Soziale Erhaltungssatzungen für Köln

Voruntersuchung:
Vorgehensweise zur Identifikation von Verdachtsgebieten

Auftrag

Mit Ratsbeschluss zum Stadtentwicklungskonzept Wohnen vom 11. Februar 2014 hat die Verwaltung den Auftrag erhalten, im Bedarfsfall das Instrument Soziale Erhaltungssatzung vermehrt zu nutzen. Sie soll dem Rat Beschlussvorlagen für ausgewählte Gebiete vorlegen, in denen die Anwendung des Instrumentes gemäß § 172 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 Baugesetzbuch (BauGB) geboten ist.

Soziale Erhaltungssatzungen gemäß § 172 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 BauGB

Gemäß § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB kann die Gemeinde durch eine Satzung Gebiete bezeichnen, in denen zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung der Rückbau, die Änderung oder die Nutzungsänderung baulicher Anlagen der Genehmigung bedürfen. Die Genehmigung darf nur versagt werden, wenn die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung aus besonderen städtebaulichen Gründen erhalten werden soll. Besondere städtebauliche Gründe liegen unter anderem dann vor, wenn die Wohnbevölkerung und das Wohnungsangebot sowie die jeweiligen Infrastrukturen in einem Gebiet in einem intakten Verhältnis zueinander stehen und eine Veränderung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung zu einem Bruch dieses intakten Verhältnisses und zu damit einhergehenden negativen städtebaulichen Folgen führen würde.

Zudem darf die Begründung von Wohnungseigentum oder Teileigentum (§1 des Wohnungseigentumsgesetzes) an Gebäuden, die ganz oder teilweise Wohnzwecken zu dienen bestimmt sind, nicht ohne Genehmigung erfolgen. Diese, von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen erlassene Verordnung (UmwandVO), ist derzeit gültig bis zum 27. März 2020. Im Geltungsbereich einer Sozialen Erhaltungssatzung kann zudem das allgemeine Vorkaufsrecht gelten (§ 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BauGB). Soziale Erhaltungssatzungen sind ein Instrument des Besonderen Städtebaurechts und können keinen Beitrag zum individuellen Mieterschutz leisten.

Methodik der Voruntersuchung

Nicht jedes Viertel beziehungsweise Gebiet in Köln ist gleichermaßen von Aufwertungs- und Verdrängungsprozessen betroffen. Die Stadt Köln betritt mit der systematischen Ableitung von Verdachtsgebieten insofern Neuland, da es bislang deutschlandweit kein einheitlich abgeleitetes System gibt.

Anhand einer statistischen und planerischen Bewertung des gesamten Stadtgebietes ist eine qualifizierte Abschätzung erfolgt, in welchen Stadtvierteln[1] ein begründeter Verdacht besteht, dass die Anwendungsvoraussetzungen für den Erlass einer Sozialen Erhaltungssatzung ge-

[1] Basis sind die statistischen Gebietseinheiten „Stadtviertel“

geben sind (Identifikation von Verdachtsgebieten). Dies wird im Folgenden durch die Durchführung einer vertieften sozialräumlichen Untersuchung belastbar zu begründen sein.

Auf Grundlage von verschiedenen Indikatoren, die die drei Dimensionen Aufwertungspotential, Verdrängungspotential und Verdrängungsdruck abbilden, ist eine statistische Analyse des Stadtgebiets durchgeführt worden. Die Einschätzung des **Aufwertungspotentials** erfolgt durch die Bewertung des Gebäude- und Wohnungsbestands. Es wurde eine Abschätzung vorgenommen, ob und wenn ja, in welchem Umfang das Potential für eine bauliche Veränderung vorliegt. Zur Ermittlung des **Verdrängungspotentials** wurden insbesondere die Struktur und die soziale Lage der ansässigen Wohnbevölkerung analysiert. Von hohem Verdrängungspotential kann ausgegangen werden, wenn ein großer Anteil der ansässigen Wohnbevölkerung durch (mietpreiswirksame) Aufwertungsmaßnahmen nicht im angestammten Wohngebiet verbleiben kann. Die Dimension **Verdrängungsdruck** beschreibt die Intensität und Dynamik von Aufwertungs-, Verdrängungs- und Wandlungsprozessen.

Bei der Voruntersuchung 2015 wurden in einem ersten Schritt für die Dimensionen insgesamt 25 Indikatoren[2] überwiegend auf Ebene der 289 Kölner Stadtviertel aufbereitet. Anschließend wurde geprüft, welche der Indikatoren sich je Dimension als die aussagekräftigsten erweisen, um die Anzahl der Indikatoren für die weitere Analyse auf Hauptindikatoren zu reduzieren. Anhand von statistischen Verfahren wurden folgende fünf Hauptindikatoren für die drei Dimensionen ermittelt sowie inhaltlich bewertet:

Voruntersuchung 2015	
Dimension	**Hauptindikator**
Aufwertungspotential	Erteilte Abgeschlossenheitsbescheinigungen im Bestand 2011 bis 2014 je 1.000 Haushalte 2014
Verdrängungspotential	Mittlere Wohndauer 2014 in Jahren
	Anteil SGB II-Empfänger/innen 2013 in Prozent
Verdrängungsdruck	Abnahme der mittleren Wohndauer 2010 bis 2014 in Jahren
	Abnahme Anteil SGB II-Empfänger/innen 2010 bis 2013 in Prozent-Punkten

Für jeden der fünf Hauptindikatoren wurde der gesamtstädtische Wert als Grenzwert festgelegt.

Wenn in einem Viertel mindestens vier von fünf Grenzwerten über- beziehungsweise unterschritten wurden, oder wenn drei Grenzwerte besonders deutlich über- beziehungsweise unterschritten wurden, ist die Ausprägung der einzelnen Dimensionen anhand aller 25 Indikatoren auf Plausibilität geprüft worden.

Im zweiten Schritt wurde, ergänzend zu der statistischen Analyse des Stadtgebiets, eine qualitative planerische Bewertung vorgenommen. Diese schließt auch Viertel ein, die aus der Sicht langjähriger planerischer Erfahrung und Befassung mit Gebieten (zum Beispiel Sanie-

[2] Für vier Indikatoren lagen die Werte nur auf Stadtteilebene vor.

rungsgebiete), durch Behandlung in der Wissenschaft, Gegenstand der politischen Diskussion oder Äußerungen aus der Bürgerschaft und in den Medien mit Aufwertungsprozessen mit negativen Begleiterscheinungen, wie der Verdrängung angestammter Wohnbevölkerung, assoziiert werden. Die planerische Bewertung berücksichtigt insbesondere die spezifischen örtlichen Gegebenheiten wie die Art der Nutzung, die Eigentümerstrukturen, den äußerlich erkennbaren Sanierungszustand der Bebauung und die (zukünftigen) Entwicklungen in der näheren Umgebung.

Ausblick

Mit Ratsbeschluss vom 17. November 2016 (vgl. Ds. Nr. 1902/2016) ist die Verwaltung unter anderem beauftragt worden, die stadtweite Voruntersuchung im Rahmen einer Dauerbeobachtung periodisch durchzuführen und dem Stadtentwicklungsausschuss diese jährlich darzustellen.

Es wird angestrebt, die Voruntersuchung als Dauerbeobachtung weiterzuführen und dabei jeweils die Entwicklungen der letzten fünf Jahre bis Erhebungsstichtag, zu betrachten.[3] Aufgrund der Datenvergleichbarkeit (jeweils gleiche Erhebungsstichtage) ist mit der Darstellung der Ergebnisse der Dauerbeobachtung jeweils ab dem dritten Quartal eines Jahres zu rechnen.

Die Voruntersuchung ist als Prozess angelegt. Das heißt, die Methodik wird bei Bedarf im weiteren Verlauf der Bearbeitung modifiziert und um weitere Indikatoren ergänzt (ergänztes Indikatorenset siehe Anlage). Die Durchführung der vertieften sozialräumlichen Untersuchung in ausgewählten Verdachtsgebieten kann zu einer Modifikation beziehungsweise Ergänzung um weitere Indikatoren ebenfalls einen Beitrag leisten.

Anlage: Ergänztes Indikatorenset zur Identifizierung von Verdachtsgebieten zum Einsatz Sozialer Erhaltungssatzungen in Köln

[3] Bei der 2015 durchgeführten Voruntersuchung sind die Bezugszeiträume der einzelnen Indikatoren zum Teil unterschiedlich. Grund dafür ist, dass zum Zeitpunkt der Voruntersuchung der Verwaltung nicht alle Indikatoren vorlagen.

Anlage:
Ergänztes Indikatorenset zur Identifizierung von Verdachtsgebieten zum Einsatz Sozialer Erhaltungssatzungen in Köln

Anmerkung:
Die Auswertung der Indikatoren erfolgt auf Ebene der statistischen Gebietseinheit „Stadtviertel“. Die kursiv dargestellten Indikatoren liegen derzeit nur auf Stadtteilebene vor.

Aufwertungspotential: Gebäude-/Wohnungsbestand	
Indikator	Einheit
Anteil geförderter Wohnungen[1]	*Prozent*
Anteil Gebäude vor 1918	Prozent
Anteil Gebäude 1919-1949	Prozent
Anteil Gebäude 1950-1969	Prozent
Anteil Geschosswohnungen	*Prozent*
Erteilte Abgeschlossenheitsbescheinigungen[2] im Bestand	absolut
Erteilte Abgeschlossenheitsbescheinigungen im Bestand	je 1.000 Haushalte
Verdrängungspotential: Sozialstruktur und soziale Lage der Wohnbevölkerung	
Indikator	Einheit
Einwohner/innen mit Migrationshintergrund	Prozent
Einwohner/innen unter 18 Jahren	Prozent
Einwohner/innen über 80 Jahren	Prozent
Mittlere Wohndauer	Jahre
Anteil SGB II-Empfänger/innen[3]	Prozent
Anteil SGB XII-Empfänger/innen[4]	Prozent
Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigte	Prozent
Anteil Haushalte ab 4 Personen	Prozent
Anteil wohngeldbewilligter Haushalte	Prozent
Verdrängungsdruck: Intensität und Dynamik von Aufwertungs, Verdrängungs- und Wandlungsprozessen	
Indikator	Einheit
Einwohnerentwicklung	Prozent-Punkte
Haushalteentwicklung	Prozent-Punkte
Entwicklung Einwohner/innen mit Migrationshintergrund	Prozent-Punkte
Entwicklung Einwohner/innen unter 18 Jahren	Prozent-Punkte
Entwicklung Einwohner/innen über 80 Jahren	Prozent-Punkte
Veränderung Angebotsmiete Neubau & Bestand	*absolut*
Veränderung Angebotsmiete Bestand	*absolut*
Entwicklung mittlere Wohndauer	Jahre
Entwicklung SGB II-Empfänger/innen	Prozent-Punkte
Entwicklung SGB XII-Empfänger/innen	Prozent-Punkte
Entwicklung sozialversicherungspflichtig Beschäftigte	Prozent-Punkte
Entwicklung Haushalte ab 4 Personen	Prozent-Punkte
Entwicklung wohngeldbewilligter Haushalte	Prozent-Punkte

[1] öffentlich geförderte Wohnungen (1. Förderweg) und vereinbarte Förderung nach Wohnraumförderungsgesetz, Einkommensart A
[2] Definition Abgeschlossenheitsbescheinigung: Bevor eine Mietwohnung in eine Eigentumswohnung umgewandelt werden kann, muss seitens der Bauaufsichtsbehörde eine Abgeschlossenheitsbescheinigung erteilt werden. Das heißt Abgeschlossenheitsbescheinigungen informieren über die Anzahl beziehungsweise den Anteil der Wohnungen, die die Voraussetzungen für eine Umwandlung von einer Miet- in eine Eigentumswohnung besitzen.
[3] Grundsicherung für Arbeitsuchende
[4] Grundsicherung im Alter