

Die Milieuschutzsatzung als Instrument der Wohnungsbestandssicherung – Das Beispiel Nürnberg

von

WINFRIED KILLISCH, EVERHARD HOLTSMANN und MICHAEL RUF

mit 2 Abbildungen und 2 Tabellen

Die gegenwärtige Situation auf den großstädtischen Wohnungsmärkten in (West-) Deutschland ist gekennzeichnet durch folgende Faktoren: Erstens eine verstärkte Nachfrage im Marktsegment preisgünstiger Mietwohnungen durch wachsende Gruppen finanzschwacher Haushalte (Zuwandernde, Aussiedler, Alleinerziehende u.a.) sowie die anhaltende Vermehrung von Einpersonenhaushalten; zweitens die gleichzeitige Verknappung des Angebots im Bestand preisgünstiger Mietwohnungen durch die seit den achtziger Jahren verstärkt betriebene Modernisierung bzw. Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen, die mit dem Urteil des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes vom 30.6.1992 rechtsverbindlich erleichtert worden ist (KILLISCH 1992), sowie durch das sukzessive Auslaufen der Mietpreisbindungen im geförderten Mietwohnungsbestand.

Um den Bedarf jenes Bevölkerungsteils, der auf preiswerte Mietwohnungen angewiesen ist, zu decken, ist - neben der Neubautätigkeit - der Erhalt bzw. die Sicherung preisgünstigen Mietwohnraums im Bestand dringend notwendig. Handlungsbedarf besteht insbesondere in den von Aufwertungen bislang noch nicht erfaßten innenstadtnah gelegenen Wohngebieten mit eher unattraktiven Wohnungsbeständen. Neben den Quartieren, in denen sich ein Kernbestand schlicht ausgestatteter Altbauwohnungen erhalten hat, sind dies vor allem Gebiete mit einem hohen Anteil älterer Sozialwohnungen, deren Belegungs- und Mietpreisbindungen planmäßig auslaufen oder vorzeitig abgelöst werden.

Im Zusammenhang mit der Bestandssicherung von Wohngebieten mit noch preiswertem Wohnungsbestand gewinnt für die kommunale Stadterneuerungspolitik eine gebietsbezogene Aufgabe an Bedeutung, die von FROESSLER und SELLE (1990, S.140 f.) mit dem Begriff der *Implementation eines Investitionskorridors* umschrieben wird. Zum einen kommt es darauf an, „die Investitionen in die Wohnungsbestände nicht unter das notwendige Niveau, das zur Erhaltung von Wohnbedingungen notwendig ist, absinken zu lassen“; zugleich gilt es, die Investitionen auf ein für die Bewohner sozial verträgliches Maß zu begrenzen und hierdurch soziale Verdrängungsprozesse zu verhindern.

Hierfür steht den Gemeinden mit der sog. Milieuschutzsatzung (§ 172 Abs.1 Satz 1 Nr. 2 BauGB) ein bauplanungsrechtliches Instrument zur Verfügung, das bisher von wenigen Städten angewandt wird. Dieses dient der Erhaltung der sozialen

Zusammensetzung der Wohnbevölkerung aus städtebaulichen Gründen und kann als Element einer aktiven kommunalen wohnungspolitischen Strategie eingesetzt werden.

Als ein Beispiel für den stetigen und zielgerichteten Einsatz dieser Strategie gilt die Stadt Nürnberg. Sie wendet seit 1981 systematisch Erhaltungssatzungen an, um in den von Aufwertungstendenzen potentiell gefährdeten Gebieten sowohl spekulative Verkäufe und überzogene, von den gebietstypischen Haushalten finanziell nicht zu verkraftende Modernisierungen zu verhindern als auch vorbeugend den noch vorhandenen preiswerten Wohnungsbestand zu sichern. Ausgehend von den Nürnberger Erfahrungen werden im folgenden die Möglichkeiten und Grenzen des Instruments der Milieuschutzsatzung erläutert. Dargestellt werden die Anwendungsvoraussetzungen und die methodische Vorgehensweise bei der Aufstellung von Erhaltungssatzungen sowie die Bedingungen für einen wirkungsvollen Vollzug der Erhaltungsvorordnung. In einer abschließenden Bewertung wird auch auf die Relevanz dieses Instruments für die Kommunen in den neuen Bundesländern eingegangen.

1 Die rechtlichen Grundlagen und die Vorreiterrolle der Stadt Nürnberg

Das Rechtsinstrument der Milieuschutzsatzung besteht seit 1976 (anfangs als § 39h Abs.3 Nr. 3 BBauG, seit 1987 geregelt in § 172 Abs.1 Satz 1 Nr.2 BauGB). Es gibt den Gemeinden die Handhabe, in einem Bebauungsplan oder durch sonstige Satzung Gebiete zu bezeichnen, in denen der (vollständige oder teilweise) Abbruch, die Änderung (z.B. Umbau oder Erweiterung) oder Nutzungsänderung baulicher Anlagen einer gemeindlichen Genehmigung bedürfen¹. Die Festlegung solcher Gebiete bezweckt einer neueren Erläuterung des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (BMBau 1991, S. 4 f.) zufolge, „die Erhaltung der baulichen Anlagen des Gebietes [...], wenn aus besonderen städtebaulichen Gründen die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung erhalten werden soll“. Weiter heißt es dort: „Damit kann die Bevölkerungsstruktur in einem bestimmten Gebiet vor unerwünschten Verdrängungen, z.B. durch gewerbliche Nutzungen oder zahlungskräftigere Mieter, geschützt werden. Das Gesetz stellt dabei keine besonderen Anforderungen an die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung. Sie braucht insbesondere keine Besonderheiten gegenüber der

1) Die Milieuschutzsatzung ist in § 172 BauGB zusammen mit zwei anderen Satzungsvarianten geregelt. Diese dienen der Erhaltung der städtebaulichen Eigenart des Gebietes aufgrund seiner städtebaulichen Gestalt (§ 172 Abs.1 Satz 1 Nr.1) bzw. der Sicherung eines sozial gerechten Ablaufs bei städtebaulichen Umstrukturierungsprozessen (§ 172 Abs.1 Satz 1 Nr. 3).

Wohnbevölkerung in anderen Stadtteilen aufzuweisen. Die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung muß vielmehr aus besonderen städtebaulichen Gründen erhaltenswert sein. Diese können sich einmal aus dem Gebietscharakter ergeben, der durch die Bevölkerung wesentlich mitgeprägt ist (Arbeitersiedlung, Studentenwohnviertel, Handwerker Viertel). Die besonderen städtebaulichen Gründe können sich zum anderen aus den auf eine Gemeinde anderenfalls zukommenden Folgeproblemen ergeben, wie der Schaffung von neuem preiswerten Wohnraum, von Altenheimen oder der Unterauslastung vorhandener Infrastruktureinrichtungen wie Kindergärten und Schulen.“

Das Instrument der Erhaltungssatzung wird *in einem zweistufigen Verfahren* angewandt. Die Satzung begründet mit der Festlegung des Erhaltungsgebietes (§ 172 Abs. 1 BauGB) zunächst nur einen grundsätzlichen Genehmigungsvorbehalt (*Stufe 1*); die Entscheidung, ob die Voraussetzungen für die Erhaltungswürdigkeit einer baulichen Anlage vorliegen bzw. ob eine konkrete bauliche Maßnahme zulässig ist, erfolgt erst im Genehmigungsverfahren (§ 173 BauGB), also auf der Ebene der Einzelfallbehandlung (*Stufe 2*). Zur Sicherung der Erhaltungsziele steht den Gemeinden ein Vorkaufsrecht von Grundstücken und Gebäuden zu (§ 24 Abs. 1 Nr. 4 BauGB), das allerdings mit Inkrafttreten des Bundesbaugesetzes auf den Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung beschränkt ist.

Vom Deutschen Städtetag damals sehr skeptisch beurteilt, wurde die Milieuschutzsatzung von den Städten anfangs wenig eingesetzt (EDEL u. SCHÄFER 1985). Die Gründe dafür lagen u.a. in den Unsicherheiten der rechtlichen und organisatorischen Handhabung, bedingt durch eine Reihe zunächst inhaltlich unklarer zentraler Rechtsbegriffe (u.a. soziale Zusammensetzung der Wohnbevölkerung aus städtebaulichen Gründen; Wechselbeziehungen zwischen diesen beiden Begriffen) wie auch in dem mit dem Einsatz dieses Instruments verbundenen hohen Begründungs-, Arbeits- und Zeitaufwand.

Die gegen Ende der achtziger Jahre eingetretene Engpaßsituation vor allem auf den großstädtischen Wohnungsmärkten hat dazu geführt, daß heute eine spürbar höhere Bereitschaft der Kommunen vorhanden ist, das bauplanungsrechtliche Instrument der Milieuschutzsatzung aufzugreifen und auch für wohnungspolitische Zwecke zu nutzen (FROESSLER u. SELLE 1990, S. 141 f.). So verständlich die damalige Zurückhaltung bei der Anwendung war, so deutlich muß heute vor einem unkritischen flächenhaften Einsatz der Erhaltungssatzung gewarnt werden. Diese macht letztlich nur Sinn in Verbindung mit dem Vorkaufsrecht. Dieses ist aber 1987 erheblich eingeschränkt worden. Auch sind die finanziellen Spielräume der Kommunen zur Ausübung des Vorkaufsrechts begrenzt.

Die Stadt Nürnberg hat hier eine Vorreiterrolle ausgeübt, und zwar in dreifacher Hinsicht:

1. in der Anwendung der Milieuschutzsatzung vor allem in Verbindung mit dem Vorkaufsrecht nach § 24a BBauG,

2. in der konzeptionellen Erarbeitung der Wechselbeziehungen zwischen den zwei zentralen Begriffen a) soziale Zusammensetzung der Bewohner eines Gebietes und b) der Erhaltungswürdigkeit der Sozialstruktur aus städtebaulichen Gründen,
3. im methodischen Vorgehen, welches einerseits die Wechselbeziehungen zwischen diesen beiden zentralen Größen empirisch absichert (Kriterienkatalog) und andererseits eine Festlegung von Höchstbelastungswerten (Gebietsdurchschnitt) infolge modernisierungsbedingter Mietsteigerungen, die deren Genehmigung bzw. Nichtgenehmigung regeln, vorsieht.

2 Kennzeichnung der Milieuschutzsatzung als Strategieelement zur Sicherung preisgünstigen Wohnraums

In als solchen ausgewiesenen Erhaltungssatzungsgebieten bedürfen Abbruch, Umbau, Nutzungsänderung oder die Änderung von baulichen Anlagen einer speziellen Genehmigung, und zwar auch dann, wenn die geplanten Baumaßnahmen lt. Bayerischer Bauordnung genehmigungsfrei sind (vgl. *Stadt Nürnberg* 1989 a). Dieser Genehmigungsvorbehalt ist ein Mittel, um bauliche Veränderungen (dazu zählen auch Modernisierungen in ihrer mietpreissteigernden Wirkung) nach oben hin zu begrenzen. Zur Beurteilung der Auswirkung baulicher Maßnahmen sowie zur Prüfung der Genehmigungsfähigkeit von Modernisierungsanträgen hat die Stadt Nürnberg ein eigenes pauschaliertes Berechnungsverfahren entwickelt, das auf die Mietzahlungsfähigkeit der im Erhaltungssatzungsgebiet lebenden Bewohner ausgerichtet ist. Erlaubt werden nur solche Maßnahmen, welche die gebietsdurchschnittlichen zulässigen Höchstbelastungen der Mieter nicht übersteigen. Orientierungspunkte hierfür sind die durchschnittlichen Einkommen aufgeschlüsselt nach Haushaltsgröße sowie entsprechend errechnete Höchstbelastungswerte für Wohnen. Auf der Basis dieser Werte werden jene Margen zusätzlicher Belastbarkeit der Haushalte ermittelt, die im Falle der Wohnungsmodernisierung zusätzlich ausgeschöpft werden dürfen.

Die Satzung ist kein Ersatz für individuellen Mieterschutz. Ebenso wenig kann sie die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen verhindern. Es kann vorkommen, daß einzelne Mieter aufgrund von Modernisierungsmaßnahmen dennoch verdrängt werden, da die Erhaltungssatzung nur dem Schutz der gebietlichen sozialen Zusammensetzung der Bevölkerung dienen kann. Mietpreissteigernde Modernisierungen sollen so begrenzt werden, daß sie im Mittel von der Gebietsbevölkerung verkraftet werden können. Dadurch soll die Dynamik überstürzt ablaufender Umstrukturierungsprozesse abgebremst werden. Die Behauptung, Erhaltungssatzungen würden zu gettoartigen Zuständen führen bzw. soziale Verhältnisse zementieren, trifft insofern nicht zu, als bauliche Maßnahmen - allerdings in einem Umfang, der auf die Bevölkerung zugeschnitten ist - durchaus

erlaubt sind. Dies zeigt auch die Nürnberger Praxis: In den derzeit 11 derartigen Erhaltungssatzungsgebieten wurden von 1983 bis 1988 insgesamt 140 Modernisierungsanträge gestellt. Davon wurden 117 ohne Auflagen, 3 teilweise und 2 nach Kürzung genehmigt; 17 weitere waren genehmigungsfrei. Lediglich zwei wurden abgelehnt (*Stadt Nürnberg* 1989a).

3 Anwendungsvoraussetzungen (Regelungsgehalt von §172 BauGB)

Bauliche Veränderungen können von einer Kommune nur dann verhindert werden, wenn dadurch die soziale Zusammensetzung der Bevölkerung eines Gebietes aus städtebaulichen Gründen erhalten werden soll. Der Klärung der beiden unbestimmten Rechtsbegriffe „*Zusammensetzung der Wohnbevölkerung*“ und „*Erhaltungswürdigkeit aus städtebaulichen Gründen*“ kommt hierbei eine Schlüsselrolle zu. Auch hier hat die Stadt Nürnberg eine Vorreiterfunktion ausgeübt: Der Nachweis der Erhaltungswürdigkeit ist nur möglich über die Wechselbeziehung zwischen beiden Größen. Diese Wechselbeziehung läßt sich als Angewiesenheit der Bevölkerung auf die je besonderen städtebaulichen Strukturen eines Gebietes definieren. Der Begriff „*Angewiesenheit*“, von Nürnberg so formuliert und vom Verwaltungsgericht Ansbach 1984 bestätigt, wurde dann auch in der Fachdiskussion weitgehend anerkannt und übernommen.

a) Zusammensetzung der Wohnbevölkerung

Früher wurde die Auffassung vertreten, daß sich die zu schützende Wohnbevölkerung von der anderer Gebiete wesentlich unterscheiden müsse. Heute besteht ein allgemeiner Konsens dahingehend, daß keine bestimmten Anforderungen an die Struktur der Wohnbevölkerung zu stellen sind. Diese kann homogen sein, sie kann ebenso auch sozial gemischt sein.

Geblichen ist indes eine andere Anforderung: Die Struktur der Bevölkerung soll sich nach Möglichkeit „*bewährt*“ haben. Dahinter stand der Gedanke, daß die Zementierung „*einseitiger*“ Bevölkerungsstrukturen nicht wünschenswert sei. Dieser Gedanke ist jedoch problematisch. GÜTTER (1991, S. 50) weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß auch einseitige Bevölkerungsstrukturen durchaus schützenswert sein können, sogar in Verbindung mit einer hohen Fluktuation der Bevölkerung in einem Gebiet, z.B. dann, wenn es sich um Studentenwohnviertel oder solche Distrikte handelt, die große Zuwanderungsquoten verkraften müssen.

b) „Angewiesenheit“ als Kriterium für Wechselbeziehungen zwischen sozialer Zusammensetzung der Wohnbevölkerung und städtebaulicher Struktur

Begründet und nachgewiesen werden muß, daß besondere städtebauliche Gründe für die Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung in einem

Gebiet sprechen, d.h. umgekehrt, daß Veränderungen in der Zusammensetzung eines Wohngebietes negative städtebauliche Konsequenzen nach sich ziehen. GÜTTER (1981) entwickelte seinerzeit für die Festlegung von Milieuschutzsätzen in Nürnberg das Kriterium der „Angewiesenheit“, welches auf gebietsspezifische Abhängigkeiten zwischen sozialen und physischen Strukturen eines Gebietes abhebt. Nach HENKE (1983, S. 411) muß eine Gemeinde bei Anwendung des § 39h Abs. 3 Nr. 3 BBauG darstellen, „inwieweit zwischen einem bestimmten Gebiet und der in ihm wohnenden Bevölkerung Zusammenhänge bestehen, deren Bruch die Gemeinde vor städtebauliche Probleme stellen“ würde. Dabei gehe es letztlich darum, nachzuweisen, daß die Bevölkerung eines Gebietes auf die soziale und sonstige Infrastruktur sowie auf die Wohnungen ihres Gebietes angewiesen ist (HENKE 1983, S. 411 mit Bezug auf GÜTTER 1981).

Wie HENKE (1985, S. 149) an anderer Stelle ausführt, reicht etwa als Begründung für den Erlaß der Erhaltungssatzung nicht schon aus, daß die Bewahrung der Bewohnerstruktur der Berücksichtigung der Wohnbedürfnisse der Quartiersbevölkerung sowie deren sozialer und kultureller Bedürfnisse dient. Vielmehr müssen sich aus der Verdrängung der eingessenen Bevölkerung absehbar folgende typische städtebauliche Probleme ergeben:

- die Schaffung des infolge Abbruchs bzw. Umbaus der Bestandswohnungen notwendigen Ersatzwohnraums stößt auf Hindernisse bei der Bereitstellung von Bauland bzw. der Baufinanzierung;
- die erwartbaren Verdrängungseffekte bei der Wohnbevölkerung führen zu einer unzureichenden Auslastung, gar „Austrocknung“ der vorhandenen Infrastruktur öffentlicher und privater Versorgungseinrichtungen;
- die Verdrängung bewirkt bei den Verdrängungsbetroffenen aufgrund des erfahrenen Bruchs mit dem vertrauten sozialräumlichen Umfeld Orientierungsängste und Verhaltensunsicherheiten. Nicht zuletzt die „Verlustreaktionen in homogen strukturierten Unterschichtwohngebieten“ (HENKE 1985, S. 149) können den Erlaß einer Erhaltungssatzung begründen;
- ohne den Erhalt der im Satzungsgebiet vorhandenen Baulichkeiten kann die Gemeinde das städtebauliche Ziel einer Bewahrung erhaltenswerter Bevölkerungsstruktur nicht verwirklichen (HENKE 1985, S. 151ff.).

4 Anwendung des Satzungsinstruments mit Hilfe des Nürnberger Kriterienkatalogs

Gleichwohl ist es schwierig, die im Gesetz aufgeführten Sachverhalte „Zusammensetzung der Wohnbevölkerung“ und „besondere städtebauliche Gründe“ empirisch zu erfassen, und zwar jeweils für sich wie auch in ihrem wechselseitigen Zusammenhang. Bis heute existiert keine allgemeingültige Vorgehensweise für die

Auswahl und die Begründung der hierfür notwendigen Kriterien (BECKER u. WASSEMER 1992). Es verwundert daher nicht, daß die Erhaltungskriterien für einzelne Gebiete unterschiedlich sein können.

In der Praxis haben sich aber folgende generalisierbare Arbeitsschritte herausgeschält²:

1. Auswahl relevanter Kriterien zur Festlegung von Erhaltungssatzungsgebieten bzw. Verdachtsgebieten.
2. Festlegung von Schwellenwerten zur Bestimmung erhaltenswerter sozialer Strukturen.
3. Grobabschätzung von Erhaltungs-/Verdachtsgebieten anhand bestimmter Kriterienausprägungen.
4. Räumliche Bestimmung der eigentlichen Erhaltungssatzungszonen, im Radius der Verdachtsgebiete, auf der Grundlage empirisch fundierter Analysen sämtlicher relevanter Kriterien.

Wiederum Nürnberg hat hierzu einen insgesamt 13 Punkte umfassenden *Kriterienkatalog* (zur Ermittlung der Erhaltungswürdigkeit nach § 39h Abs. 3 Nr. 3 BBauG) erstellt, an dem sich inzwischen fast alle Städte orientieren. Die Kriterien sollen die Voraussetzungen erklären, „unter denen strukturelle Gegebenheiten in einem Gebiet besondere städtebauliche Gründe bilden, die zum Erlaß einer Erhaltungssatzung führen“ (GÜTTER 1981). Entsprechend stellt der Nürnberger Kriterienkatalog nicht nur auf einzelne Erhaltungstatbestände, sondern vor allem auch auf den Wirkungszusammenhang zwischen sozialer Lage der Bewohner und städtebaulichen Gegebenheiten ihres Wohngebietes ab. Obwohl damals unter Handlungsdruck entwickelt, wird er von BREUER (1985, S. 18) in einem für das Bundesbauministerium erstellten Rechtsgutachten als „wegweisender Ansatz für die notwendige Konkretisierung und Begründung von Milieuschutzsatzungen sowie für die zu vollziehende Einzelfallentscheidung über die Versagung von Genehmigungen nach § 39 h Abs. 3 Nr. 3 BBauG“ gewürdigt.

Der Kriterienkatalog gliedert sich nach der Verfügbarkeit der Daten in zwei Verfahrens- bzw. Untersuchungsschritte. Der erste Schritt umfaßt *zehn sog. objektive Kriterien* und baut auf Merkmalen auf, die aus sekundärstatistischen Erhebungen (u.a. Volkszählung, Gebäude- und Wohnungszählungen) abrufbar sind und vergleichende, quantitative Angaben über das Vorliegen von Erhaltungstatbeständen ermöglichen. Diese Merkmale stellen Indizien dar, die entweder einzeln oder kumulativ auf die Erhaltungswürdigkeit eines Gebietes schließen lassen. Um festzustellen, inwieweit die Bewohner auf die städtebauliche Struktur ihres Gebietes angewiesen sind, werden die so gewonnenen Annahmen deshalb in einem zweiten Arbeitsschritt anhand weiterer *sog. subjektiver Kriterien* auf ihre tatsächlichen

2) S. hierzu BECKER u. WASSEMER 1992, S. 569; vgl. STEIN 1990 und BREUER 1985.

Ausprägungen überprüft. Hierfür sind gesonderte Erhebungen (Begehungen, Befragungen von Schlüsselpersonen, Abruf vorhandener Informationen bzw. Erkenntnisse in der Verwaltung) notwendig. Die Ergebnisse des zweiten Untersuchungsschrittes ergänzen die quantitativen Angaben des ersten Schrittes um qualitative Aussagen. Erst dadurch lassen sich die schutzbedürftigen Wechselbeziehungen zwischen sozialer und städtebaulicher Struktur eines Gebietes empirisch bestimmen und die besondere Angewiesenheit der Bewohner gerade auf ihr Wohngebiet begründen.

Der Nürnberger Katalog enthält folgende Kriterien (Stadt Nürnberg 1981 a):

1. *Altersstruktur und Wohndauer:* ein hoher Anteil alter Menschen bzw. von langjährigen Mietverhältnissen deutet auf ein vergleichsweise geringes Selbsthilfevermögen vieler im Gebiet ansässiger Haushalte auf dem freien Wohnungsmarkt hin und indiziert eine Schutzwürdigkeit der Bewohnerstruktur;
2. *Einkommen:* ein hoher Anteil ökonomisch schwacher Haushalte läßt im Falle von Veränderungen im Baubestand erhöhte Schwierigkeiten gerade dieser Einwohner bei der Wohnungssuche erwarten;
3. *Wohnungsausstattung und Miethöhe:* sind in einem Gebiet die Ausstattungsstandards, insbesondere mit sanitären Anlagen, befriedigend und ist die Mietenstruktur zugleich günstig, so kann dies, sofern das ökonomische Potential vieler Haushalte niedrig ist, Schutzwürdigkeit begründen;
4. *Ausländeranteil:* ein hoher Ausländeranteil in einem Gebiet kann einerseits ein Indiz für einen wünschenswert offenen Wohnungsmarkt, andererseits für eine unerwünschte sozial-strukturelle „Schieflage“ sein. Nach unten wie oben wurde folglich ein 25 %iger Ausländeranteil als Schwellenwert festgesetzt, dessen Unter- bzw. Überschreitung eine Anwendung von Erhaltungssatzung und Vorkaufsrecht begründet;
5. *Mietwohnungsgrößen:* soweit im Gebiet der Anteil großer Haushalte und große (Miet)Wohnungen im Altbaubestand (Baujahr: vor 1949 bzw. 1970 mit 90 qm und mehr Wohnfläche) korrespondieren, ist dieser Zustand erhaltungswürdig;
6. *Haushaltsgrößen:* ein überdurchschnittlicher Anteil großer Haushalte (5 Personen und mehr), die auf die Infrastruktur ihres näheren Wohnumfeldes stärker angewiesen sind, kann die Schutzwürdigkeit eines Gebietes mitbegründen;
7. *Wohnbesitzverhältnisse:* Gebiete, in welchen überwiegend Mietwohnungen vorhanden sind, stellen in der Regel eine höhere „Fluktuationsreserve“ für neu in den Markt eintretende Haushalte sowie Zuzügler dar als Gebiete, in denen mehrheitlich Eigentumswohnungen bestehen. Die Schutzwürdigkeit des Gebietes kann erfüllt sein, wenn der Mietwohnungsanteil die 90 %-Marke übersteigt, und insbesondere dann, wenn der Anteil von Sozial- und Werkwohnungen hoch ist;

8. *Motorisierungsgrad*: „ein unterdurchschnittlicher Motorisierungsgrad trägt zur Erhaltung des Gebietes in seiner bestehenden Form dar“ und ist deshalb in „dicht bebauten Gebieten mit Umnutzungsdruck“ erhaltungswürdig;
9. *Arbeitsplatznähe*: eine Funktionsmischung von Wohnstandort und wohnungsnahen Arbeitsplätzen, wie sie für Altbauviertel in Innenstadtrandlage oftmals noch zutrifft, kann erhaltenswert sein, wenn 20 % und mehr der erwerbstätigen Gebietsbewohner ihre Arbeitsstätte innerhalb eines Einzugsbereichs von 1 km haben;
10. *Soziale Beziehungen*: „ein intensives Geflecht sozialer Beziehungen in einem Gebiet kann bewirken, daß gerade Problem- und Randgruppen auf dieses Gebiet angewiesen sind“. Solche Beziehungen sind an die Bebauungs- und Bewohnerstruktur eines Quartiers gebunden. Dort verwurzelte und tätige Vereine, Bürgerinitiativen und Formen von Nachbarschaftshilfe können - hilfsweise - Ansatzpunkte für die Erhaltungswürdigkeit sein;
11. *Kommerzielle Angebote*: Einrichtungen wie Einkaufsläden, Wirtschaften und Reparatur- und Handwerksbetriebe übernehmen gebietsnahe Versorgungsfunktionen. Die Schutzwürdigkeit gilt hierbei weniger dem kommerziellen Anbieter als vielmehr der Angebotssicherung zugunsten wirtschaftlich schwacher und wenig mobiler Einwohnergruppen;
12. *Infrastruktureinrichtungen öffentlicher und freier Träger*: aus dem Erhalt sozialer Netze, die sich für Kinder und Jugendliche in Schulen bilden sowie von Altenclubs kann sich die Schutzwürdigkeit eines Gebietes herleiten;
13. *Kenntnisse über den Erhaltungszielen eines Gebietes mutmaßlich abträgliche Praktiken von Grundstückserwerbem*: z.B. Kenntnisse über frühere Spekulations-, Modernisierungs- und Entmietungsaktivitäten.

Mit seinen zwei Verfahrens- und Untersuchungsschritten sowie seinen Einzelmerkmalen entspricht der Nürnberger Kriterienkatalog dem rechtstaatlichen Gebot hinreichender Bestimmtheit der für den Erlaß einer Satzung maßgeblichen Erhaltungsgründe. Er bildet „eine praktisch brauchbare, empirisch fundierte Grundlage für den städtebaulichen Milieuschutz und die Festlegung konkretisierter Erhaltungsziele“ (BREUER 1985, S.18).

Um das Verfahren für die Ausweisung von Erhaltungssatzungsgebieten in der Praxis zu standardisieren und so weit zu vereinfachen, daß Informationen über die Zusammensetzung der Bewohner und die städtebaulichen Besonderheiten der Gebiete aus vorhandenen Statistiken leicht gewonnen werden können, hat die Stadt Nürnberg für den Kriterienkatalog eine *Prüfliste* entwickelt. Anhand der darin für jedes Merkmal angegebenen Schwellenwerte läßt sich feststellen, ob und ggf. in welchem Umfang Erhaltungstatbestände in einem Gebiet vorliegen. Die Schwellenwerte basieren auf den Referenzwerten von Vergleichsgebieten und werden im Falle der Anwendung ständig fortgeschrieben.

5 Die Aufstellung von Milieuschutzsatzungen in Nürnberg

Auf der Grundlage des Kriterienkatalogs wurde in Nürnberg das gesamte Stadtgebiet systematisch auf Erhaltungssatzungsgebiete hin untersucht. Dies erfolgte im Rahmen eines im wesentlichen zweistufigen Untersuchungsverfahrens und hat dazu geführt, daß im Zeitraum von 1981 bis 1987 elf Erhaltungssatzungen vom Stadtrat beschlossen wurden.

Bei den Erhaltungssatzungsgebieten (mit zusammen 24 310 Einwohnern) handelt es sich um zentral gelegene Wohngebiete mit einem hohen Anteil einfacher, sanitär aber befriedigend ausgestatteter Wohnungen aus der unmittelbaren Nachkriegszeit, die wegen des auf dem gesamten innerstädtischen Wohnungsbestand mit halbwegs akzeptablen Wohnumfeldbedingungen lastenden Entwicklungsdrucks durch Umwandlungen und Aufwertungen potentiell gefährdet sind. Allen Gebieten gemeinsam ist, daß sie preiswerte Mietwohnungsbestände aufweisen, sich vor allem aber durch stabile Wohnverhältnisse auszeichnen.

5.1 Zielsetzung der Aufstellung

Die Unterschutzstellung von Gebieten mit stabiler Bevölkerungsstruktur entsprach der damaligen Auffassung der Stadt, durch den Erlaß von Erhaltungssatzungen und die Ausübung von Vorkaufsrechten gelte es primär, innenstadtnah gelegene Wohnquartiere mit gewachsenen Strukturen vor sozialen Destabilisierungstendenzen zu bewahren und hierdurch einen aus stadtplanerischer Sicht wünschenswerten allmählichen generativen Wandel ohne Veränderungsdruck von außen zu ermöglichen (GÜTTER u. v. LÖLHÖFFEL 1984).

Damit sollte zugleich Entwicklungen entgegengewirkt werden, die zu Beginn der achtziger Jahre im Zuge der damaligen ersten großen Umwandlungs- und Modernisierungswellen einen Großteil der innenstadtnahen Wohnquartiere, insbesondere solche mit attraktivem gründerzeitlichen Wohnungsbestand, erfaßt, gravierend umstrukturiert und dabei massive Verdrängungen der alteingesessenen Bewohner ausgelöst hatten.

Dieser Zielsetzung folgend richtete sich das besondere Augenmerk bei den umfangreichen Voruntersuchungen auf den „Nachweis stabiler Bevölkerungsstrukturen ...“, die aufgrund eines hohen Anteils an Haushalten mit allenfalls durchschnittlichen Einkommen und hoher subjektiver Bindung an das Wohngebiet eine besondere Angewiesenheit der Wohnbevölkerung auf die Wohnbedingungen in ihrem Gebiet erwarten lassen“ (GÜTTER 1983, S. 453).

5.2 Identifizierung von Verdachtsgebieten

In einem ersten Arbeitsschritt wurden deshalb anhand der aus der Einwohnermeldebehörde leicht abrufbaren Daten für die Kriterien *Mobilität und Wohndauer* auf der Basis von Baublockseiten zusammenhängende Wohngebiete abgegrenzt, die sich durch besonders stabile Wohnverhältnisse (lange Wohndauer, geringe Mobilität der Bewohner) auszeichnen. Hierbei blieben von vornherein Baublöcke mit einem hohen Anteil von Wohnungsbeständen (damals noch) gemeinnütziger Wohnungsbaugesellschaften unberücksichtigt, da deren Satzungsziele sich mit den Erhaltungszielen von Milieuschutzsatzungen deckten und überzogene, von den Bewohnern nicht tragbare Modernisierungsmaßnahmen somit ausgeschlossen waren.

5.3 Festlegung der Erhaltungssatzungsgebiete

In einem zweiten Arbeitsschritt wurde anhand des Nürnberger Kriterienkatalogs empirisch überprüft, ob in den so ermittelten Verdachtsgebieten die Voraussetzungen für den Erlass einer Erhaltungssatzung tatsächlich vorliegen; desweiteren wurde die notwendige parzellenscharfe Feinabgrenzung vorgenommen und schließlich die einzelnen Erhaltungsgebiete endgültig festgelegt.

Hierfür wurden für alle *Kriterien* die jeweiligen gebietsspezifischen Ausprägungen der einzelnen Verdachtsgebiete ermittelt und mit den entsprechenden Werten eines Referenzgebietes verglichen. Dies war notwendig, um empirisch gesichert festzustellen, ob in einem Verdachtsgebiet die Strukturen signifikant vom Durchschnitt abweichen, so daß sie den Erlass einer Erhaltungssatzung aus städtebaulichen Gründen notwendig machen. Dies ist nach den Erfahrungen der Stadt Nürnberg dann der Fall, wenn die jeweiligen gebietsspezifischen Kriterienwerte die des Referenzgebietes um 15 Prozentpunkte übersteigen. Diese Werte entsprechen den bereits erwähnten Schwellenwerten der sog. Prüfliste, die von der Stadt Nürnberg zur vereinfachten Feststellung von Erhaltungstatbeständen und zur Festlegung von Erhaltungssatzungsgebieten entwickelt wurden. In Nürnberg diente als Referenzgebiet der Bereich innerhalb des Mittleren Ringes; dieser umfaßt das geschlossen bebaute innere Stadtgebiet in einer Entfernung bis zu drei Kilometern vom Stadtzentrum.

In allen Gebieten, für die anhand der sog. objektiven Kriterien des Nürnberger Kriterienkatalogs nachgewiesen wurde, daß sie die Voraussetzungen für den Erlass einer Erhaltungssatzung erfüllen, wurden abschließend umfangreiche städtebauliche Bestandsaufnahmen durchgeführt. Besonderes Gewicht wurde hierbei auf solche Merkmale gelegt, anhand derer das Aufwertungspotential und darüberhinaus auch der Wirkungszusammenhang zwischen sozialen und physischen Strukturen der einzelnen Wohngebiete aufgezeigt werden kann. Hierzu zählen* neben der Gebäudegestalt vor allem die infrastrukturelle Ausstattung und das durch die Grün- und Immissionssituation bestimmte Wohnumfeld.

Die Ergebnisse des zweiten Arbeitsschrittes ergaben, daß von den insgesamt 16 Verdachtsgebieten (mit ca. 33000 Einwohnern), die zwischen 1981 und 1987 auf ihre Erhaltungswürdigkeit hin überprüft wurden, fünf Gebiete (mit ca. 8000 Einwohnern) die strengen Kriterien für eine Unterschutzstellung nicht erfüllten. Die vom Stadtrat vor Beginn der systematischen Überprüfung für alle Verdachtsgebiete vorgenommene Einleitung von Verfahren zur Aufstellung von Erhaltungssatzungen wurde in diesen Fällen deshalb wieder aufgehoben.

Für die anderen elf Verdachtsgebiete wurden die vorläufigen Aufstellungen bestätigt und förmliche Erhaltungssatzungen beschlossen (s. Abb. 1). Ihr Geltungsbereich umfaßt 13725 Wohneinheiten, in denen 13439 Haushalte mit 24310 Personen leben. Damit unterliegen 5,9 % aller Wohnungen der Stadt einer Modernisierungskontrolle, für 5 % aller Einwohner wurden stabile Wohnverhältnisse gesichert. Bezogen auf den Innenbereich betragen die entsprechenden Anteile 11,6 % bei den Wohnungen und 10,8 % bei den Einwohnern.

Aus Tab. 1 ist ersichtlich, daß die Nürnberger Erhaltungssatzungsgebiete unterschiedlich groß sind. Die Spannweite reicht von 438 bis zu 4723 Einwohnern. Hieraus wird deutlich, daß es keine „ideale Größe“ von Erhaltungsgebieten gibt; auch das BauGB schreibt keine bestimmte Größe vor; diese ergibt sich allein aus den sachlichen Erfordernissen. Allerdings wird die für die Wirksamkeit von Milieuschutzregelungen wichtige Kontrolle der Einhaltung, das Hauptproblem beim Vollzug von Erhaltungssatzungen schlechthin, mit zunehmender Größe schwieriger.

Tabelle 1: Rechtskräftige Erhaltungssatzungsgebiete in Nürnberg

Nr.	Satzungsgebiet	Jahr	Bewohner	Haushalte	Wohnungen
1	Weißer Weg	1981	438	214	219
2	Äuß. Sulzbacher Straße	1981	677	338	333
4	Wodanstraße	1984	4170	2070	2112
7	Melanchthonplatz	1984	3826	2126	2128
8	Maxfeld	1985	4723	2692	2736
9	Bauvereinstraße	1984	2637	1530	1573
10	St. Sebald Südost	1985	3298	2001	2048
11	Amalienstraße	1987	1736	940	955
13	Burgviertel	1987	963	648	670
14	Stabiusstraße	1987	1042	564	577
15	Heinrichstraße	1987	800	370	374
Insgesamt			24310	13493	13725

Quelle: Melderegister 1991 und GWZ 1987

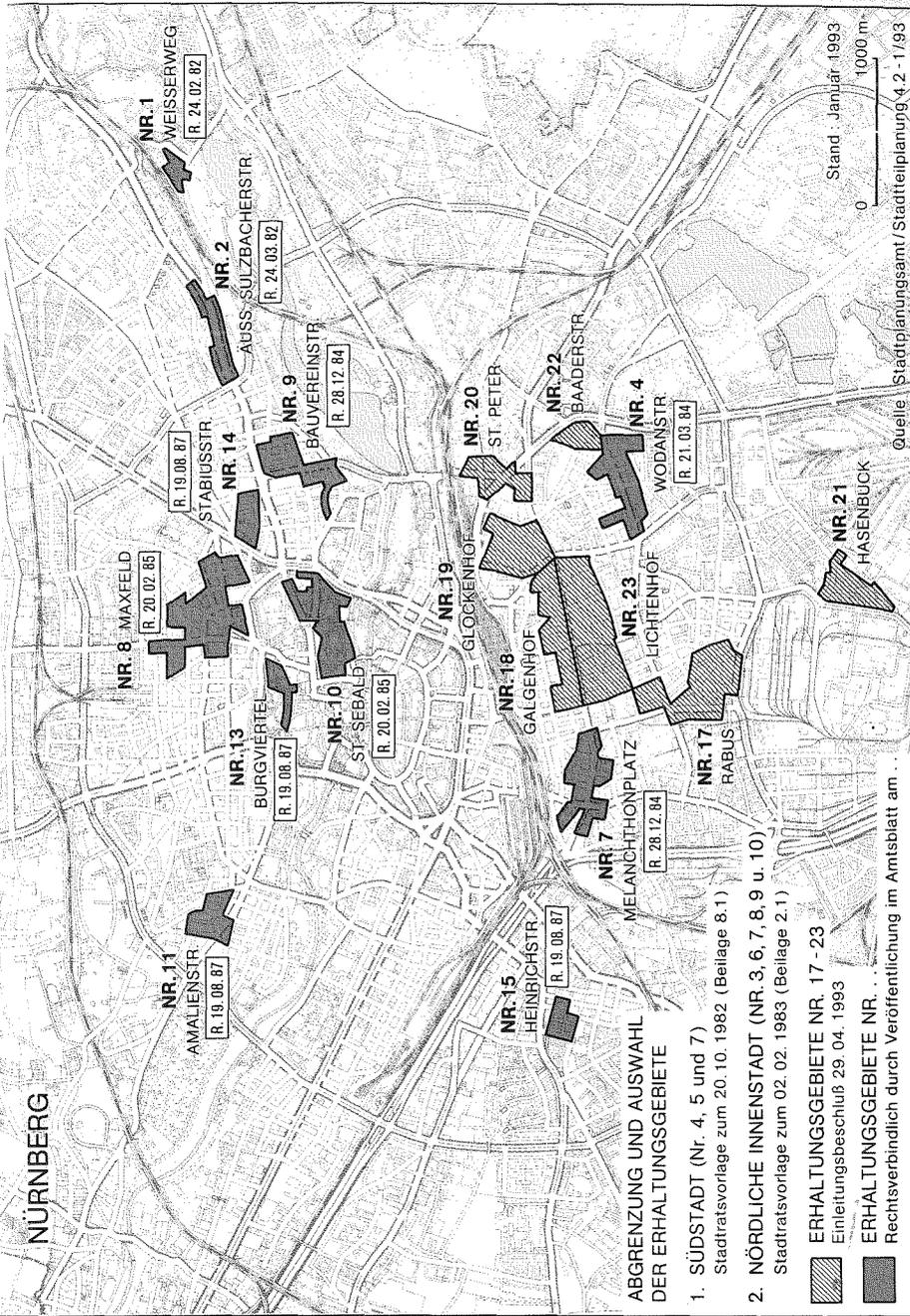


Abb. 1: Erhaltungssatzungsgebiete in Nürnberg

5.4 Datenbasis

Die Datenbasis für die Identifizierung von Verdachtsgebieten (Arbeitsschritt 1) und für die endgültige Festlegung von Erhaltungsgebieten (Arbeitsschritt 2) nach dem Nürnberger Kriterienkatalog bilden zum einen die Meldedatei des Einwohnermeldeamtes (Quelle für Daten der Kriterien 1 und 4), zum anderen die in vierjährigem Turnus vom Amt für Stadtforschung und Statistik durchgeführte Wohnungs- und Haushaltsstichprobe (WOHAUS - Datenquelle für die Kriterien 2, 3, 5 bis 10), deren Ergebnisse für die Verdachtsgebiete gezielt ausgewertet werden. Für Gebiete mit weniger als 3000 Einwohnern reicht der Stichprobenumfang jedoch nicht aus, deshalb werden in kleineren Verdachtsgebieten Sondererhebungen durchgeführt, d.h. in Gebieten mit 1000 bis 3000 Einwohnern wird die Stichprobe auf 50 % erhöht, in Gebieten mit weniger als 1000 Einwohnern werden alle Haushalte befragt. Die für die Beurteilung der nicht quantifizierbaren Kriterien (11 bis 13) erforderlichen Informationen zur städtebaulichen Begründung der wechselseitigen Verflechtungen zwischen sozialen und physischen Strukturen der Gebiete werden durch Befragungen und Begehungen gewonnen.

5.5 Aufstellungsbeschluß zur Sicherung von Erhaltungszielen

Die bisherigen Ausführungen lassen erkennen, daß die Aufstellung von Milieuschutzsatzungen umfangreiche Grundlagenarbeiten notwendig macht. Die Ergebnisse der vorbereitenden Untersuchungen dienen der Satzungs begründung, sie müssen nachvollziehbar sein und die besondere Erhaltungswürdigkeit eines Gebietes begründen.

Nach den Nürnberger Erfahrungen beträgt die Zeitspanne zwischen Problemfindung und Inkrafttreten einer Satzung etwa ein Jahr. Um zu verhindern, daß Erhaltungsziele bereits vor der endgültigen Satzungs aufstellung unterlaufen werden, - z.B. von Investoren, die den langen Untersuchungszeitraum zur Durchführung von Modernisierungen nutzen, die nach einer Satzungs aufstellung nicht mehr genehmigt würden -, macht die Stadt Nürnberg regelmäßig von der Möglichkeit Gebrauch, mit Beginn der Voruntersuchungen einen Aufstellungsbeschluß für die Verdachtsgebiete zu beschließen. Dadurch sind alle Modernisierungsmaßnahmen genehmigungspflichtig bzw. können für einen Zeitraum von zwölf Monaten befristet zurückgestellt werden (gem. § 15 Abs.1 BauGB). Die Möglichkeit zur Ausübung von Vorkaufsrechten besteht während des Aufstellungsverfahrens nicht.

6 Aufgaben der Verwaltung: Notwendigkeit einer ämterübergreifenden Kooperation

Das gesamte Verfahren zur Aufstellung und zum Vollzug von Milieuschutzsatzungen obliegt in Nürnberg Dienststellen der Stadtverwaltung. Dies ist ein

wesentlicher Unterschied zur Handhabung in anderen Städten, die Teile der Arbeiten - insbesondere vorbereitende Grundlagenarbeiten - an verwaltungsexterne Kräfte bzw. Gutachter vergeben. Die nun mehr als zehnjährige Erfahrung mit Milieuschutzsatzungen in Nürnberg hat die Zweckmäßigkeit des Vorgehens bestätigt. Der besondere Vorzug des in Nürnberg praktizierten integrierten Ansatzes ist vor allem darin zu sehen, daß bereits die Konzeption der Satzungen auf den späteren Vollzug abgestimmt werden kann. Dies setzt eine geeignete ämterübergreifende Verwaltungsorganisation voraus, der man in Nürnberg mit der Einrichtung einer eigenen Arbeitsgruppe „*Erhaltungssatzungen*“ Rechnung getragen hat. Sie ist zugleich ein Beleg für den Stellenwert, den man dem Instrument der Erhaltungssatzung beimißt.

Die konzeptionellen Aufgaben zur Aufstellung neuer bzw. zur Überprüfung bestehender Erhaltungssatzungen umfassen neben den bereits erläuterten Grundlagenarbeiten zur Identifizierung von Verdachtsgebieten und zur endgültigen Abgrenzung von Erhaltungssatzungsgebieten die Aufstellung und Begründung der Satzung sowie eine Reihe für den Vollzug bedeutsamer Untersuchungen. Dazu gehören u.a. die Ermittlung der Einkommensentwicklung in den Gebieten sowie die Festlegung der für die Modernisierungsüberwachung erforderlichen Höchstbelastungswerte. Diese Aufgaben werden durch die Arbeitsgruppe „*Erhaltungssatzungen*“ übernommen. Ihr gehören Mitarbeiter der vier folgenden Dienststellen an, die schwerpunktmäßig ganz bestimmte Aufgaben wahrnehmen:

- *Arbeitsgruppe Nürnberg-Plan/Stab (AGN/S; Stadtentwicklungsplanung)*:
Federführung und Koordination der konzeptionellen Arbeiten, Bewertung der sozio-demographischen Strukturuntersuchungen, Festlegung und Prüfung der Erhaltungskriterien (Kriterienkatalog), Festlegung der Höchstbelastungswerte;
- *Stadtplanungsamt (Stpl)*:
Städtebauliche Untersuchungen und Bewertungen, Formulierung der Satzungstexte;
- *Amt für Stadtforschung und Statistik (StA)*:
Auswertung von Strukturdaten aus Volkszählung, Wohnungs- und Haushaltsstichproben sowie amtlicher Statistiken; Datenaufbereitung entsprechend den Anforderungen des Kriterienkataloges;
- *Amt für Wohnen und Stadterneuerung (WS)*:
Voruntersuchungen und Einarbeitung wohnungswirtschaftlicher Rahmenbedingungen, Prüfung der Vollziehbarkeit der Satzungen, Rückkopplung aus dem Vollzug.

Bevor die Ergebnisse der Arbeitsgruppe „*Erhaltungssatzung*“ den politischen Entscheidungsgremien (Stadtforschungsausschuß, Stadtrat) zur Beratung und Entscheidung vorgelegt werden, findet hierüber eine behördeninterne Abstimmung mit allen weiteren im Bereich Wohnen und Stadterneuerung tätigen Dienststellen statt

(Referat für Stadtentwicklung, Wohnen und Wirtschaft, Baureferat, Vermessungsamt, Sozialamt, Liegenschaftsamt). Dies erfolgt in der Projektgruppe „Wohnen und Stadterneuerung“, der die genannten Ämter angehören. Dadurch ist der Informationsfluß zwischen den einzelnen Ämtern, die zur Aufstellung und Umsetzung von Erhaltungssatzungen beitragen, sehr direkt und zeitsparend. Eingebunden in das ganze Verfahren ist ferner das Rechtsamt, dessen juristische Prüfung und Begleitung des Verfahrens von Bedeutung ist. Dies gilt in besonderem Maße auch für den Vollzug der Erhaltungssatzungen.

7 Der Vollzug von Erhaltungssatzungen

7.1 Maßstab für die Einzelfallentscheidung

Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß ein wesentliches Kennzeichen des Instruments Erhaltungssatzung gegenüber anderen bauplanungsrechtlichen Instrumenten zur Stadterhaltung der zweistufige Aufbau und Verfahrensablauf des § 172 ist. Durch die Aufstellung einer Erhaltungssatzung wird zunächst nur das Gebiet bestimmt, in dem ein genereller gemeindlicher Genehmigungsvorbehalt gegenüber Abriß-, Änderungs- und Nutzungsänderungsvorhaben wirksam wird. Die Gemeinde erhält dadurch die grundsätzliche Möglichkeit, bauliche Maßnahmen zu kontrollieren, um den Erhalt der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung aus städtebaulichen Gründen zu gewährleisten. Die eigentliche Entscheidung darüber, ob bauliche Maßnahmen den Zielen der Erhaltungssatzung entsprechen, erfolgt erst auf der zweiten Stufe, im Einzelgenehmigungsverfahren bei der Prüfung konkreter Genehmigungsanträge.

Da Eigentümer in ihren Rechten betroffen sein können, stellt diese zweite Stufe ganz besondere Anforderungen an die Kommune. Ihr kommt „die Aufgabe zu, im konkreten Fall zu entscheiden, wie das Vorhaben im Lichte des öffentlichen Erhaltungsinteresses zu beurteilen ist. Die Entscheidungsgrundsätze sollen Antragstellern Rechtssicherheit geben, nicht untereinander vergleichbare, reine Einzelfallentscheidungen vermeiden und die ortsspezifische Problemlage berücksichtigen“ (STEIN 1990, S. 171).

In dieser für den Vollzug von Erhaltungssatzungen bedeutsamen Frage hat die Stadt Nürnberg ebenfalls entscheidende Vorarbeiten geleistet. Mit Hilfe der sog. *Höchstbelastungswerte* hat sie - wie oben bereits skizziert - ein eigenes pauschaliertes Berechnungsverfahren zur Prüfung der Auswirkungen baulicher Maßnahmen entwickelt, das auf die Mietzahlungsfähigkeit der Bewohner ausgerichtet ist. Voraussetzung für die Genehmigung von Modernisierungsmaßnahmen ist, daß sie gebietsverträglich sind, d.h. die modernisierungsbedingte höhere Mietbelastung muß von den gebietstypischen Mieterhaushalten finanziell noch tragbar sein. Damit hat die Stadt einen verbindlichen Maßstab für die notwendige Einzelfallentscheidung vorgelegt und dadurch zugleich die Unsicherheit, die sich aus dem Vollzug von

Erhaltungssatzungen für die Eigentümer bzw. Investoren ergeben kann, beseitigt. Ebenso wird somit das Risiko, daß eine gerichtliche Prüfung des Satzungsvorhabens negativ ausfällt, gemindert³.

Das Berechnungsverfahren ist wesentlicher Bestandteil des im Ablaufplan dargestellten Vorgehens der Stadt Nürnberg bei der Prüfung von Bauanträgen im Genehmigungsverfahren (s. Abb. 2). Es beruht im wesentlichen auf den dort ebenfalls aufgeführten Kriterien.

7.2 Prüfverfahren bei Modernisierungsanträgen

Die Prüfung von Modernisierungsanträgen auf ihre Gebietsverträglichkeit hin erfolgt in Nürnberg - unbeschadet einer ggfs. notwendigen bautechnischen Genehmigung durch die Baubehörde - im Amt für Wohnen und Stadterneuerung. In einem ersten Schritt wird zwischen unbewohnten und bewohnten Wohnungen unterschieden. Im zweiten Fall sind Modernisierungsmaßnahmen nur dann zulässig, wenn die Bewohnbarkeit während der Durchführung der Maßnahmen sichergestellt ist. Ist diese Bedingung erfüllt, wird geprüft, ob die bauliche Maßnahme nach Art und Umfang zu einer unverhältnismäßigen Belastung der Bewohner führt. Trifft dies zu, wird eine Genehmigung nicht erteilt. Grundsätzlich nicht genehmigungsfähig sind ferner sog. Luxusmodernisierungen (z.B. Einbau einer Fußbodenheizung, eines Aufzugs oder eines offenen Kamins). Genehmigungsfrei hingegen sind Instandsetzungsmaßnahmen, deren Kosten nicht auf die Miete umgelegt werden können.

Kriterien für die Genehmigung von Modernisierungsanträgen, die nicht bereits aus einem der oben genannten Gründe abgelehnt werden müssen, sind gebietstypische und wohnungsgrößenpezifische Höchstbelastungswerte. Diese bauen auf der durch Haushaltsbefragungen ermittelten gebietstypischen Einkommensstruktur auf und werden regelmäßig aktualisiert⁴. Die Mietbelastungswerte sind statistisch ermittelte, gleichwohl normativ festgesetzte Grenzen maximaler finanzieller Belastbarkeit der jeweiligen gebietstypischen Bevölkerungsstruktur in den einzelnen Erhaltungssatzungsgebieten. Angenommen wird, daß jenseits dieser Obergrenzen die Gebietsstrukturen erheblich gefährdet sind.

Der Berechnung der Höchstbelastungswerte liegen gebietsdurchschnittliche Einkommensniveaus, differenziert nach Haushaltsgrößen, zugrunde. Ergebnis des Berechnungsverfahrens sind gebietstypische und haushaltsgrößenpezifische Durchschnittseinkommen. Die Berechnung der Höchstbelastungswerte erfolgt getrennt für die einzelnen Wohnungsgrößen und orientiert sich an einem am gebietsdurchschnittlichen Haushaltseinkommen gemessenen Belastungssatz.

3) S. hierzu Beschluß des Hessischen VGH vom 11.5.1992 (AZ: 3 UE 174/88 - 1)

4) S. hierzu *Stadt Nürnberg* 1993, S. 4.

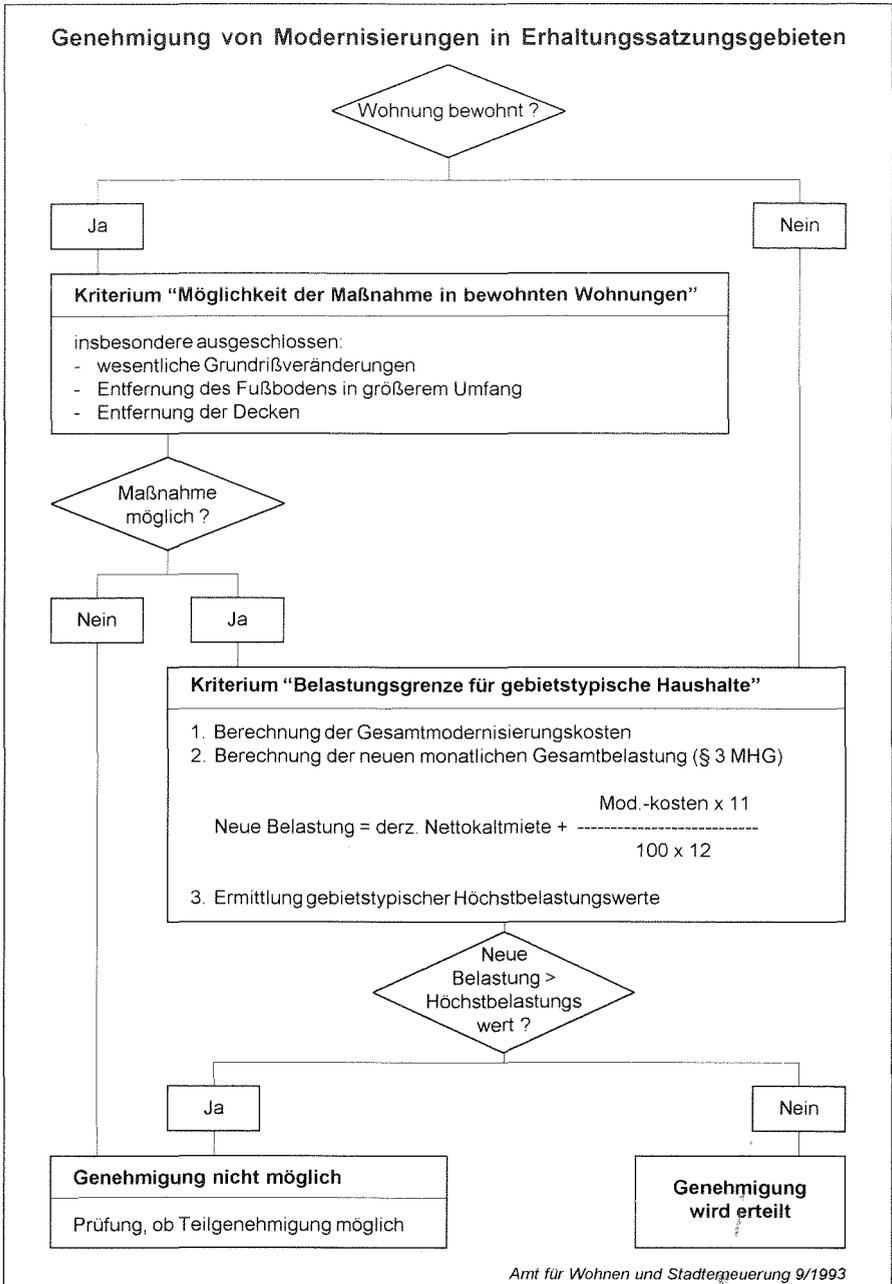


Abb. 2: Ablaufplan: Prüfverfahren von Modernisierungsanträgen

Die sich durch die beabsichtigte Modernisierung ergebende Neumiete darf die Höchstbelastungswerte nicht übersteigen. Die Berechnung der Modernisierungskosten wird hilfsweise nach § 3 Abs. 1 Miethöhengesetz (MHG) vorgenommen. Entsprechend dieser Regelung, nach der 11 % der Modernisierungskosten auf die bisherige Jahresmiete umgelegt werden dürfen, ergibt sich die neue Miete nach der Modernisierung aus der Summe der bisherigen Nettokaltmiete und den umlagefähigen Modernisierungskosten.

7.3 Beispiel für die Anwendung des Prüfverfahrens

Dieses Verfahren sei an einem Beispiel erläutert (s. hierzu auch Tab. 2): Eine Zweizimmerwohnung mit 60 qm Wohnfläche hat vor der geplanten Modernisierung einen Mietpreis von DM 8,- /qm (monatliche Miete DM 480,-, jährliche Miete DM 5760,-). Beabsichtigt ist der Einbau von fünf Kunststoffenstern. Die Kosten werden mit DM 3500,- pro Fenster veranschlagt, die gesamten Investitionskosten betragen somit DM 17500,-.

11 % dieser Kosten können auf die Jahresnettokaltmiete umgelegt werden, also insgesamt DM 1925,-; daraus ergibt sich eine monatliche Mieterhöhung von DM 160,- bzw. DM 2,67/qm. Die neue monatliche Nettomiete würde folglich DM 10,67/qm betragen. Diesem Betrag werden die erwähnten Höchstbelastungswerte gegenübergestellt (s. Tab. 2). Deren Berechnung erfolgt anhand der nachfolgenden Berechnungsgrundlagen:

- *das durchschnittliche Haushaltsnettoeinkommen in DM der Bewohner in den einzelnen Erhaltungssatzungsgebieten*, differenziert nach Haushaltsgrößen, ermittelt aus der Haushaltss Stichprobe 1990, wobei die Einkommensentwicklung bis 1993 mit einem Zuschlag von 5 % berücksichtigt wird;
- *die durchschnittliche Mietbelastung aller Nürnberger Mieterhaushalte in Prozent* (= Anteil des für die Nettokaltmiete aufzuwendenden Haushaltsnettoeinkommens); im gesamtstädtischen Mittel beträgt die relative Mietbelastung nach den Ergebnissen der jüngsten Haushaltss Stichprobe 24 %. Der gesamtstädtische Wert des für Wohnen aufzuwendenden Einkommensanteils wird auch der Berechnung der Höchstbelastungswerte in den Erhaltungssatzungsgebieten zugrunde gelegt;
- *die Zimmerzahl der Wohnungen* (s. Spalte 1 von Tab. 2);
- *die gebietstypischen Wohnflächen nach Zimmerzahl der Wohnungen* (Spalte 2), ermittelt für die einzelnen Satzungsgebiete aus der GWZ 1987;
- *die gebietstypischen Haushaltsgrößen nach Zimmerzahl der Wohnungen* (Spalte 3), ermittelt aus der VZ und der GWZ 1987;
- *die gebietstypischen Haushaltsnettoeinkommen nach Zimmerzahl der Wohnungen* (Spalte 4), errechnet aus dem Haushaltsnettoeinkommen für (angenommene)

Einkommen in Erhaltungssatzungsgebieten (Stichprobe 1990 + 5%)

HHGR:	Einkommen DM
1	1655
2	2708
3	3048
4	3288
5	3381

Durchschnittliche Mietbelastung 24 % 1)

Gebiet 1: "Weißer Weg"

Zimmer	qm	HHGR	Einkommen DM	B.-Grenze %	Belastung DM	H.-Wert DM/qm
1	43,0	1,2	1866	25,5	475,38	11,06
2	55,4	1,4	2076	28,1	584,24	10,55
3	69,1	2,2	2776	22,3	620,03	8,97
4	87,1	3,4	3144	18,2	572,74	6,58
5 u.m.	104,3	2,3	2810	32,2	906,15	8,69

Gebiet 2: "Äuß. Sulzbacher Straße"

Zimmer	qm	HHGR	Einkommen DM	B.-Grenze %	Belastung DM	H.-Wert DM/qm
1	31,8	1,0	1655	20,6	341,38	10,74
2	60,7	1,4	2076	28,1	583,90	9,62
3	72,4	2,0	2708	23,5	635,87	8,78
4	90,8	2,7	2946	21,8	642,63	7,08
5 u.m.	129,8	3,0	3048	28,1	855,42	6,59

Gebiet 4: "Wodanstraße"

Zimmer	qm	HHGR	Einkommen DM	B.-Grenze %	Belastung DM	H.-Wert DM/qm
1	36,0	1,0	1655	21,7	358,38	9,95
2	60,2	1,5	2182	24,1	526,62	8,75
3	75,4	2,0	2708	22,7	614,08	8,14
4	100,1	2,4	2844	25,1	713,49	7,13
5 u.m.	136,1	2,9	3014	28,2	850,83	6,25

Gebiet 7: "Melanchthonplatz"

Zimmer	qm	HHGR	Einkommen DM	B.-Grenze %	Belastung DM	H.-Wert DM/qm
1	36,0	1,1	1760	23,6	415,48	11,54
2	53,1	1,5	2182	25,5	556,95	10,49
3	67,3	2,2	2776	22,1	612,45	9,10
4	86,6	2,5	2878	25,0	718,99	8,30
5 u.m.	111,2	2,8	2980	28,6	853,53	7,68

1) Durchschnittlicher Anteil des für die Nettomiete aufzuwendenden Haushaltsnettoeinkommens

Tabelle 2: Ausgewählte Erhaltungssatzungsgebiete: Höchstbelastungswerte und Berechnungsgrundlagen

Haushaltsgrößen (interpoliert: kleine Tabelle oben in Tab. 2) und gebietstypischer Haushaltsgröße (Spalte 3);

- *die gebietstypischen Belastungsobergrenzen in Prozent nach der Zimmerzahl der Wohnungen* (Spalte 5). Diese berücksichtigen den Wohnflächenkonsum der Bewohner (qm pro Person; s. hierzu Spalten 2 und 3). Die durchschnittliche Belastungsgrenze von 24 % wird - entsprechend der in Anspruch genommenen Wohnfläche pro Person - nach oben bzw. unten angepaßt. Dies ist notwendig, weil andernfalls „Unterbeleger“ von Wohnraum (z.B. zwei Personen mit niedrigem Einkommen in einer Fünzimmerwohnung) extrem bevorzugt, hingegen „Überbeleger“ (z.B. vier Personen mit entsprechend höherem Einkommen in einer Zweizimmerwohnung) extrem benachteiligt würden;
- *die gebietstypische monatliche Höchstbelastung in DM nach der Zimmerzahl der Wohnungen* (Spalte 6), errechnet aus gebietstypischem Haushaltsnettoeinkommen (Spalte 4) und Belastungsgrenzen (Spalte 5);
- *der gebietstypische monatliche Höchstbelastungswert in DM/qm* (Spalte 7), berechnet aus gebietstypischer Höchstbelastung in DM (Spalte 6) und Wohnungsgröße (Spalte 2).

Demgemäß berechnet sich der Höchstbelastungswert für die im Beispiel beschriebene Zweizimmerwohnung im Erhaltungssatzungsgebiet Nr. 2 „Äußere Sulzbacher Straße“ wie folgt: Die durchschnittliche Wohnungsgröße einer Zweizimmerwohnung (Spalte 1) beträgt dort 60,7 qm (Spalte 2). Eine Zweizimmerwohnung wird in diesem Gebiet von durchschnittlich 1,4 Personen belegt (Spalte 3). Ein (angenommener) 1,4-Personenhaushalt verdient in Erhaltungssatzungsgebieten durchschnittlich DM 2076,- monatlich (Spalte 4). Der Wohnflächenkonsum in Zweizimmerwohnungen liegt mit 43,4 qm pro Person gegenüber dem Gesamtgebietsdurchschnitt mit 30,7 qm deutlich höher, nämlich um 17,3 %. Deshalb wird die zumutbare Belastungsobergrenze von durchschnittlich 24 % für Zweizimmerwohnungen um diesen Faktor auf 28,1 % angehoben (Spalte 5). Die zulässige monatliche Höchstbelastung beträgt demnach 28,1 % von DM 2076,-, also DM 583,90 (Spalte 6). Der gebietstypische Höchstbelastungswert für eine Zweizimmerwohnung mit einer Wohnfläche von 60,7 qm errechnet sich daraus auf DM 9,62/qm.

Der im Beispiel beabsichtigte Einbau von Kunststoffenstern hatte eine monatliche Nettokaltmiete nach der Modernisierung von DM 10,67/qm ergeben. Der zulässige Höchstbelastungswert würde somit um DM 1,05 je qm Wohnfläche überschritten, die Maßnahme wäre nicht genehmigungsfähig. Da allerdings ein Modernisierungsspielraum von immerhin DM 1,62 je qm (= Differenz aus bisheriger Nettokaltmiete und Höchstbelastungswert) besteht, würde das Amt für Wohnen und Stadterneuerung im konkreten Fall wohl versuchen, mit dem Eigentümer eine Reduzierung des Modernisierungsumfangs zu vereinbaren.

7.4 Ergebnis der Prüfung

Zwischen 1983 und 1991 wurden in den Erhaltungssatzungsgebieten insgesamt 242 Modernisierungsanträge gestellt, davon waren 24 (10 %) genehmigungsfrei (reine Instandhaltungsmaßnahmen). Beantragt und überprüft wurden hauptsächlich folgende Maßnahmen:

- Einbau neuer Fenster
- Einbau neuer Heizungsanlagen
- Einbau neuer Bäder
- Ausbau des Dachgeschosses
- Erneuerung der Elektro- und Sanitärinstallation
- Anbau von Balkonen.

Bei der Prüfung bemüht sich das Amt für Wohnen und Stadterneuerung um möglichst einvernehmliche Lösungen mit den Eigentümern und Mietern. Dabei hat es sich als vorteilhaft erwiesen, die Beteiligten bereits unmittelbar nach Erlass der Satzung durch eine schriftliche Bürgerinformation über die „Wohnungsmodernisierung in Stadtgebieten mit Erhaltungssatzung“ zu informieren. Hierauf ist möglicherweise zurückzuführen, daß überzogene und somit gebietsbezogene unverträgliche Modernisierungsvorhaben von den Verfügungsberechtigten in der Regel erst gar nicht beantragt wurden. Bei der Mehrzahl der Anträge handelte es sich um genehmigungsfähige kleinere Maßnahmen. Dies signalisiert die präventive Wirkung von Erhaltungssatzungen.

In der Folge mußten nur wenige Modernisierungsvorhaben vollkommen abgelehnt werden. Im Falle nicht genehmigungsfähiger Maßnahmen versuchte das Amt zunächst, die Eigentümer zu einer Reduzierung des Maßnahmen- und Kostenumfanges auf ein sozial verträgliches Maß zu bewegen; gleichzeitig wurden die betroffenen Mieter nach ihrem Einverständnis befragt. Im Endeffekt mußte bei nur fünf Anträgen durch einen formellen Bescheid eine Kürzung veranlaßt werden.

7.5 Beispiel für die Ablehnung eines Vorhabens: Der Einbau einer Dach-Loggia

Abgelehnt wurde aufgrund der Genehmigungskriterien der Einbau einer Dach-Loggia im Erhaltungssatzungsgebiet St. Sebald-Südost. Dieser Fall ist erwähnenswert, weil erstmals ein Eigentümer gegen den ablehnenden Verwaltungsbescheid Klage beim hierfür zuständigen Verwaltungsgericht Ansbach erhob, das Gericht jedoch mit seiner Entscheidung der Argumentation der Stadt Nürnberg folgte und die Ablehnung bestätigte (AZ: AN 3 K 89.00791). Eine Prüfung der Maßnahme und der veranschlagten Baukosten durch das Amt für Wohnen und Stadterneuerung hatte

zunächst ergeben, daß die Modernisierung eine Mietsteigerung von etwa 43 % bewirkt hätte. Dies hätte eine weit über dem gebietstypischen Höchstbelastungswert liegende Endmiete zur Folge gehabt. Befürchtet wurde darum eine negative Signalwirkung auf das gesamte Satzungsgebiet. Der Antrag wurde deshalb abgelehnt. Das Verwaltungsgericht Ansbach schloß sich dieser Auffassung an und begründete dies insbesondere damit, „daß bereits ein einziges Vorhaben die Ziele der Satzung gefährden kann ...“ und deshalb die Gefahr einer Verdrängung der Bewohner nach sich ziehe.

Die positive Wirkung des Urteils liegt für die Stadt Nürnberg nicht allein in der Bestätigung ihrer Verwaltungsentscheidung, bedeutsamer noch ist der Signaleffekt durch Presseveröffentlichungen (Mai 1990).

7.6 Fortschreibung bestehender Erhaltungssatzungen

Erhaltungssatzungen sind in ihrer Geltungsdauer zeitlich nicht begrenzt; sie werden aufrecht erhalten, solange keine grundlegenden Änderungen der Gebietsstrukturen, die aus städtebaulichen Gründen die Aufstellung notwendig machten, eintritt. Da jedoch in Nürnberg die ersten zwei Erhaltungssatzungen bereits im Jahr 1981 erlassen worden waren, schienen jetzt eine Überprüfung der Gebietsstrukturen und ein Vergleich der Aufstellungskriterien angebracht.

Die Prüfung der bestehenden elf Erhaltungssatzungsgebiete im Jahr 1992 anhand der Kriterien des Nürnberger Kriterienkatalogs ergab, daß in allen Gebieten die Strukturen weitgehend stabil geblieben sind, z.T. zeigen die Prüfkriterien sogar eine erhöhte Festigung der damaligen Situation. Eine Verlängerung der Geltungsdauer der bestehenden Satzungen ist folglich zu rechtfertigen.

8 Neuere Entwicklungen: Veränderte Wirkungsperspektive

Seit Mitte der achtziger Jahre hat sich die Situation auf dem Teilmarkt noch vorhandener preiswerter Wohnungsbestände dramatisch zugespitzt. Diese Tendenz dürfte sich weiter fortsetzen; insbesondere die hohe Zahl auslaufender Belegungsbindungen läßt einen weiteren Verlust preiswerter Mietwohnungen befürchten. Bis zum Jahr 2000 werden allein in Nürnberg 18000 der derzeit noch 49000 belegungsgebundenen Mietwohnungen aus der Bindung fallen. Dies hat die Stadt veranlaßt, für weitere sieben Verdachtsgebiete die Voraussetzungen für den Erlass einer Erhaltungssatzung zu prüfen (Abb.1).

Hierbei wird zwar der Kriterienkatalog nach wie vor zugrunde gelegt. Doch hat sich die Gewichtung der einzelnen Kriterien verschoben. Während vormals die Kriterien „Mobilitätsrate“ und „Wohndauer“ besonders hoch rangierten, wird nunmehr die Struktur des Wohnungsbestandes stärker berücksichtigt. Das Kriterium

der Mobilität ist hinter den Kriterien „Wohnungszuschnitt“, „Wohnungsausstattung“ und „Wohnungsgröße“ zurückgetreten. Dies trägt der Erkenntnis Rechnung, daß auch Wohngebiete mit einer hohen „Durchzugsrate“ durchaus schützenswert - z.B. für die Assimilation von Zuwanderern - sind.

Die Stadt Nürnberg hat im übrigen von vornherein darauf verzichtet, Gebiete, in welchen die Aufwertungsprozesse relativ weit fortgeschritten waren, unter Erhaltungsschutz zu stellen. Und noch ein Punkt ist erwähnenswert: Während anfangs der 80er Jahre die Erhaltungssatzung vornehmlich flankierend zur Ausübung des Vorkaufsrechts eingesetzt wurde, hat sich die Wirkungsperspektive mittlerweile verändert: „Aus heutiger Sicht greift die Erhaltungssatzung nicht mehr in erster Linie als Maßnahme gegen Umwandlungsspekulation. In den Mittelpunkt ist statt dessen die Bedeutung der Erhaltungssatzung für die mittel- bis langfristige Sicherung eines preiswerten Wohnungsteilmarktes gerückt, die sich aus den in Erhaltungssatzungen festgelegten Modernisierungsbeschränkungen ergibt“ (ENGELHARDT 1993, S. 114).

Diese Neugewichtung folgte den inzwischen in Kraft getretenen Änderungen der hierfür maßgeblichen Rechtsgrundlagen, die sich aus der Zusammenfassung des Bundesbaugesetzes (BBauG) und des Städtebauförderungsgesetzes (StBauFG) zum Baugesetzbuch (BauGB) ergeben haben. Insbesondere bis zum Inkrafttreten des Baugesetzbuches am 1.7.1987 hatte für die Nürnberger Praxis die Ausübung von Vorkaufsrechten als Instrument der Wohnungssicherung eine zentrale Rolle gespielt. Damals noch flächendeckend einsetzbar, wurde das Vorkaufsrecht gezielt zur Verhinderung einer befürchteten Mieterverdrängung ausgeübt. Hierfür hatte die Stadt bereits 1980 einen revolvingierenden Vorkaufsfonds geschaffen.

Das Inkrafttreten des Baugesetzbuches änderte diese Möglichkeiten einschneidend. Zu nennen sind hier insbesondere der Wegfall des Besonderen Vorkaufsrechtes nach § 24a BBauG zur Sicherung städtebaulicher Erhaltungsziele, das die Ausübung auch außerhalb von Erhaltungssatzungsgebieten ermöglicht hatte. Ferner waren aus Sicht der Gemeinde nachteilig:

- der Wegfall des § 27 BBauG zur Ausübung des Vorkaufsrechtes zugunsten Dritter, wodurch der Stadt die Möglichkeit genommen wurde, Gebäude z.B. zugunsten der städtischen Wohnungsbaugesellschaft (WBG) zu erwerben,
- der Wegfall des § 28a BBauG (Limitiertes Vorkaufsrecht), weshalb die Stadt nunmehr zum kaum noch finanzierbaren Verkehrswert erwerben muß,
- die Neufassung des § 24 BauGB (Allgemeines Vorkaufsrecht), wonach eine Ausübung des Vorkaufsrechts nach erfolgter Aufteilung eines Anwesens in Einzeleigentum (Umwandlung) nicht mehr möglich ist.

Fraglich ist allerdings, ob das Vorkaufsrecht auch bei nicht veränderter Rechtslage von den Gemeinden aufgrund verknappter Haushaltsmittel noch in einem der Zeit vor 1987 vergleichbaren Umfang hätte realisiert werden können.

9 Bilanz und Perspektiven der Milieuschutzsatzung

Milieuschutzsatzungen zur Erhaltung gewachsener städtebaulicher und sozialer Strukturen, wie sie in Nürnberg seit nunmehr über zehn Jahren bestehen, haben sich als wichtiges Instrument der Wohnungsbestandssicherung bewährt (*Stadt Nürnberg* 1992 d). Bei konsequenter Handhabung ermöglichen Milieuschutzsatzungen eine sinnvolle und angemessene Kontrolle der Modernisierungstätigkeit: Einerseits können überzogene und für die gebietstypischen Haushalte nicht zu verkraftende Modernisierungen unterbunden, andererseits können städtebauliche Umstrukturierungen, die zu Lasten der angestammten Bewohnerschaft gehen, gebremst werden. Schließlich kann drittens mietspreisgünstiger Altwohnraumbestand gesichert werden.

Die Befürchtung, Milieuschutzsatzungen würden unerwünschte soziale Verhältnisse zementieren und dadurch Verslumungstendenzen Vorschub leisten, ist unbegründet, da maßvolle Modernisierungsmaßnahmen, die zur substantiellen Verbesserung der Wohnungen erforderlich sind und von den Bewohnern auch gewünscht werden, weiterhin möglich sind und - wie die Praxis zeigt - auch durchgeführt werden.

Hervorzuheben ist der präventive Effekt der Satzungen, der in Nürnberg durch eine gezielte Öffentlichkeitsarbeit gesteigert werden konnte; relativ selten mußte die Verwaltung restriktiv eingreifen, nur in Ausnahmefällen kam es zu gerichtlichen Auseinandersetzungen mit Investoren über den Umfang der von ihnen gewünschten Modernisierungen. Eine zunehmend größere Zahl von Städten in den alten Bundesländern macht sich jetzt die Nürnberger Erfahrungen zunutze; sie haben entsprechende Milieuschutzsatzungen entweder bereits erlassen (z.B. München, Wiesbaden) oder bereiten solche vor (z.B. Köln, Berlin, Hamburg, Mainz, Augsburg).

Obwohl die deutliche Verschlechterung der Rechtsgrundlagen (vor allem beim Vorkaufsrecht) die Eingriffsmöglichkeiten der Stadt gegenüber der Anfangsphase in den frühen achtziger Jahren reduziert hat, ist aus Sicht des Amtes für Wohnen und Stadterneuerung der Stadt Nürnberg die Aufrechterhaltung, sofern die strukturellen Voraussetzungen noch gegeben sind, bzw. die Neuausweisung von Milieuschutzgebieten weiterhin unumgänglich. Ein flächenhafter Einsatz dieses Instruments ist allerdings nicht unproblematisch. Wirksam vollzogen werden können bestehende wie auch neu aufzustellende Erhaltungssatzungen nämlich nur dann, wenn die zur Überwachung und Kontrolle von Modernisierungen notwendigen Personalkapazitäten sowie die finanzielle Ausstattung zur Wahrnehmung von Vorkaufsrechten vorhanden sind. Hier liegt für den Vollzug von Milieuschutzsatzungen zweifellos ein Kernproblem. Auch in Nürnberg dürfte es eine Dunkelziffer nicht genehmigungsfähiger Modernisierungen geben.

Eine konsequente Handhabung des Erhaltungsinstrumentariums in den Großstädten der alten Bundesländer erscheint auch deshalb dringlich, weil mit dem

höchstrichterlichen Urteil vom 30.6.1992 die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen wieder erleichtert wurde. Den Folgen der seither wieder belebten Umwandlungsaktivitäten und der Verdrängung von Bewohnern kann in den Satzungsgebieten zumindest ansatzweise durch Modernisierungsüberwachung und punktuelle Ausübung von Vorkaufsrechten entgegengewirkt werden. Nicht zuletzt erhoffen sich die Kommunen insbesondere eine abschreckende Wirkung auf Umwandlungs- und Aufwertungsspekulanten. Mit dieser Zielrichtung wird das Instrument z.B. in großem Stil in München eingesetzt. Dort hat es dazu geführt, daß reine Verwertungsgesellschaften in Erhaltungssatzungsgebieten kaum noch aktiv sind. An diesem Punkt werden die *Grenzen und Möglichkeiten* der Milieuschutzsatzung nochmals deutlich: *Sie kann Programmdefizite der Wohnungspolitik (etwa im Bereich wirksamer Bestandssicherung preiswerter Mietwohnungen) nicht allein ausgleichen. Dennoch können die Städte das Instrument nutzen, um das Tempo und den Umfang gebietlicher Fehlentwicklungen im Wohnungsbestand zu beeinflussen.*

In Nürnberg wie in den meisten anderen Städten hat die Erhaltungssatzung ebenfalls primär präventive Funktion. Sie kann jedoch, wie es das Beispiel Linden-Süd aus Hannover zeigt, auch zur *Nachsorge* eingesetzt werden, d.h. um sozial verpflichtete Sanierungen auch nach Abschluß der Maßnahmen zu gewährleisten⁵. Aus dieser Sicht gewinnt das Instrument auch für die ostdeutschen Städte auf mittlere Sicht an Bedeutung.

Literatur

- AG Kreibich, V. und Plan-Lokal: Untersuchung zur Erhaltungssatzung für Hannover-Linden Süd. Im Auftrag der Landeshauptstadt Hannover, Hannover 1989.
- BECKER, W. u. D. WASSEMER: Die Milieuschutzsatzung als Instrument kommunaler Wohnungspolitik, in: Der Städtetag, 1992, H. 8, S. 566-571.
- BREUER, R.: Bauplanungsrechtliche Instrumente zum Schutz der Sozialstruktur, in: *Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau* (Hg.), Schriftenreihe Stadtentwicklung, Bonn 1985, H. 02.034.
- Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau* (BMBau): Hinweise zur Anwendung der Erhaltungssatzung nach § 172 BauGB, Bonn 1991.
- DISTLER, G.: Die Entwicklung in München, in: DOHRENDORF, R. (Hg.), Die soziale Erhaltungssatzung und ihre Bedeutung für die Stadterneuerung, Darmstadt 1991, S. 117-134.
- EDEL, O. u. R. SCHÄFER: Erhaltungssatzungen in der kommunalen Praxis, Berlin 1985.
- ENGELHARDT, J.: Die Erhaltungssatzung als Steuerungsinstrument kommunaler Wohnungspolitik - eine Implementationsstudie am Beispiel der Stadt Nürnberg, Nürnberg 1993 (unveröffentlichte Magisterarbeit in der Philosophischen Fakultät I der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg).

5) Ausführlich hierzu FROESSLER u. SELLE 1990 und STEIN 1990

- FROESSLER, R. u. K. SELLE: „Friede den Hütten ...?“ Traditionelle und erweiterte Handlungsansätze zur Sicherung preiswerter Wohnverhältnisse, in: BLASIUS, J. u. J.S. DANGSCHAT (Hg.), Gentrification. Die Aufwertung innerstadtnaher Wohnviertel, Frankfurt/Main, New York 1990, S. 128-153.
- GÜTTER, R.: Das Schwarze-Peter-Spiel - Betrachtungen zur Durchsetzung kommunaler Wohnungsbestandspolitik, in: EVERS, A., LANGE, H.G. u. H. WOLLMANN (Hg.), Kommunale Wohnungspolitik, Basel 1983, S. 200-217.
- GÜTTER, R.: Die Entwicklung in Nürnberg, in: DOHRENDORF, R. (Hg.), Die soziale Erhaltungssatzung und ihre Bedeutung für die Stadterneuerung, Darmstadt 1991, S. 45-72.
- GÜTTER, R. u. D. v. LÖHLHÖFFEL: Mit Erhaltungssatzungen und Vorkaufsrecht gegen soziale Destabilisierung innerstädtischer Wohngebiete, in: Nachrichtendienst des deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 1984, H. 4, S. 426-431.
- GÜTTER, R. u. W. KILLISCH: Wohnungsnot im Wohlstand, in: Standort - Zeitschrift für Angewandte Geographie, 1991, H. 4, S. 18-20.
- HAHLWEG, R.: Zum Einsatz der Milieuschutzsatzung in Nürnberg, Nürnberg 1993 (unveröffentlichte Freie wiss. Arbeit zur Erlangung des akademischen Grades „Diplom-Sozialwirt“ an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg).
- HENKE, R.: Stadterhaltung durch Erhaltungssatzung nach § 39h BBauG, in: Die öffentliche Verwaltung, 1983, H. 36, S. 402-412.
- HENKE, R.: Stadterhaltung als kommunale Aufgabe, Berlin 1985.
- HENTZE, H.-W.: Verdrängung durch Aufwertung. Zur Problematik und Anwendung bewohnerorientierter Erhaltungssatzungen am Beispiel Düsseldorf, Osnabrück 1986 (= Osnabrücker Studien zur Geographie, Bd.8).
- HOLTMANN, E. u. W. KILLISCH: Wohnungspolitik im geeinten Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“ vom 19.2.1993, S. 3-15.
- KEIM, K.D.: Milieu in der Stadt, Stuttgart 1979.
- KILLISCH, W.: Droht eine neue Umwandlungswelle von Miet- in Eigentumswohnungen?, in: Standort - Zeitschrift für Angewandte Geographie, 1992, H. 3, S. 18-23.
- KILLISCH, W., GÜTTER, R. u. M. RUF: Bestimmungsfaktoren, Wirkungszusammenhänge und Folgen der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen, in: BLASIUS, J. u. J.S. DANGSCHAT (Hg.), Gentrification. Die Aufwertung innenstadtnaher Wohnviertel, Frankfurt/Main, New York 1990, S. 325-353.
- Kommission für Stadtentwicklung der Stadt Augsburg: Fachprogramm Wohnen der Stadt Augsburg. Festlegung und Begründung von Erhaltungssatzungsgebieten nach § 172 Abs. 1 Nr. 2 BauGB, Augsburg 1989 (= Stadtentwicklungsprogramm Augsburg, H. 16).*
- KRAUTZBERGER, M.: Schutz der Wohnbevölkerung gegen Verdrängung, in: Zeitschrift für deutsches und internationales Baurecht, 1981, H. 5, S. 209-213.
- LÖHR, R.-P.: Wohnungsmodernisierung, Stadterneuerung und „Milieuschutz“, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 1982, H. 1, S. 19-21.
- PEINE, F.-J.: Der Schutz der Wohnbevölkerung vor Verdrängung als Ziel baurechtlicher Satzungen, in: Die Öffentliche Verwaltung, 1992, H. 3, S. 85-92.
- SCHLICHTER, O. u. R. STICH: Berliner Kommentar zum Baugesetzbuch, Köln 1988.
- SIEBEL, W.: Baugesetzgebung aus soziologischer Perspektive, in: RaumPlanung 1985, H. 30, S. 160-163.

- Stadt Nürnberg*: Liste der Kriterien zur Ermittlung der Erhaltungswürdigkeit nach § 39h BBauG, Stadtratsvorlage vom 11.3.1981, Beilage 3.2, Nürnberg 1981a.
- Stadt Nürnberg*: Prüfliste zur Ermittlung der Schutzwürdigkeit eines Gebietes in der Zusammensetzung seiner Wohnbevölkerung aus städtebaulichen Gründen nach § 24a und § 39h III Nr. 3 BBauG, Stadtratsvorlage vom 11.3.1981, Anlage 1, Nürnberg 1981b.
- Stadt Nürnberg*: Aufstellung von Erhaltungssatzungen im Gebiet der Südstadt, AfS-Vorlage vom 7.10.1982, Beilage 8.1, Nürnberg 1982.
- Stadt Nürnberg*: Aufstellung von Erhaltungssatzungen im Gebiet der nördlichen Innenstadt, AfS-Vorlage vom 20.1.1983, Beilage 2.1, Nürnberg 1983.
- Stadt Nürnberg, AGN/S* (Hg.): Rahmenplan Wohnen. Beiträge zum Nürnberg-Plan Reihe E, Heft 19, Nürnberg 1985a.
- Stadt Nürnberg, WS* (Hg.): Bürgerinformation - Wohnungsmodernisierung in Stadtgebieten mit Erhaltungssatzungen, Nürnberg 1985b.
- Stadt Nürnberg, WS* (Hg.): Bericht über Erfahrungen aufgrund von Erhaltungssatzungen, Nürnberg 1989a.
- Stadt Nürnberg, WS* (Hg.): Bürgerinformation - Wohnungsaufsicht, Nürnberg 1989b.
- Stadt Nürnberg, StA* (Hg.): Wegweiser zur amtlichen Statistik der Stadt Nürnberg, Nürnberg 1990.
- Stadt Nürnberg, AGN/S* (Hg.): Mittelfristiger Investitionsplan 1993-1996, Beiträge zum Nürnberg-Plan Reihe E, Heft 21, Nürnberg 1992a.
- Stadt Nürnberg, AGN/S* (Hg.): Wohnungspolitik und Stadtentwicklung, Beiträge zum Nürnberg-Plan Reihe E, Heft 23, Nürnberg 1992b.
- Stadt Nürnberg*: Gebiete zur Erhaltung baulicher Anlagen nach § 39h BBauG, Übersichtsplan, Maßstab 1:10.000, Nürnberg 1992c.
- Stadt Nürnberg*: Milieuschutz durch Erhaltungssatzungen und Vorkaufsrechte in Nürnberg, Erfahrungsbericht der Verwaltung (veröffentlicht als Beilage zur AfS-Vorlage vom 29.4.1993), Nürnberg 1992d.
- Stadt Nürnberg*: Aufrechterhaltung der Satzungen Nr. 1,2,4,7,8,9,10,11,13,14 und 15 über die Erhaltung baulicher Anlagen nach § 172 BauGB (früher § 39h BBauG), AfS-Vorlage vom 29.4.1993, Beilage 10.2, Nürnberg 1993a.
- Stadt Nürnberg*: Aufstellung neuer Erhaltungssatzungen gemäß § 172 BauGB in 7 Teilgebieten der südlichen Innenstadt, AfS-Vorlage vom 29.4.1993, Beilage 11.11, Nürnberg 1993b.
- STEIN, U.: Die Erhaltungssatzung als Mittel zum Erhalt der Sozialstruktur, in: BLASIUS, J. u. J.S. DANGSCHAT (Hg.), Gentrification. Die Aufwertung innenstadtnaher Wohnviertel, Frankfurt/Main, New York 1990, S. 154-174.