

Soziale Erhaltungssatzung und soziale Erhaltungsverordnung

Kment

2023

ISBN 978-3-406-80093-1

C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei

beck-shop.de

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen.

beck-shop.de hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird beck-shop.de für sein

umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

Martin Kment
Soziale Erhaltungssatzung
und soziale Erhaltungsverordnung


beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Soziale Erhaltungssatzung und soziale Erhaltungsverordnung

Städtebaulicher Milieuschutz nach dem Baugesetzbuch

Von

Prof. Dr. Martin Kment, LL.M. (Cambridge)

Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Europarecht,
Umweltrecht und Planungsrecht an der Universität Augsburg

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

2023



Zitiervorschlag:
Kment Soziale Erhaltungssatzung/Soziale Erhaltungsverordnung Rn. 1

**beck-shop.de**
DIE FACHBUCHHANDLUNG

www.beck.de

ISBN 978 3 406 80093 1

© 2023 Verlag C.H. Beck oHG
Wilhelmstraße 9, 80801 München

Druck und Bindung: Beltz Grafische Betriebe GmbH,
Am Fliegerhorst 8, 99947 Bad Langensalza

Satz: Textservice Zink, 74869 Schwarzach



chbeck.de/nachhaltig

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier
(hergestellt aus chlorfrei gebleichtem Zellstoff)

Vorwort

Der Druck auf den Wohnungsmarkt in deutschen Städten wird in den kommenden Jahren nochmals zunehmen. Im selben Zuge werden die sozialen Erhaltungssatzungen und sozialen Erhaltungsverordnungen – gerade in den Großstädten Deutschlands – an Bedeutung gewinnen. Schon heute werden diese Satzungen bzw. Verordnungen in der Praxis als probates Mittel identifiziert, um Mieterinnen und Mieter dauerhaft in ihren Mietverhältnissen und damit in ihrem gewohnten Lebensumfeld zu halten, lösen aber auf Seiten von Eigentümerinnen und Eigentümern auch Belastungen aus.

Der vorliegende Erläuterungsband geht der Verwendung von sozialen Erhaltungssatzungen und sozialen Erhaltungsverordnungen in der Praxis ausgewählter Großstädte auf den Grund und legt ihre Zielrichtung wie auch ihre funktionalen Grenzen offen. Er beschreibt ihre Voraussetzungen und erklärt, wie soziale Erhaltungssatzungen und soziale Erhaltungsverordnungen in der Praxis gesichert und vollzogen werden können. Zudem ordnet er das städtebauliche Instrument verfassungs- und unionsrechtlich ein, bevor Erwägungen zum Rechtsschutz das Gesamtbild abrunden.

Die Gestaltung des Fachbuchs orientiert sich an der juristischen Perspektive seiner Zielgruppe: Rechtssuchende in Verwaltung, Wissenschaft, Justiz und den beratenden Berufen. Darüber hinaus sollen Mieterinnen und Mieter sowie Eigentümerinnen und Eigentümer wie auch deren Interessenverbände einen rechtlichen Kompass zum Recht der sozialen Erhaltungssatzungen und sozialen Erhaltungsverordnungen an die Hand bekommen. Schließlich wurde bei der Darstellung das generische Maskulinum verwendet, wobei dies natürlich alle Geschlechter (m/w/d) gleichermaßen umfasst.

Naturgemäß unterlaufen auch bei sorgfältigster Arbeit Fehler. Ich hoffe deshalb auf Anregungen und Kritik (martin.kment@jura.uni-augsburg.de).

Zu danken ist meinen wissenschaftlichen Mitarbeitern Herrn *Felix Müller* und Frau *Anna Weininger* für die Unterstützung bei formalen Anliegen und Korrekturtätigkeiten, die sich während des Publikationsprozesses zeigten. Ebenso danke ich einer wissenschaftsfördernden Stiftung für die Unterstützung der Publikation. Schließlich gilt mein Dank Frau *Elisabeth Becker*, die von Verlagsseite das Entstehen dieses Fachbuchs fürsorglich begleitet hat.

Augsburg, April 2023

Martin Kment

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Inhaltsübersicht

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	IX
Abkürzungsverzeichnis	XV
Literaturverzeichnis	XXI
A. Soziale Erhaltungssatzungen in der Praxis	1
B. Aufstellung der sozialen Erhaltungssatzung	27
C. Sicherung der sozialen Erhaltungssatzung	67
D. Vollzug der sozialen Erhaltungssatzung	77
E. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen	121
F. Unionsrechtliche Rahmenbedingungen – die Kapitalverkehrsfreiheit	139
G. Rechtsschutz	145
H. Ausblick und gerechte Neuausrichtung	151
Sachverzeichnis	153

**beck-shop.de**
DIE FACHBUCHHANDLUNG

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	VII
Abkürzungsverzeichnis	XV
Literaturverzeichnis	XXI

A. Soziale Erhaltungssatzungen in der Praxis	1
I. Begriffliche Klärung und Abgrenzung	1
1. Standortbestimmung innerhalb des BauGB	1
2. Systematische Einordnung	1
3. Milieuverständnis des Baurechts	2
4. Soziale Erhaltungssatzung oder soziale Erhaltungsverordnung – eine freie Wahl?	2
II. Städtebauliche Relevanz	3
1. Die soziale Erhaltungssatzung als Instrument des Städtebaurechts	3
2. Mieterschutz: Vom Reflex zum dominanten Ziel	3
3. Rückbesinnung auf das städtebauliche Element	5
a) Fokussierung auf städtebauliche Ziele	5
b) Das städtebauliche Anliegen beim Milieuschutz	6
c) Keine dauerhafte Lösung	6
d) Verfassungsrechtliche Aspekte	7
III. Verwendung der sozialen Erhaltungssatzung in der Praxis	7
1. Berlin	8
a) Die einzelnen sozialen Erhaltungsverordnungen	8
b) Anwendung und Vollzug des Rechts der sozialen Erhaltungsverordnungen in Berlin	12
c) Erfasste Einwohner	13
2. Hamburg	13
a) Die einzelnen sozialen Erhaltungsverordnungen	13
b) Anwendung und Vollzug des Rechts der sozialen Erhaltungsverordnungen in Hamburg: exekutiver Leitfadens	15
c) Erfasste Einwohner	15
3. München	15
a) Die einzelnen sozialen Erhaltungssatzungen	15
b) Maßgebliche Beschlüsse zu den sozialen Erhaltungssatzungen in München in jüngerer Zeit	17
c) Erfasste Einwohner	18
4. Frankfurt am Main	19
a) Die einzelnen sozialen Erhaltungssatzungen	19
b) Erfasste Einwohner	20
5. Stuttgart	20
a) Die einzelnen sozialen Erhaltungssatzungen	20
b) Erfasste Einwohner	21
6. Düsseldorf	21
a) Die einzelnen sozialen Erhaltungssatzungen	21
b) Anwendung und Vollzug des Rechts der sozialen Erhaltungssatzung in Düsseldorf	21
c) Erfasste Einwohner	22

Inhaltsverzeichnis

IV. Auswirkungen für Eigentümer und wirtschaftliche Akteure	22
1. Rechtliche Einbußen	22
2. Wirtschaftliche Belastungen und reduzierte Bestandsqualität	23
V. Konsequenzen für kommunale Gebietskörperschaften	24
1. Der Staat als Wirtschaftsakteur – die zweitbeste Lösung	24
2. Haushaltspolitische Konsequenzen	24
a) Berlin	25
b) Hamburg	25
c) München	25
B. Aufstellung der sozialen Erhaltungssatzung	27
I. Normative Grundlagen	27
1. Normativer Kernbestand	27
a) Steuerungskraft des § 172 BauGB	27
b) Genehmigungsverfahren nach § 173 BauGB	29
c) Ausnahmeregelungen nach § 174 BauGB	29
2. Historische Entwicklung	30
a) Die frühe Phase: 1976 und 1981	30
b) Übergang ins BauGB	30
c) Wesentliche Änderungen durch das Bau- und Raumordnungsgesetz 1998	31
d) Moderate gesetzliche Änderungen in den späteren Jahren	31
3. Normatives Umfeld und Abgrenzung	32
a) Gesetzliche Vorkaufsrechte	32
aa) Grundstruktur und rechtliche Qualität	32
bb) Praktische Relevanz für den sozialen Erhaltungsschutz	33
cc) Keine Anwendung bei Wohnungs- oder Teileigentum	33
dd) Wohl der Allgemeinheit und Ausschlussgrund des § 26 Nr. 4 BauGB	34
ee) Zeitliche Vorverlagerung des Vorkaufsrechts	36
ff) Wettbewerbsrechtliche Verbote	36
b) Enteignung	37
aa) Anwendungsbereich im Kontext der sozialen Erhaltungssatzung	37
bb) Milieuschützender Enteignungszweck	37
cc) Schwer zu erfüllendes Gemeinwohlerfordernis	37
dd) Ausnahmefälle	38
c) Privatrechtlicher Mieterschutz (§§ 577, 577a BGB)	38
aa) Vorkaufsrecht des Mieters	38
bb) Verlängerte Kündigungsfristen	39
d) Bildung von Wohnungseigentum in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten	39
aa) Lückenschluss im Baurecht zugunsten von Mietern	39
bb) Anwendungskollisionen	40
cc) Steuerungskraft des § 250 BauGB	40
dd) Genehmigungserteilung	42
e) Sanierungssatzung	43
f) Fremdenverkehrsatzung	43
II. Erhaltungsziel: Zusammensetzung der Wohnbevölkerung	43
1. Allgemeine Strukturen	43
a) Enumerativ begrenzte Ziele	43
b) Sozialpolitische Komponente als Nebenprodukt	44

Inhaltsverzeichnis

c) Inhaltliche Anreicherung	44
d) Sonstige städtebauliche Belange	45
2. Der konkrete Schutzgegenstand	46
a) Zusammensetzung der Wohnbevölkerung	46
b) Erhaltung aus besonderen städtebaulichen Gründen	47
aa) Besondere städtebauliche Gründe	47
bb) Verdrängungspotenzial	48
cc) Prognosen und sich andeutende städtebauliche Fehlentwicklungen	49
dd) Konkret zu verhindernde städtebauliche Fehlentwicklungen	49
III. Festlegung des Erhaltungsgebiets	52
1. Untersuchung der betroffenen Gebiete	52
a) Gestaltungsmacht der Städte und Gemeinden	52
aa) Milieuschutz als kommunalpolitische Entscheidung	52
bb) Prüfprogramm der Gemeinde	53
b) Voruntersuchungen	53
aa) Relative Genauigkeit und Präzision	53
bb) Datenquellen	55
cc) Datenspektrum	56
c) Nachsorgepflichten	58
d) Vermeidung städtebaulicher Missstände	59
2. Abgrenzung und Bezeichnung der sozialen Erhaltungsgebiete	59
a) Grundlagen	59
b) Sorgfaltsmaßstab bei der räumlichen Differenzierung	60
c) Einfluss der Maßstabsbildung	61
3. Eindeutige Bestimmung des Erhaltungsziels	62
IV. Rechtsform	62
1. Formenvielfalt	62
2. Sonderregeln für Stadtstaaten	62
V. Aufstellungsverfahren	63
1. Kommunale Satzung	63
2. Festsetzungen in einem Bebauungsplan	64
3. Keine vertraglichen Bindungen	65
C. Sicherung der sozialen Erhaltungssatzung	67
I. Aufstellungsbeschluss und Antrag	67
1. Bedeutung des Aufstellungsbeschlusses	67
2. Ortsübliche Bekanntgabe	67
3. Hinreichende Konkretisierung	68
4. Antrag der Gemeinde	68
II. Zurückgestellte Vorhaben	69
1. Vorhabenbegriff	69
2. Unabhängigkeit vom Genehmigungserfordernis	70
III. Materielle Voraussetzungen	70
1. Autonome Prüfung der Genehmigungsbehörde	70
2. Wesentliche Erschwerung	70
a) Einzelfall	70
b) Ausschlussatbestände	71
c) Wirtschaftliche Unzumutbarkeit	71
3. Befürchten	72
IV. Rechtswirkungen	73

Inhaltsverzeichnis

1. Auswirkungen auf das Vorhaben	73
2. Befristete Wirkung	73
3. Ergänzende Instrumente bei sozialen Erhaltungssatzungen in Bebauungsplänen	74
V. Verfassungsmäßigkeit	74
D. Vollzug der sozialen Erhaltungssatzung	77
I. Genehmigungsbedürftige Vorhaben	77
1. Vorüberlegungen	77
a) Verhältnis zu § 29 Abs. 1 BauGB	77
b) Eignung zur Schutzzweckbeeinträchtigung	78
c) Ordnungsrechtliche Durchsetzung	78
2. Rückbau	79
3. Änderung	79
4. Nutzungsänderung	80
5. Begründung von Wohnungseigentum und Teileigentum	81
a) Wohnungseigentum und Teileigentum	82
b) Begründung	82
c) Sonstiges	83
II. Genehmigungsverfahren nach § 173 BauGB	83
1. Ergänzung des § 172 BauGB	83
2. Zuständigkeit	84
3. Etappen des Genehmigungsverfahrens	85
a) Beteiligung und Information	85
aa) Erörterung	85
bb) Anhörung	85
cc) Information	86
dd) Kommunikation zwischen Gemeinde und Genehmigungsbehörde	86
b) Einvernehmen der Gemeinde	86
4. Kein Übernahmeanspruch	87
5. Denkmalschutz	87
III. Genehmigungsansprüche und Versagungsgründe	87
1. Allgemeine Gesichtspunkte	87
a) Zur rechtlichen Selbstständigkeit	87
b) Prüfungsmaßstab und Rechtswirkungen der Versagung	89
c) Ermessen und Nebenbestimmungen	89
d) Innere Systematik des § 172 Abs. 4 BauGB	90
2. Genehmigungsansprüche nach § 172 Abs. 4 S. 3 BauGB	91
a) Herstellung eines zeitgemäßen Ausstattungsstandards	91
aa) Städtebaulicher Zweck	91
bb) Ausstattungsstandard	91
cc) Einzelfälle	93
b) Mindestanforderungen des Gebäudeenergiegesetzes oder der Energieeinsparverordnung	94
aa) Städtebaulicher und klimapolitischer Zweck	94
bb) Bauliche und anlagentechnische Mindestanforderungen	94
cc) Änderung	95
c) Genehmigungsansprüche zur Begründung von Wohnungseigentum und Teileigentum	95
aa) Nachlassgrundstücke	95
bb) Veräußerung an Familienangehörige	96

Inhaltsverzeichnis

cc) Durch Vormerkung geschützte Ansprüche	96
dd) Keine Wohnraumnutzung	99
ee) Veräußerungsangebot an Mieter	100
3. Genehmigungsanspruch wegen wirtschaftlicher Unzumutbarkeit nach § 172 Abs. 4 S. 2 BauGB	101
a) Grenze der Sozialbindung des Eigentums im Einzelfall	101
b) Nebenbestimmungen	102
4. Versagung nach § 172 Abs. 4 S. 1 BauGB	102
a) Prüfungsgegenstand	103
b) Prüfungszeitpunkt	105
c) Details zu Rückbau, Änderung und Nutzungsänderung	105
d) Details zur Begründung von Wohnungseigentum und Teileigentum	106
5. Anwendungspraxis in ausgewählten Städten	107
a) Berlin	107
aa) Allgemeine Feststellung	107
bb) Beispiel Bezirksamt Berlin Mitte	107
cc) Beispiel Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg und Pankow	107
b) Hamburg	111
aa) Rückbau	111
bb) Änderung einer baulichen Anlage	112
cc) Nutzungsänderung	113
dd) Begründung von Wohnungseigentum	114
c) München	114
d) Frankfurt	115
aa) Bauliche Maßnahmen	115
bb) Begründung von Wohnungseigentum	116
e) Stuttgart	117
IV. Besondere Vorhaben nach § 174 BauGB	117
1. Privilegierte Vorhaben	117
2. Auswirkungen auf die soziale Erhaltungssatzung	119
a) Unterrichts- und Anzeigepflicht	119
b) Verlangen der Gemeinde	119
E. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen	121
I. Gegenstand der Untersuchung	121
II. Beachtung der Eigentumsgarantie (Art. 14 GG)	121
1. Schutzbereich des Art. 14 GG	122
a) Schutzfähige Rechtspositionen	122
b) Geschützte Aspekte	122
c) Träger des Grundrechts	123
2. Eingriffe in das Eigentum	123
3. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	123
a) Abstrakte Abgrenzung von Inhalts- und Schrankenbestimmung und Enteignung	124
b) Soziale Erhaltungssatzungen als Inhalts- und Schrankenbestimmungen	124
c) Gesetzesvorbehalt	125
d) Verhältnismäßigkeit	125
III. Beachtung der Berufsfreiheit (Art. 12 GG)	127
1. Grundlagen	127
2. Schutzbereich des Art. 12 GG	128

Inhaltsverzeichnis

a) Beruf	128
b) Berufswahl und Berufsausübung	128
c) Geschützter Personenkreis	129
3. Eingriff in den Schutzbereich	129
a) Regelungen mit unmittelbarem Berufsbezug	129
b) Soziale Erhaltungssatzungen als sonstige Eingriffe mit berufsregelnder Tendenz	130
4. Rechtfertigung der Beeinträchtigung	132
a) Regelungsvorbehalt des Art. 12 GG	132
b) Verhältnismäßigkeit in Ausprägung der Drei-Stufen-Theorie ..	132
IV. Recht auf wirtschaftliche Betätigung als Teil der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG)	133
1. Schutzbereich	133
2. Eingriff	134
3. Rechtfertigung	135
V. Recht auf Wohnung	136
F. Unionsrechtliche Rahmenbedingungen – die Kapitalverkehrsfreiheit	139
I. Anwendungsbereich	139
II. Beschränkungen	141
III. Rechtfertigung der Beschränkung	142
G. Rechtsschutz	145
I. Statthafter Rechtsbehelf: Normenkontrolle	145
II. Antragsbefugnis	146
1. Dinglich Berechtigte und Bauherren	146
2. Nutzungsberechtigte	148
3. Kein Drittschutz	148
III. Prüfung der Begründetheit	149
1. Objektive Kontrolle und Prüfungsgegenstand des Gerichts	149
2. Prüfungstiefe	149
H. Ausblick und gerechte Neuausrichtung	151
Sachverzeichnis	153