

Erfahrungen mit Erhaltungssatzungen gemäß § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB („Milieuschutzsatzungen“)

In der Folge haben Verwaltungsgerichte den Anspruch der Vermieter auf weitgehend auflagenfreie Genehmigungen von Anpassungs- und Modernisierungsmaßnahmen sowie Wohnungsveräußerungen gestärkt (insbesondere Urteile des BVerwG und des Berliner OVG, 2004). Die Gerichte stützen sich dabei auf die am 1. Januar 1998 in Kraft getretenen Änderungen des Erhaltungssatzungsrechts im Raumordnungsgesetz 1998. Diese betrafen die Vereinheitlichung und Präzisierung der Milieuschutzsatzung gemäß § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB. Zugleich wurde bei den Urteilen klar gestellt, dass es sich um Maßnahmen handelt, die auf eine zeitgemäße Ausstattung einer durchschnittlichen Wohnung zielen, nicht um „Luxusmodernisierungen“. In dieselbe Richtung zielte bereits die Mietrechtsreformgesetz 2001, denn gemäß § 554 Abs. 2 BGB hat ein Mieter nur Modernisierungsmaßnahmen zu dulden, die die Wohnung in einen allgemein üblichen Zustand versetzt. Mit dieser Regelung räumt das Gesetz zugleich jedem Mieter das Recht ein, eine „Luxusmodernisierung“ gegen seinen Willen zu verhindern. Im Übrigen wird häufig auf § 5 des Wirtschaftsstrafgesetzes verwiesen, wonach die Miete ohnehin nicht mehr als 20 % über der örtlichen Vergleichsmiete liegen, die auch nur dann überschritten werden darf, wenn dies zur Deckung laufender Kosten des Vermieters zwingend erforderlich ist.

Die gesetzlichen Änderungen und Urteile haben auf kommunaler Ebene zu einer in den letzten Jahren zurückhaltenden Praxis der Erhaltungssatzungen geführt, auch wenn sich Mietervereine dazu vielfach kritisch geäußert haben. Weitere Erkenntnisse über Wirkungen und Grenzen der Erhaltungssatzung liegen derzeit aus unterschiedlichen stadtsoziologischen und immobilienwirtschaftlichen Expertisen vor. Häufig wird insbesondere mit Blick auf die Berliner Erfahrungen von einem „stumpfen Schwert gegen die Umwandlungsspekulation“ gesprochen, insbesondere infolge des o. g. Urteils hatte die Mietobergrenze ihre Wirkung weitest gehend verloren. Es gibt auch gegenteilige Einschätzungen, dass Milieuschutzsatzungen zur Stigmatisierung des eigentlich geschützten Gebietes führen, den in einem Stadtteil eingeleiteten Gentrifizierungsprozess in benachbart liegenden, nicht geschützten Gebieten erst beschleunigen oder eine gebietsübergreifende dynamische Durchmischung erschweren. Auch würden innerhalb der gesicherten Bestände Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen oder Wohnungszusammenlegungen kaum verhindert, wenn dieses sukzessive durch neue Bewohner nachgefragt wird.

Stuttgarter Erfahrungen – ein Rückblick:

Schon zu Beginn der 1990er-Jahre entwickelte sich eine Diskussion, die für eine Reihe von Gebieten, vor allem Gründerzeitviertel in Stuttgart-Süd und -West, zum erstmaligen Einsatz von Erhaltungssatzungen führte. Erhaltungssatzungen wurden explizit als „eine Ergänzung zur Erneuerungspolitik in Vorranggebieten der Stadterneuerung“ gesehen (GRDrs. Nr. 592/1989).

Dabei hatten die obersten Gerichte in Karlsruhe zunächst die Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen erschwert und dann wieder gelockert. 1993 hatte die Stadt einen Musterprozess gegen einen Wohnungsbesitzer im Lehenviertel vor dem Verwaltungsgerichtshof Mannheim verloren und die Auflagen für Modernisierungsvorhaben in Sanierungsgebieten entschärft, worauf hin 1994 neue Satzungen in Kraft traten. Am 26. Juli 1997 hat der Gemeinderat nach mehrmonatiger Debatte erstmals für das „Quartier Mittnachtstraße“ (Eisenbahnerdörfle) und angrenzende Bereiche an der Rosensteinstraße eine Erhaltungssatzung beschlossen. Schon damals wurde seitens der Stadtverwaltung mit Blick auf die zu befürchtende Immobilienspekulation für ein „sozialverträgliches Stuttgart 21“ und den Präventivschutz nachdrücklich geworben. Am 8. August 1997, sieben Jahre nach den ersten Satzungen im Stadtgebiet, trat die Satzung in Kraft.

Die Stadt beabsichtigte mit der Satzung vor allem, einen möglichen Verdrängungsprozess finanziell schlechter gestellter Gruppen zu verlangsamen, nicht aber eine nachträgliche Mischung bzw. Anreicherung durch mittlere Einkommen zu verhindern, um die Versorgung einer „breiten Schicht“ unter den Bewohnern zu gewährleisten.

In diesem Zusammenhang wurden auch Modernisierungsmaßnahmen, die eine Mietsteigerung von 15 % nicht überschreiten, ausdrücklich begrüßt: „Der Satzungszweck richtet sich nicht gegen eine zeitgemäße Modernisierung. Die Wohnungen und die Umgebung sollen, soweit erforderlich, durchaus an moderne Standards herangeführt werden, um so auch langfristig für breite Schichten der Bevölkerung das Wohnen sicherzustellen“ (Informationen für Eigentümer, Mieter und sonstige Nutzungsberechtigte zur Erhaltungssatzung 1997).

Im Jahr 2000 hat das Land Baden-Württemberg das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum sowie den erweiterten Kündigungsschutz nach einer Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen aufgehoben. Weitere zwei Jahre später, am 10. Oktober 2002, wurden vier Satzungen, darunter das Gebiet Mittnacht-/Rosensteinstraße, vom Gemeinderat wieder aufgehoben, da in den zurück liegenden Jahren lediglich 1,5 Promille des Wohnungsbestandes faktisch durch „mietbeschränkende Auflagen“ zu schützen waren und präventive Wirkungen der Satzungen nicht verifizierbar erschienen, damit die befürchtete Dynamik in den betroffenen Vierteln nicht in Gang gekommen war (siehe Erfahrungsbericht zu Erhaltungssatzungen; GR Drs. Nr. 308/2002).