



Informationsvorlage

TOP:
Vorlagen-Nummer: **VII/2022/04264**
Datum: 20.06.2022
Bezug-Nummer.
PSP-Element/ Sachkonto:
Verfasser: FB Städtebau und
Bauordnung

Beratungsfolge	Termin	Status
Stadtrat	22.06.2022	öffentlich Kenntnisnahme

Betreff: Information zum Prüfergebnis zur Sicherung der sozialen Durchmischung der Wohnbevölkerung und zum Erhalt von bezahlbarem Wohnraum in Stadtteilen durch soziale Erhaltungssatzungen

Das Prüfergebnis zum Antrag SPD-Fraktion der Stadt Halle (Saale) zur Sicherung der sozialen Durchmischung der Wohnbevölkerung und zum Erhalt von bezahlbarem Wohnraum in Stadtteilen durch soziale Erhaltungssatzungen aus der Sitzung des Stadtrates am 16.12.2020 (Vorlagen Nr. VII/2020/02033) wird zur Kenntnis genommen.

René Rebenstorf
Beigeordneter

Antrag

1. Die Stadtverwaltung wird beauftragt zu prüfen, für welche Stadtteile und Quartiere in Halle die Aufstellung von sozialen Erhaltungssatzungen nach § 172 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB geboten ist, um die soziale Durchmischung der Wohnbevölkerung zu sichern und bezahlbaren Wohnraum zu erhalten. Ziel der stadtweiten Voruntersuchung ist die Identifikation von Verdachtsgebieten zum Erlass sozialer Erhaltungssatzungen.
2. Die Stadtverwaltung informiert bis Juni 2021 über die Ergebnisse der Voruntersuchung.

Ergebnis des Prüfauftrages:

Bei der Prüfung des o.g. Antrags sind folgende Fragen zentral:

1. Was sind soziale Erhaltungssatzungen nach § 172 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB und was können sie bewirken?
2. Gibt es in Halle (Saale) Stadtgebiete, in denen die Gefahr besteht, dass die angestammte Wohnbevölkerung aufgrund von baulichen Aufwertungsmaßnahmen verdrängt wird?
3. Ist die Aufstellung von sozialen Erhaltungssatzungen für diese Gebiete geboten und sinnvoll?

Um diese Fragestellungen umfassend beantworten zu können, hat die Stadtverwaltung eine datenbasierte Analyse der Wohnungsmarktentwicklung in den halleschen Stadtteilen/vierteln durchgeführt, um Verdachtsgebiete für eine verstärkte aufwertungsbedingte Verdrängung zu identifizieren.

Des Weiteren wurden die Anwendungsvoraussetzungen und die Umsetzungspraxis verschiedener Städte analysiert. Dazu wurde u.a. ein Fachgespräch mit den Leipziger Kolleginnen und Kollegen geführt, die Gebiete mit sozialen Erhaltungssatzungen betreuen.

Zu 1. Was sind soziale Erhaltungssatzungen und was können sie bewirken?

Ziel

Eine soziale Erhaltungssatzung nach § 172 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB hat das Ziel, die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung in einem bestimmten Stadtgebiet aus besonderen städtebaulichen Gründen zu erhalten.

Im Fokus stehen dabei Stadtquartiere, in denen besonders viele Aufwertungsmaßnahmen an Bestandsgebäuden durchgeführt werden oder geplant sind.

Diese Sanierungs- oder Umbaumaßnahmen können dazu führen, dass die angestammte Wohnbevölkerung keinen für sie bezahlbaren und bedarfsgerechten Wohnraum im Gebiet mehr findet. Wenn davon ein ganzes Quartier betroffen ist, besteht die Gefahr, dass die Wohnbevölkerung aus dem Stadtgebiet verdrängt wird. Dies soll verhindert werden.

Instrument

Um dieser aufwertungsbedingten Verdrängung entgegen zu wirken, gibt es in Gebieten mit einer sozialen Erhaltungssatzung eine Genehmigungspflicht für alle Maßnahmen an baulichen Anlagen. Das heißt, dass Sanierungs- und Umbaumaßnahmen sowie Nutzungsänderungen bei Bestandsgebäuden einer besonderen Genehmigung bedürfen.

Die Genehmigungspflicht gilt auch für bauliche Maßnahmen, für die keine bauordnungsrechtliche Baugenehmigung erforderlich ist. Sie gilt jedoch nicht für Neubaumaßnahmen, da durch Neubau kein bestehendes Wohnangebot verändert wird, sondern ein zusätzliches Wohnangebot geschaffen wird.

Genehmigungskriterien

Grundsätzlich gilt, dass alle Baumaßnahmen zu genehmigen sind, die zur Herstellung eines zeitgemäßen Ausstattungsstandards von Wohnungen sowie der bauordnungsrechtlichen und energetischen Mindestanforderung dienen.

Der zeitgemäße Ausstattungszustand muss aus der jeweiligen Gebietstypik des Erhaltungssatzungsgebiets abgeleitet werden. Als zeitgemäß gilt eine Wohnungsausstattung, die bei zwei Dritteln aller Mietwohnungen in diesem Gebiet üblich ist. Dieser zeitgemäße Ausstattungszustand muss im Rahmen von Fachgutachten und empirischen Erhebungen für das jeweilige Satzungsgebiet erhoben und die entsprechenden Genehmigungskriterien daraus abgeleitet werden.

Versagt werden können folglich alle baulichen Maßnahmen, die über den zeitgemäßen Standard hinausgehen. Umgangssprachlich wird dies als Verbot von Luxussanierungen bezeichnet. In einigen Gebieten mit sozialer Erhaltungssatzung in der Stadt Leipzig sind beispielsweise der Anbau von Zweitbalkonen, Grundrissänderungen zur Auflösung separater Küchen, der Einbau eines Gäste-WCs in kleinen Wohnungen und eine besonders hochwertige Sanitärausstattung nicht erlaubt.

Aufwand

Die Aufstellung einer sozialen Erhaltungssatzung für ein bestimmtes Gebiet müssen die Anwendungsvoraussetzungen durch empirische Erhebungen und Fachgutachten ermittelt und deren Entwicklung laufend beobachtet werden.

Die Genehmigungstätigkeit umfasst eine Einzelfallprüfung aller genehmigungspflichtigen Bauvorhaben, die Anhörung der Eigentümerinnen und Eigentümer sowie der betroffenen Mieterschaft. Pro Satzungsgebiet wird mit einem Personalbedarf von einer Vollzeitstelle gerechnet.

Wirkung

Soziale Erhaltungssatzungen begrenzen folglich das Ausstattungsniveau von sanierten Wohnungen im Gebiet. Sie verhindern keine Sanierungsmaßnahmen und somit auch keine Umlegung der Modernisierungskosten auf die Mieterschaft. Sie wirken insofern dämpfend auf Mietpreissteigerungen, weil keine Luxussanierung stattfindet, sondern nur ein mittleres Ausstattungsniveau zulässig ist.

Erfahrungswerte

Städte, die soziale Erhaltungssatzungen bereits anwenden, kommen bei einem Erfahrungsaustausch über die Wirksamkeit sozialer Erhaltungssatzungen zu folgender Einschätzung:

- Der Umfang und das Tempo übermäßiger Aufwertungsprozesse in einem Gebiet können gedämpft, nicht jedoch verhindert werden. Der Einfluss auf die Mietpreisentwicklung ist nur marginal.
- Es gibt schwer lösbare Zielkonflikte u.a. mit dem Ziel der energetischen Gebäudesanierung und der barrierearmen Anpassung von Wohngebäuden.
- Der finanzielle und personelle Verwaltungsaufwand zur Aufstellung und Umsetzung von Sozialen Erhaltungsgebieten ist sehr hoch, zumal im Genehmigungsverfahren alle Einzelfälle geprüft werden.
- Die präventive und psychologische Wirkung der sozialen Erhaltungssatzungen ist hoch, da Eigentümer*innen ihre Pläne bereits im Vorfeld oder durch die Verhandlungen mit der Genehmigungsbehörde anpassen.
- Die Wirkung von sozialen Erhaltungssatzungen kann sich am besten entfalten, wenn diese möglichst frühzeitig aufgestellt werden, d.h. vor dem Einsetzen von Verdrängungsprozessen.
- Die Wirksamkeit von Sozialen Erhaltungssatzungen wird durch die Kombination mit anderen Instrumenten wie Sanierungssatzungen, Vorkaufsrechtssatzungen und Umwandlungsverordnung sowie Städtebauförderung erhöht.

Zu 2. Verdachtsgebiete für aufwertungsbedingte Verdrängung in Halle (Saale)

Methodik Grobscreening

Voraussetzung für die Festsetzung von Sozialen Erhaltungssatzungsgebieten ist der Nachweis, dass die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung in einem bestimmten Gebiet gefährdet ist und dass daraus negative städtebauliche Folgen zu erwarten sind.

Die Fachgutachten, die dazu in anderen Städten beauftragt wurden, gehen üblicherweise in zwei Schritten vor. Zunächst wird ein stadtweites Grobscreening anhand von ausgewählten Indikatoren durchgeführt und großräumige Verdachtsgebiete ermittelt. Danach schließt sich das sogenannte Feinscreening für die Verdachtsgebiete an. Auf dieser kleinräumigen Ebene liegen keine Daten vor. Diese müssen durch Haushaltsbefragungen sowie durch Begehungen ermittelt werden.

Für die Stadt Halle (Saale) wurde ein Grobscreening anhand von Daten der amtlichen Statistik für die Jahr 2015 – 2020 durchgeführt. Dazu wurden die haleschen Stadtteile/-viertel hinsichtlich ihres Aufwertungspotenzials, des bestehenden Aufwertungsdrucks und der Verdrängungsgefahr für benachteiligte Bevölkerungsgruppen analysiert und miteinander verglichen. Die Werte der Indikatoren wurden durch das statistische Verfahren der Z-Transformation untereinander vergleichbar gemacht. Ergebnis des Grobscreenings ist ein Indexwert, der den Grad der aufwertungsbedingten Verdrängungsgefahr der einzelnen Stadtteile/-viertel beschreibt.

Ergebnis des Grobscreening

Das Ergebnis des Grobscreenings ist in Abbildung 1 dargestellt. Sechs Stadtteile/-viertel verfügen über ein relevantes Aufwertungspotenzial. Dies betrifft die Gründerzeitviertel Freimfelde/Kanenaer Weg, Lutherplatz/Thüringer Bahnhof, Südliche und Nördliche Innenstadt, Giebichenstein und Paulusviertel. Alle sonstigen haleschen Stadtteile/-viertel sind entweder durch einen geringen Anteil an Altbauten (z. B. die Großwohnsiedlungen), einen bereits sehr hohen Sanierungsstand (z. B. in der Altstadt) oder überwiegend durch Einfamilienhausbebauung gekennzeichnet.

Für die sechs genannten Stadtteile/-viertel mit Aufwertungspotenzial weist die Datenanalyse auf einen Aufwertungsdruck und eine Verdrängungsgefahr hin:

- Geringe Indexwerte liegen für das **Paulusviertel**, **Giebichenstein** und die **Nördliche Innenstadt** vor.
- Mittlere Indexwerte werden für die Stadtviertel **Freimfelde/Kanenaer Weg**, **Lutherplatz/Thüringer Bahnhof** und die **Südliche Innenstadt** erreicht.
- Jedoch erzielt **kein Stadtviertel** einen hohen Indexwert, d.h. also mit einer hohen aufwertungsbedingten Verdrängungsgefahr.

Interpretation des Grobscreening

Im Ergebnis des Grobscreenings lassen sich keine Stadtteile/-viertel mit hohen Indexwerten und somit keine eindeutigen Verdachtsgebiete für aufwertungsbedingte Verdrängung ableiten.

Das heißt jedoch nicht, dass es in Halle (Saale) keine aufwertungsbedingte Verdrängung gibt. Es bedeutet, dass kein Stadtteil/-viertel hier mit signifikanten Werten vom Durchschnitt abweicht. Die Indexwerten spiegeln in erster Linie den Abstand zum städtischen Durchschnitt wider. Da das Investitionsgeschehen stadtweit hoch ist, stechen einzelne Stadtteile nicht so stark heraus, wie das ggf. erwartet wurde.

Des Weiteren liegen die Daten, die der Indexbildung zu Grunde liegen, nur auf Ebene der Stadtteile/-viertel vor. Sie verdecken somit Unterschiede innerhalb der teilweise sehr großen und heterogenen Stadtteile/-viertel. Dies könnte insbesondere für die Südliche Innenstadt und Lutherplatz/Thüringer Bahnhof zutreffen. Eine kleinräumigere Analyse könnte hier durchaus zur Ableitung von Verdachtsgebieten kommen.

Die geringen Indexwerte für die Stadtviertel Paulusviertel, Giebichenstein und Nördliche Innenstadt sind damit zu erklären, dass hier der Aufwertungsprozess schon sehr weit fortgeschritten ist und der Anteil an verdrängungsgefährdeten Bevölkerungsgruppen vergleichsweise gering ist.

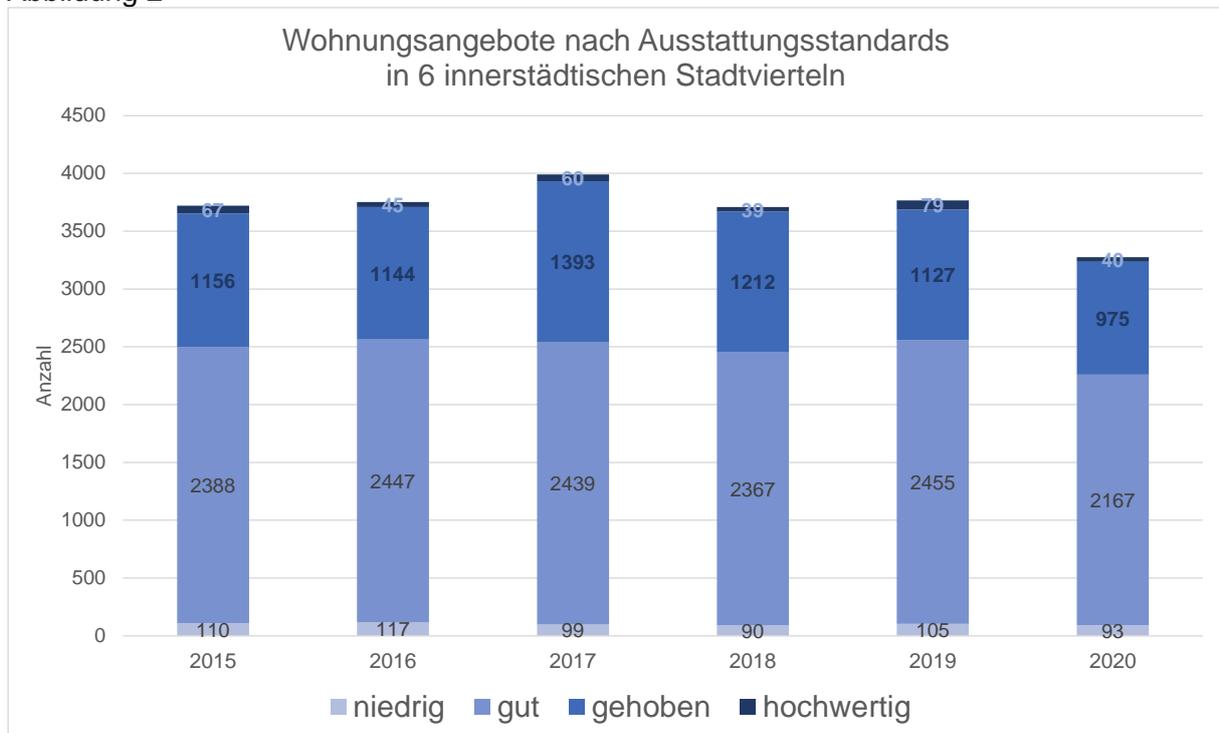
Zusatzindikator „Luxussanierung“

Zusätzlich zum Grob screening wurde untersucht, ob es in den innerstädtischen Gründerzeitvierteln eine Tendenz zu sehr hochwertigen Sanierungsvorhaben gibt. Denn wie oben bereits erläutert, können soziale Erhaltungssatzungen hochwertige Sanierungsvorhaben versagen und auf einen zeitgemäßen Ausstattungsstandard begrenzen. Daher stellt sich nun die Frage, wie hoch der Anteil der hochwertigen Sanierungsvorhaben in Halle (Saale) und in den relevanten Stadtgebieten ist.

Dazu wurde das Wohnungsangebot der Jahre 2015 bis 2020 nach den angebotenen Ausstattungsstandards durch die empirica ag ausgewertet (Abbildung 2). Unterschieden werden dabei vier Ausstattungsstandards von niedrig, gut, gehoben bis hochwertig:

- Wohnungen mit gehobenem Standard verfügen über mehrere Ausstattungsmerkmale wie Balkon oder Garten, moderne Einbauküche, hochwertiger Bodenbelag, Gäste-WC, barrierefreier Zugang, Aufzug im Haus, Fußbodenheizung, überdachter Stellplatz.
- Als hochwertig gelten Wohnungen, die zusätzliche Merkmale wie 2 Bäder mit Dusche und Wanne, 2 Balkone, Kamin, Sauna, Video-Gegensprechanlage, bodentiefe Fenster haben.

Abbildung 2



Quelle: empiricaPreisdatenbank (Basis: VALUE Marktdaten)

Das Wohnungsangebot in den innerstädtischen Gründerzeitvierteln ist überwiegend durch Wohnungen mit einem „guten“ Ausstattungsstandard geprägt. Zwei Drittel aller Wohnungsangebote weisen diesen Standard auf. Rund 30 Prozent aller angebotenen Wohnungen haben einen „gehobenen“ Ausstattungsstandard. Das „hochwertige“ Wohnungssegment ist hingegen nur mit ein bis zwei Prozent aller Wohnungsangebote äußerst gering. Die Angebotsentwicklung der vergangenen Jahre lässt auch keinen Trend zu einer verstärkten Sanierungstätigkeit im gehobenen oder hochwertigen Segment erkennen.

Zu 3. Ist die Aufstellung von sozialen Erhaltungssatzungen für diese Gebiete geboten und sinnvoll?

Sind die Voraussetzungen für soziale Erhaltungssatzungen gegeben?

Soziale Entmischungstendenzen finden in Halle (Saale) aufgrund der unterschiedlichen Wohnungsmarktsegmente in den verschiedenen Stadträumen statt. Dazu liegen umfangreiche empirische Analysen vor, die die soziale Entmischung zwischen innerstädtischen Stadtvierteln und Großwohnsiedlungen belegen. So zählt die Stadt Halle (Saale) zu den am stärksten von sozialer Segregation betroffenen Städten in Deutschland. Angesichts des fortschreitenden Aufwertungsprozesses und des höheren Mietpreisniveaus finden einkommensschwache Haushalte in den Altbauquartieren kaum noch bezahlbare Wohnungen.

Das Grob screening hingegen untersucht nicht die Differenz zwischen Innerer Stadt und Großwohnsiedlungen, sondern bewertet den Grad der aufwertungsbedingten Verdrängung zwischen den innenstadtnahen Aufwertungsgebieten. Diese Methodik des Grob screening wird in anderen Städten zur Ableitung von Verdachtsräumen für aufwertungsbedingte Verdrängungsgefahr angewendet. Die Analyse liefert für Halle (Saale) keine Hinweise auf stark überdurchschnittliche aufwertungsbedingte Verdrängungsgefahr in bestimmten halleischen Stadtteilen/-vierteln. Daher liegen die Voraussetzungen zur Ableitung von Verdachtsgebieten und daran anschließender vertiefter Untersuchungen nicht vor.

Welche Herausforderungen in der Wohnungsmarktentwicklung stehen an?

Die Aufwertungsprozesse in den innenstadtnahen Gründerzeitvierteln sind sehr dynamisch und müssen weiter beobachtet werden. Das Investitionsgeschehen wird stark vom Anlegerkapitalmarkt getrieben. Die Sanierungspräferenzen der professionellen Projektentwickler sind meist Komplexsanierung verbunden mit gehobenen Ausstattungsstandards. Auch steht die zweite Sanierungswelle in Altbaubeständen, die in den 1990er Jahre saniert wurden, an. Hinzu kommt der dringende Bedarf an energetischer Sanierung, der häufig mit Grundrissveränderungen und höheren Ausstattungs-niveaus verbunden wird.

Diese Entwicklung müssen kontinuierlich beobachtet werden und das Grob screening fortgeführt und durch weitere Indikatoren ergänzt werden. Für die Stadtteile/-viertel mit mittleren Indexwerten ist eine kleinräumigere Betrachtungsebene erforderlich. Hierzu müssen jedoch eigene Daten erhoben und erworben werden. Dies ist mit einem erheblichen personellen und finanziellen Aufwand verbunden.

Ist die Aufstellung von sozialen Erhaltungssatzungen sinnvoll?

Die Erfahrungen anderer Städte zeigen, dass eine soziale Erhaltungssatzung ein sehr aufwändiges und komplexes Instrument ist, das jedoch nur eine geringe Wirkung entfaltet. Den Tendenzen zur sozialen Entmischung der Inneren Stadt könnte dadurch nur marginal entgegengewirkt werden. Aufwand und Nutzen stehen hierbei in keinem angemessenen Verhältnis. Daher ist die Einführung sozialer Erhaltungssatzungen aus Sicht der Verwaltung nicht sinnvoll.