte Gefahr besteht, dass ohne den Erlass einer solchen Satzung eine unerwünschte Zusammensetzung der Wohnbevölkerung mit einer negativen städtebaulichen Entwicklung die Folge ist. Mit diesen Anforderungen wird auf die Besonderheit der jeweiligen städtebaulichen Situation abgestellt. Die nachteiligen städtebaulichen Folgen der zu erwartenden Änderungen in der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung müssen für das betreffende Erhaltungsgebiet, nicht jedoch für dessen Bewohner, von besonderem Gewicht sein. Möglich und zulässig ist es allerdings, durch den aus städtebaulichen Gründen erforderlichen Erlass einer Milieuschutzsatzung gewissermaßen mittelbar auch Belange des Mieterschutzes „mitzutransportieren“.

Der soziale Mieterschutz ist und bleibt jedoch in erster Linie Aufgabe des Mietrechts. Insoweit wurden erst kürzlich mit dem Inkrafttreten des Mietrechtsanpassungsgesetzes zum 1. Januar 2019 mieterschützende Vorschriften im Bürgerlichen Gesetzbuch verschärft oder neu eingefügt. Dies betrifft namentlich die Regelungen der Mietpreisbremse, die Möglichkeit der jährlichen Umlage von Modernisierungskosten (Absenkung von elf auf acht Prozent, Einführung einer absoluten Kappungsgrenze) und die Sanktionierung eines missbräuchlichen „Herausmodernisierens“. Ob diese Anpassungen geeignet sind, gewisse Verdrängungseffekte effektiv abzumildern oder gar zu unterbinden, muss sich in der Praxis erst noch zeigen.

Eine Milieuschutzsatzung kann unterstützend für günstigen Wohnraum sorgen und vorhandene Bewohnerzusammensetzungen und damit lebendige Stadtquartiere erhalten. Wenn jedoch ausschließlich auf das Instrument Milieuschutzsatzung gesetzt wird, besteht die Gefahr, dass Entwicklungen nur verzögert, aber nicht verhindert werden, vor allem, wenn Vorkaufsrechte nicht ausgeübt werden.

Immer wieder wurde im Gespräch mit den Kontaktpersonen aus anderen Städten betont, wie wichtig das Einbinden in ein „Gesamtkonzept Wohnen“ ist. Das beinhaltet auch die Neuschaffung von Wohnraum. Nur so kann Druck aus dem Wohnungsmarkt herausgenommen werden.

Es muss noch darauf hingewiesen werden, dass im Geltungsbereich einer Milieuschutzsatzung mit entsprechenden Bedingungen eventuell notwendige (Minimal) Sanierungen möglicherweise nicht oder nicht im gebotenen Umfang stattfinden, da die Eigentümer die Kosten nicht entsprechend auf die Miete umlegen können. Ähnliche Erfahrungen werden aus Sanierungsgebieten berichtet.

Weitere Zielkonflikte bestehen bei Sanierungsmaßnahmen hinsichtlich Klimaschutz und altersgerechtem/barrierefreiem Wohnen.

Vorgehen: Weitere Beobachtung der Datenlage, Beschluss geändert im Vergleich zu GR-Vorlagen 14. Mai 2019

Die Verwaltung wird analog zum Vorgehen anderer Städte eine sekundärdatenbasierte Voruntersuchung des gesamten Stadtgebiets auf kleinräumiger Basis durchführen. Hierbei kommen Indikatorensets zum Verdrängungsdruck, Verdrängungspotenzial und zur städtebaulichen Struktur zum Einsatz, um potenzielle Erhaltungsgebiete zu identifizieren. Die Ergebnisse dieser stadtweiten Voruntersuchung werden Ende des Jahres 2020 den politischen Gremien vorgestellt. In Abhängigkeit der Ergebnisse sind zwei Szenarien möglich:

Szenario 1: In der Voruntersuchung werden potenzielle Milieuschutzgebiete in Karlsruhe identifiziert und als Beobachtungs- oder Handlungsräume klassifiziert. Hier würden die weiteren Schritte zur Umsetzung von Milieuschutzsatzungen den politischen Gremien zum Beschluss vorgelegt.

Szenario 2: Die stadtweite Voruntersuchung führt zu keiner Identifikation potenzieller Milieuschutzgebiete. In diesem Fall würde eine Fortschreibung der Voruntersuchung in regelmäßigen Intervallen im Sinne eines stadtweiten räumlichen Beobachtungssystems den politischen Gremien zum Beschluss vorgelegt.