

Exposé zur Masterarbeit

Arbeitstitel:

Milieuschutzsatzung – effektives Steuerungsinstrument für eine sozialverträgliche Stadtentwicklung?

Eine empirische Untersuchung am Beispiel ausgewählter Quartiere in Berlin.

1 Problemstellung

Seit der Jahrtausendwende vollzieht sich zunehmend ein Bedeutungswandel der Innenstadt als Wohnort (BRAKE 2011). Dieser Trend, von vielen auch als „Renaissance der Städte“ bezeichnet (BRÜHL et al. 2006, KUHN 2012, BBSR 2011), schlägt sich demnach verstärkt auch auf den städtischen Wohnungsmarkt nieder. Laut einer Studie des Difu (DEUTSCHES INSTITUT FÜR URBANISTIK) scheint der Höhepunkt der Einwohnerverluste durch Umlandwanderungen überschritten zu sein (BRÜHL et al. 2006: 28). Das wiedererstarbte Interesse am innerstädtischen Wohnen, ist für BRAKE (2011: 306) „viel mehr eine Tendenz als eine kurzatmige Mode“. Die derzeit stattfindende Reurbanisierungsphase, welche sich seit einigen Jahren besonders stark im europäisch-atlantischem Raum sowie im östlichen Nordamerika beobachten lässt, veranlasst ihn das 21. Jahrhundert als „urban age“ zu bezeichnen (BRAKE 2011: 299).

Das Wohnen in der Innenstadt wird somit zunehmend attraktiver. Die in deutschen Großstädten bereits in den 1980er und 1990er Jahren einsetzende Gentrification¹ setzte die Entwicklung der Aufwertung innenstadtnaher Gebiete bereits in Gang (BRÜHL et al. 2006: 55). Gerade auf die unsanierten Altbaustände der innerstädtischen Gründerzeitviertel wirkt sich der Aufwertungsdruck immer stärker aus. Die vollzogenen Modernisierungen bedingen häufig Mietsteigerungen, die für die ansässige und in diesen Gebieten zumeist eher einkommensschwache Wohnbevölkerung jedoch kaum noch zu finanzieren sind (KUHN 2012: 330). Folglich bewirkt die Aufwertung innenstadtnaher Gebiete häufig soziale Verdrängungsprozesse (BRÜHL et al. 2006: 29). Um diese Prozesse zu vermindern und einer

¹ Hier definiert nach KUHN (2012): Gentrification ist die Beschreibung der sozialräumlichen Prozesse der Aufwertung des baulichen Bestands, die häufig zur partiellen Verdrängung der alteingesessenen Bevölkerung durch neue, urbane Lebensstilgruppen führen.

sozialräumlichen Polarisierung entgegen zu wirken, wurde bereits 1976 das Instrument der so genannten Milieuschutzsatzung (auch Erhaltungssatzung) in das deutsche Städtebaurecht eingeführt (KUHNS 2012: 326).

Das Instrument der Milieuschutzsatzung findet seine Grundlage in § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB und wird auf kommunaler Ebene erlassen. Die Milieuschutzsatzung verfolgt das Ziel, die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung aus besonderen städtebaulichen Gründen zu erhalten (BECKER, HUCHLER 1998). Um dieses Ziel zu erreichen, müssen in den ausgerufenen Milieuschutzgebieten der Rückbau bzw. Abriss und die Änderungen bzw. Nutzungsänderungen baulicher Anlagen immer behördlich genehmigt werden. Durch diese Steuerung der baulichen Maßnahmen sollen mietpreissteigernde Luxusmodernisierungen unterbunden werden, um so die Zusammensetzung der vorhandenen Wohnbevölkerung weiterhin erhalten zu können (DEUTSCHER 2013). Die Milieuschutzsatzung zielt demnach deutlich auf den Erhalt des Status Quo ab (SCHRÖER, KULLICK 2011). Dem Instrument zu Folge soll der Bestand der Umgebung gesichert und die Wohnbevölkerung vor unerwünschten Veränderungen geschützt werden. An die Struktur der Wohnbevölkerung sind keine besonderen Anforderungen gestellt, sodass jede Wohnbevölkerung zunächst potenziell schutzwürdig ist (BECKER, HUCHLER 1998).

Da sich in vielen deutschen Großstädten die Lage auf dem Wohnungsmarkt in den letzten Jahren dramatisch verschärft hat und sich das Angebot an mietpreisgünstigen Wohnraum zunehmend verringert, nehmen immer mehr Kommunen dieses Steuerungsinstrument in Anspruch. Für eine sozialverträgliche Stadtentwicklung stellt sich deshalb die Frage, inwieweit die Milieuschutzsatzung den Verdrängungsprozess beeinflussen und eventuell sogar bremsen kann.

2 Erkenntnisinteresse und Forschungsstand

Auf Grund der eben dargestellten Problematik gelangt das Instrument der Milieuschutzsatzung gegenwärtig wieder verstärkt in die Diskussion der Stadtentwicklung. Der enorme Aufwertungsdruck auf innenstadtnahe Wohngebiete und die daraus resultierenden Mietpreissteigerungen verlangen nach einer Steuerungsmöglichkeit seitens der Politik, sofern man die Verdrängungsprozesse und eine sozialräumliche Polarisierung eindämmen möchte.

Nach derzeitigem Kenntnisstand wird die Thematik der Milieuschutzsatzung jedoch nur geringfügig durch Soziologen, Geographen, Stadtplaner etc. in der gegenwärtigen Literatur behandelt. Neben einer Dissertation aus dem Jahr 2008 von M. GEßNER über die Leistungsfähigkeit des Milieuschutzes existiert von F. BETKER et al. die jüngste Monographie über die Milieuschutzsatzung, allerdings aus dem Jahr 1995.

Viel stärker hingegen wurde die Thematik bisher in den Rechtswissenschaften behandelt. So gibt es Aufsätze von den Rechtsanwälten T. SCHRÖER (2011), M. SCHLADEBACH (2000) und J. DEUTSCHER (2013), in denen sich hauptsächlich mit der Rechtslage des Instruments näher beschäftigt wird. Des Weiteren befassen sich W. BECKER und U. HUCHLER (1998; 1999) in ihren Aufsätzen vor allem mit der Anwendungspraxis des Milieuschutzes und sprechen Handlungsempfehlungen für Kommunen aus. Insgesamt betrachtet besteht demnach weiterhin Forschungsbedarf, sodass auch diese Arbeit einen wertvollen Beitrag leisten kann.

3 Fragestellung und Ziel

Im Fokus der angestrebten Masterarbeit liegt die komplexe Fragestellung, ob die Milieuschutzsatzung ein effektives Instrument für eine sozialverträgliche Stadtentwicklung sein kann.

Das Ziel der Arbeit ist zum einen die rechtliche und theoretische Grundlage der Milieuschutzsatzung darzustellen und zum anderen deren tatsächliche Effektivität anhand eines praktischen Fallbeispiels zu untersuchen. Hierbei soll geprüft werden, ob die politisch-planerischen Ziele der Milieuschutzsatzung im Sinne einer sozialverträglichen Stadtentwicklung in der Praxis erreicht werden können. Die Zielstellung weiter differenzierend wurden folgende sieben Leitfragen entwickelt, die im Verlauf der Arbeit beantwortet werden sollen:

1. Was ist die Milieuschutzsatzung?
 - Ziel, Entstehung, Rechtslage, Anwendungsgrenzen, ...
 - wissenschaftliche Einordnung
2. Wo wurde das Instrument bisher angewendet (Beispiele 1970-1990er Jahre)?
3. Wo wird das Instrument gegenwärtig angewendet?
4. Wie erfolgt der Implementierungsprozess?
 - Auswahl der Gebiete, Akteure, physische und zeitliche Begrenzung der Gebiete, Bedingungen/Vorschriften, Monitoring, Akzeptanz, ...
6. Welche Erwartungen und Ziele sind an das Instrument geknüpft?
5. Woran lassen sich die Wirksamkeit und der Erfolg des Instruments messen?
 - Mietentwicklung, Umwandlungsquote, Anzahl genehmigter/abgelehnter Bauanträge, Zu-/Wegzüge, ...
7. Welche Ziele werden tatsächlich erreicht?

4 Methodik

In einem ersten Arbeitsschritt soll sich zunächst anhand von vorhandener Literatur ein theoretischer Überblick über die Thematik der Milieuschutzsatzung verschafft werden. Hierdurch sollen vor allem die Leitfragen 1-3 (siehe Kap. 3) beantwortet werden. Für das bessere Verständnis der rechtlichen Einordnung dieses Instruments sollen unterstützend Rechtsurteile hinzugezogen werden. Dieser Teil der Arbeit wird den „Theorieblock“ ausmachen (siehe Kapitel 5).

Im zweiten Arbeitsschritt soll sich der Thematik praktisch genähert werden. Die Untersuchung wird sich auf zwei bis drei Milieuschutzgebiete in Berlin-Pankow und/oder Berlin-Friedrichshain-Kreuzberg beschränken. Entscheidend für die Auswahl der zu untersuchenden Milieuschutzgebiete wird die Qualität und Quantität der vorhandenen Daten der kommunalen Verwaltungen sein. Die Milieuschutzgebiete in Berlin sind für diese Untersuchung dahin gehend geeignet, da dort schon langjährige Erfahrungen mit dem Instrument bestehen.

Zur Beantwortung der Forschungsfrage wird sich neben der theoretischen Recherchearbeit, auf Sekundärdaten der Kommunen und auf qualitative Primärdaten aus den Interviews gestützt. Der Erfolg des Milieuschutzes soll anhand von Sekundärdaten über Mietentwicklung, Umwandlungsquoten, Bauanträge, Fluktuation etc. bewertet werden.

Für die Untersuchung sind darüber hinaus Experteninterviews vorgesehen. Primär sollen Vertreter der Kommune, die die Milieuschutzgebiete betreuen, zu ihren Erfahrungen und Einschätzungen befragt werden. Als weitere Experten werden zuständige Sacharbeiter der Planungsbüros hinzugezogen, die das Monitoring der Milieuschutzgebiete durchführen.

Dabei wird sich der Methodik des qualitativen Leitfadenterviews bedient (LAMNEK 2005), in das die Leitfragen 5-7 aus Kap. 3 thematisch strukturiert integriert werden sollen. Das qualitative Leitfadenterview bietet für diese Untersuchung folgende Vorteile:

- man kann überprüfen, ob man von dem Befragten überhaupt verstanden wurde;
- die Befragten können ihre subjektiven Perspektiven und Deutungen offen legen;
- die Befragten können selbst Zusammenhänge und größere kognitive Strukturen im Interview entwickeln (vgl. MAYRING 2002: 68).

Da diese Arbeit einen eher explorativen Forschungscharakter besitzt, wird im Vorhinein auf die Aufstellung von Hypothesen verzichtet. Diese würden die Forschungsperspektive unnötig verengen (vgl. FLICK 2010).

5 Gliederung

	Inhalt	Roter Faden der Arbeit	Bezug
	1 Einleitung <ul style="list-style-type: none"> - Aktueller Bezug/ Hinführung zum Thema - State of the Art - Begründung des Themas - Fragestellung 	Problematisierung, Fragestellung	→ Literatur
Theorieblock	2 Hintergrund/Einbettung <ul style="list-style-type: none"> - Renaissance der Großstadt - Reurbanisierung / Gentrification / neue Lebensstile - Pendler leben teurer (Studie der Senatsentwicklung für Stadtentwicklung) - Wohnungsknappheit - steigende Mieten → Thema Wahlkampf 2013 - Verdrängungsprozesse (New Urbanism/ Charta von Leipzig) - ... 2.1 Instrumente der Stadterneuerung - Überblick und theoretische Diskussion	Theoriebezug	→ Literatur
	3 Die Erhaltungssatzung <ul style="list-style-type: none"> 3.1 planungsrechtliche Grundlagen 3.2 Erhaltungssatzung vs. Milieuschutzsatzung <ul style="list-style-type: none"> 3.2.1 Entstehungsgeschichte und Ziele der Milieuschutzsatzung (Klärung der Begriffe) 3.2.2 rechtliche Klärung des Instruments 3.2.3 Anwendungsgrenzen 3.2.4 Beispiele aus den 1970-1990er Jahren 3.2.5 aktuelle Verbreitung in deutschen Großstädten (Übersicht) 	Theoriebezug	→ Literatur → Rechtsurteile
Empirie	4 Erfahrungen aus Berlin (gegenwärtig) <ul style="list-style-type: none"> 4.1 Untersuchungsgebiet* 4.2 Interviewpartner (Experten) (Begründen warum diese Interviewpartner) 	Methodische Operationalisierung, Datenerhebung	→ Interviews
Ergebnis	5 Ergebnisse/Auswertung <ul style="list-style-type: none"> - Wie effektiv ist das Instrument? 	Dateninterpretation Analyse	→ Interviewdaten
	6 Diskussion der Ergebnisse + Methodik	Bewertung	
	7 Fazit	Schlussfolgerung	

*städtebauliche Charakterisierung (Art der Bebauung, zeitliche Entstehung, besondere Gebäude oder Merkmale, Infrastruktur, Anteil Mietwohnungen/Sozialwohnungen, Modernisierungsaktivitäten)

sozio-ökonomische Charakterisierung (Bevölkerungsentwicklung, Zusammensetzung der Wohnbevölkerung wie Nationalität/ Altersgruppen, Haushaltsgrößen, Schulabschlüsse, Wohndauer, Wanderungsprozesse, Mietpreise, Einkommen/Kaufkraftniveau?, Lebensqualität im Quartier, Mobilität, Weg zur Arbeit)

6 Zeitplan

22.01.2014: Anmeldung

Februar bis Mitte März: Theorieblock schreiben und Leitfadeninterview entwickeln

Mitte März bis Ende März: Interviews führen

April: Auswertung der Interviews

Juni bis Mitte Juli: Ergebnis, Diskussion und Fazit schreiben

7 Vorläufiges Literaturverzeichnis

ASUM (ANGEWANDTE SOZIALFORSCHUNG UND URBANES MANAGEMENT) (2013): Bezirk Tempelhof – Schöneberg. Gebiete mit Voraussetzungen für den Erlass einer sozialen Erhaltungsverordnung.

BATTIS, U. (2005): Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht. 5. Aufl. Stuttgart: Kohlhammer.

BECKER, W.; HUCLER, U. (1998): Anwendungs- und Vollzugspraxis von Milieuschutzsatzungen. Empirische Erkenntnisse und praktische Handlungsempfehlungen. In: Der Städtetag, 6/1998, S.437-442.

BECKER, W.; HUCLER, U. (1999): Erhaltungssatzungen nach §172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB: Städtebaurechtliche Voraussetzungen, kommunale Anwendungspraxis und wohnungsmarktpolitische Implikationen. In: Wohnungswirtschaft und Mietrecht, 52. Jg., Heft 3/1999, S.139-143.

BETKER, F.; HATER, K.; HISS, F. (1995): Milieuschutzsatzung. Zur Handhabung eines planungsrechtlichen Instruments. Dortmund: Dortmunder Vertrieb.

BRAKE, K. (2011): "Reurbanisierung" - Globalisierung und neuartige Inwertsetzung städtischer Strukturen "europäischen" Typs. In: O. Frey und F. Koch (Hg.): Die Zukunft der Europäischen Stadt: VS Verlag für Sozialwissenschaften / Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, Wiesbaden, S. 299–323.

BRÜHL, H.; ECHTER, C.-P.; JEKEL, G.; FRÖHLICH VON BODELSCHWINGH, F. (2006): Wohnen in der Innenstadt - eine Renaissance? 2. Aufl.: Deutsches Institut für Urbanistik (Difu-Beträge zur Stadtforschung, 41).

BUNDESINSTITUT FÜR BAU-, STADT- UND RAUMFORSCHUNG (BBSR) (Hg.) (2011): Renaissance der Großstädte - Eine Zwischenbilanz (BBSR-Berichte Kompakt).

DANGSCHAT, J.; BLASIUS, J. (Hg.) (1994): Lebensstile in den Städten. Konzepte und Methoden. Opladen: Leske + Budrich.

FLICK, U. (2010): Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung. 3. Aufl. Rohwolt. Hamburg.

FREY, O.; KOCH, F. (Hg.) (2011): Die Zukunft der Europäischen Stadt: VS Verlag für Sozialwissenschaften / Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, Wiesbaden.

DEUTSCHER, J. (2013): Milieuschutz, Vorkaufsrechte, Umwandlungs- und Zweckentfremdungsverbote in Berlin. In: Das Grundeigentum, Nr.5/2013, S.308-312.

- GEßNER, M. (2008): Leistungsfähigkeit des städtebaulichen Instruments Milieuschutz für die Stadtentwicklung in Berlin.
- HARLANDER, T.; KUHN, G. (2012): Deutschland - "Mischung" in kommunaler Praxis und Wohnungswirtschaft. In: Tilmann Harlander, Gerd Kuhn und Wüstenrot Stiftung (Hg.): Soziale Mischung in der Stadt. Case Studies - Wohnungspolitik in Europa - Historische Analyse. Ludwigsburg, Stuttgart: Wüstenrot Stiftung, Krämer Verlag, S. 386–407.
- HÄUßERMANN, H.; HOLM, A.; ZUNZER, D. (2002): Stadterneuerung in der Berliner Republik. Modernisierung in Berlin-Prenzlauer Berg. In: Hartmut Häußermann et al. (Hg.): Stadt, Raum und Gesellschaft. Band 16. Opladen: Leske + Budrich.
- HELBRECHT, I. (1996): Die Wiederkehr der Innenstädte. Zur Rolle von Kultur, Kapital und Konsum im Prozess der Gentrification. In: *Geographische Zeitschrift* 84 (1), S. 1–15.
- HERRMANN, H.; KELLER, C.; NEEF, R.; RUHNE, R. (Hg.) (2011): Die Besonderheit des Städtischen. Entwicklungslinien der Stadt(soziologie). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- HOLM, A. (2011): Gentrification in Berlin: Neue Investitionsstrategien und lokale Konflikte. In: Heike Herrmann, Carsten Keller, Rainer Neef und Renate Ruhne (Hg.): Die Besonderheit des Städtischen. Entwicklungslinien der Stadt(soziologie). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 213–232.
- KUHN, G. (2012): Reurbanisierung der Städte. Zwischen Aufwertung und Verdrängung (Gentrification). In: Tilmann Harlander, Gerd Kuhn und Wüstenrot Stiftung (Hg.): Soziale Mischung in der Stadt. Case Studies - Wohnungspolitik in Europa - Historische Analyse. Ludwigsburg, Stuttgart: Wüstenrot Stiftung, Krämer Verlag, S. 324–339.
- LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN, REFERAT FÜR STADTPLANUNG UND BAUORDNUNG (Hg.) (2012): 25 Jahre Erhaltungssatzungen in München. Dokumentation von 1987 bis 2012. München.
- LAMNEK, S. (2005): Qualitative Sozialforschung. 4. Aufl. Beltz Verlag. Basel.
- MAYRING, P. (2002): Einführung in die qualitative Sozialforschung. 5. Aufl. Weinheim und Basel.
- SCHLADEBACH, M. (2000): Milieuschutzsatzungen. In: BauR, Nr.8/2000, S.1137-1143.
- SCHRÖER, T.; KULLICK, C. (2011): Milieuschutz - auch für Besserverdienende? In: *NZBau* (7), S. 404–405.
- VOGELPOHL, A. (2013): Mit der Sozialen Erhaltungssatzung Verdrängung verhindern? Zur gesetzlichen Regulation von Aufwertungsprozessen am Beispiel Hamburg. Uni Hamburg.