

# Rechtsfolgen der Satzung zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung gemäß § 172 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 des Baugesetzbuchs für das Gebiet Severinsviertel in der Kölner Innenstadt

§ 1 Geltungsbereich des Erhaltungsgebiets Severinsviertel

§ 2 Gegenstand der Satzung für das Erhaltungsgebiet Severinsviertel

Baulicher Veränderungsvorbehalt

**Zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung bedürfen in dem in § 1**

**bezeichneten Gebiet der Rückbau, die Änderung oder die Nutzungsänderung baulicher**

**Anlagen der Genehmigung.**

Alle baulichen Maßnahmen am bestehenden Wohnraum, also beispielsweise der Rückbau, Grundrissänderungen, Nutzungsänderungen oder sonstige Veränderungen bedürfen einer Genehmigung. Verfahrensgemäß nimmt die Kommune eine Abwägung am konkreten Einzelfall vor und prüft, ob die geplante Maßnahme mit dem Ziel des Milieuschutzes unter Berücksichtigung der Interessen des Eigentümers und den besonderen Verhältnissen des betroffenen Grundstücks vereinbar ist. Dies betrifft auch die Modernisierung von Bädern und Fenstern oder der Einbau eines Balkons oder Aufzugs. Aus § 173 Abs. I BauGB geht zudem hervor, dass ein Genehmigungsvorbehalt auch für solche Baumaßnahmen gilt, die nach der landesrechtlichen Bauordnungen nicht genehmigungsbedürftig sind. Von vorneherein sind zudem solche Maßnahmen von der Genehmigungsbedürftigkeit ausgenommen, die keine wesentlichen Auswirkungen auf die Struktur der Wohnbevölkerung haben, etwa wenn es sich lediglich um eine Instandsetzungsmaßnahme oder der Behebung baulicher Mängel handelt.

*Versagungsgründe*

**Die Genehmigung darf nur versagt werden, wenn die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung aus besonderen städtebaulichen Gründen erhalten werden soll.**

Auf Basis einer statistischen Prognose legt die Kommune deshalb fest, ob eine Verdrängung der ansässigen Bevölkerung ausgelöst werden würde, was wiederum negative städtebauliche Konsequenzen für andere Stadtquartiere haben könnte. Als Indikator für die Prognoseentscheidung der Kommune dient in der Regel die gebietsspezifische Höchstbelastungsgrenze. Dieser Wert beschreibt die Einkommensstrukturen innerhalb des Satzungsgebiets und lässt Rückschlüsse auf die finanzielle Belastbarkeit der im betroffenen Gebiet ansässigen Wohnbevölkerung zu. Bei einer deutlichen Überschreitung der Höchstbelastungsgrenze ist mit hoher Wahrscheinlichkeit von einer Verdrängung der angestammten Wohnbevölkerung auszugehen. Davon ist erfahrungsgemäß insbesondere bei einem Rückbau von Wohnanlagen, der Beseitigung von Altbauten mit anschließendem Neubau bzw. Nutzungsänderungen sowie der Umwandlung von Wohn- in Gewerbe- raum auszugehen und wenn durch Modernisierungs- und Sanierungsmaßnahmen mehr als nur geringfügige Mietsteigerungen zu erwarten sind.

### Gesetzliche Genehmigungsansprüche

**Die Genehmigung ist unter anderem zu erteilen, wenn auch unter Berücksichtigung des Allgemeinwohls die Erhaltung der baulichen Anlage wirtschaftlich nicht mehr zumutbar ist. Sie ist ferner zu erteilen, wenn die Änderung einer baulichen Anlage der Herstellung des zeitgemäßen Ausstattungszustandes einer durchschnittlichen Wohnung unter Berücksichtigung der bauordnungsrechtlichen Mindestanforderungen dient. Die Genehmigung ist auch zu erteilen, wenn die Änderung einer baulichen Anlage der Anpassung an die baulichen oder anlagentechnischen Mindestanforderungen der Energieeinsparverordnung dient.**

Für den Fall, dass Versagensgründe vorliegen, haben Städte und Gemeinden gem. § 172 Abs. IV S. 2 BauGB das Vorhaben dennoch zu genehmigen, wenn dem Eigentümer der Erhalt der bestehenden baulichen Anlage wirtschaftlich nicht mehr zuzumuten ist. Mithin hat die Kommune eine Abwägungsentscheidung zwischen dem Gemeinwohlinteresse und der ökonomischen Zumutbarkeit für den Grundstückseigentümer zu treffen. Dabei kommt es jedoch nicht etwa auf subjektive Kriterien wie die persönlichen Vermögensverhältnisse des Eigentümers an. Vielmehr muss sich die Bewertung an objektiven Maßstäben orientieren. Sie richtet sich somit nach der Rentabilität des jetzigen Gebäudes in seinem konkreten Zustand. Eine Unzumutbarkeit ist demnach dann gegeben, wenn eine wirtschaftliche Rentabilität der baulichen Anlage nicht gesichert ist, die Kosten für Erhalt und Bewirtschaftung den gegenwärtigen Nutzungswert also überschreiten. Dies ist regelmäßig der Fall, wenn das Gebäude abbruchreif ist oder der Wohnraum Mängel aufweist, die zur Unbewohnbarkeit führen.

Darüber hinaus besitzen die gesetzlichen Genehmigungsansprüche in § 172 Abs. IV S. 3 Nr. 1, 1a BauGB eine hohe praktische Relevanz. Bei diesen beiden Genehmigungsansprüchen handelt es sich um sog. „*Öffnungsklauseln*“, die zum einen städtebauliche Missstände und die Bildung eines bauordnungsrechtlichen Substandards verhindern und zum anderen den Herausforderungen der Energiewende gerecht werden sollen. Gem. Nr. 1a sind daher Anpassungen an die baulichen und anlagentechnischen Mindestanforderungen der Energieeinsparverordnung zu genehmigen. Ebenfalls sind nach Nr. 1 zwingend Genehmigungen für bauliche Maßnahmen zu erteilen, die der Herstellung eines zeitgemäßen Ausstattungszustands einer durchschnittlichen Wohnung unter Berücksichtigung der bauordnungsrechtlichen Mindeststandards dienen.

Vor dem Hintergrund des kontinuierlichen technologischen wie gesellschaftlichen Wandels ist allerdings umstritten, ob für die Auslegung des zeitgemäßen Ausstattungszustands unter Berücksichtigung der bauordnungsrechtlichen Mindeststandards ein enger oder weiter Vergleichsmaßstab heranzuziehen ist. Der von einigen Stimmen vertretene enge – also lediglich auf das betroffene Satzungsgebiet beschränkte – Vergleichsmaßstab, würde dem Telos des § 172 Abs. IV S. 3 Nr. 1 BauGB widersprechen, der einen städtebaulichen Substandard im Erhaltungsgebiet ausdrücklich verhindern soll. Mithin ist wohl auf einen bundesweiten Vergleichsmaßstab abzustellen. Nicht gegen diese Auffassung spricht insbesondere die Einbeziehung der baurechtlichen Mindeststandards, da in einigen Erhaltungssatzungsgebieten ein schlechterbaulicher Zustand vorliegt, obwohl die bauordnungsrechtlichen Mindestanforderungen eingehalten wurden. Vielmehr käme diesen lediglich eine Indizfunktion zu, so dass es im Einzelfall wohl einer differenzierten Abwägung der jeweiligen Umstände bedarf.

### Umwandlungsvorbehalt

Seit der BauGB-Novelle 1998 ermächtigt § 172 Abs. I S. 4 BauGB die Landesregierungen zum Erlass einer Rechtsverordnung, welche die Begründung von Wohnungs- oder Teileigentum in

Milieuschutzgebieten unter einen gesonderten Genehmigungsvorbehalt stellt. Dies soll die spekulative Überführung von Miet- in Eigentumswohnungen verhindern, die vielfach mit Luxussanierungen einhergeht und zu einer Verdrängung der ansässigen Bevölkerung führt. Dazu prüft das Grundbuchamt bei der Begründung von Wohnungseigentum *ex officio* das Vorliegen eines sog. Negativattests, also einer Bescheinigung der Kommune über den Verzicht auf das ihr zustehende Vorkaufsrecht. Der Umwandlungsvorbehalt bezieht sich allerdings ausschließlich auf Gebäude, die nach ihrer bauordnungsrechtlichen Nutzung zum Wohnen bestimmt sind. Allerdings sind damit auch unbewohnte Gebäude erfasst. In NRW wurde eine solche Verordnung erstmals 2015 eingeführt (Verordnung über eine Umwandlungsgenehmigung in Gebieten zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung - Umwandlungsverordnung – UmwandVO). Sie ist gültig bis zum 27.03.2020, damit sichergestellt ist, dass spätestens nach Ablauf dieser Frist eine Neubewertung der Erforderlichkeit und politischen Zweckmäßigkeit des Umwandlungsverbots erfolgt.

Allerdings muss unter den in § 172 Abs. IV BauGB genannten Voraussetzungen trotz drohender Verdrängungsgefahr eine Umwandlungsgenehmigung erteilt werden. So ist die Überführung von Miet- in Eigentumswohnungen beispielsweise zu genehmigen, wenn das betroffene Grundstück zu einem Nachlass gehört oder das Wohnungseigentum zur eigenen Nutzung an Familienangehörige veräußert werden soll. Ebenfalls ist eine Genehmigung zu erteilen, wenn sich der Eigentümer dazu verpflichtet, die Wohneinheiten innerhalb der nächsten sieben Jahre lediglich an die Bestandsmieter zu veräußern.

#### Vorkaufsrecht gem. § 24 Abs. I Nr. 4

Der Verkauf von Mietraum bringt oftmals Modernisierungen oberhalb des gebietsspezifischen Standards mit sich, so dass sich die ansässige Bevölkerung die Mieten nicht mehr leisten kann und in der Folge aus dem jeweiligen Stadtquartier verdrängt wird.

#### Voraussetzungen

Als den Milieuschutz flankierendes Instrument steht den Städten und Gemeinden deshalb ein gesetzliches Vorkaufsrecht gem. § 24 Abs. I S. 1 Nr. 4 BauGB zu. Dieses besteht in der Regel aus einem dreistufigen Verfahren: Zunächst wird eine wirksam in Kraft getretene Erhaltungssatzung vorausgesetzt. Weiter muss ein Kaufvertrag zwischen dem Eigentümer und einem Dritten vorliegen, so dass andere Vertragstypen wie etwa Tausch- oder Schenkungsverträge zur Begründung eines Vorkaufsrechts ausscheiden. Abschließend entscheidet die Kommune, ob sie ihr Vorkaufsrecht ausübt. Dabei kann sie ihr Vorkaufsrecht gem. § 27a BauGB auch zugunsten Dritter vornehmen.

Die Ausübung des Vorkaufsrechts ist allerdings nur dann möglich, wenn die Kommune dies gem. § 24 Abs. III BauGB im konkreten Fall mit dem Wohl der Allgemeinheit rechtfertigen kann. Der Erhalt unveränderten Wohnraums für die ansässige Bevölkerung und die Verhinderung negativer städtebaulicher Folgen liegt anerkanntermaßen im öffentlichen Interesse. Diese Akzessorietät liegt hingegen nicht vor, wenn die Kommune lediglich einen privatwirtschaftlichen Gewinn bezweckt oder Grundstücke auf Vorrat ohne einen hinreichenden Bezug zu konkreten städtebaulichen Maßnahmen erwirbt. Darüber hinaus beinhaltet § 26 BauGB einige Tatbestände, welche die Ausübung des kommunalen Vorkaufsrechts ausschließen. Dies ist beispielsweise nach Nr. 1 der Fall, wenn der Eigentümer sein Grundstück an Verwandte verkaufen möchte – das sog. „Verwandtenprivileg“, oder wenn das Grundstück gem. Nr. 2 von einem öffentlichen Bedarfsträger zu bestimmten Zwecken gekauft werden soll.

Die Landeshauptstadt München übt ihr Vorkaufsrecht unmittelbar zugunsten der jeweils örtlich zuständigen städtischen Wohnungsbaugesellschaften GWG und Gewofag aus. Umstritten ist allerdings, ob sich die Vornahme des Vorkaufsrechts nicht nur auf die Bestandsbebauung, sondern auch auf unbebaute Grundstücke und Wohnbaurechtsreserven bezieht, wie seit April 2019 von der

Landeshauptstadt München praktiziert. Einige Stimmen lehnen dies in Ermangelung einer ausreichenden Rechtfertigung durch das Gemeinwohlinteresse ab. Denn die vorhandene Wohnbevölkerung sei von der Bebauung eines unbebauten Grundstücks oder der Realisierung von Wohnbau-rechtsreserven nicht unmittelbar betroffen. Dem wird entgegengehalten, dass die Bebauung oder Nachverdichtung eines Grundstücks eine nachteilige Vorbildwirkung für die Bestandsbebauung haben und folglich zur baulichen Aufwertung und zur Verdrängung der vorhandenen Wohnbevölkerung beitragen könne. Darüber hinaus unterscheide der Wortlaut des § 24 Abs. I S. 1 Nr. 4 BauGB gar nicht zwischen bebauten und unbebauten Grundstücken, so dass eine diesbezügliche Ausweitung des kommunalen Vorkaufsrechts wohl rechtlich zulässig ist.

#### Möglichkeit der Preislimitierung

Gem. § 28 Abs. II S. 1 BauGB kann die Kommune durch Abgabe einer Willenserklärung in Form eines Verwaltungsakts innerhalb einer Frist von zwei Monaten den Kauf des Grundstücks erklären, so dass ein neuer schuldrechtlicher Vertrag zwischen der Gemeinde und dem Verkäufer zustande kommt. Dessen Bestimmungen sind gem. § 464 Abs. II BGB inhaltlich grundsätzlich identisch mit den vertraglichen Abreden des ursprünglichen Käufers, wodurch vermieden werden soll, dass der Verkäufer durch den neuen Kaufvertrag schlechter gestellt wird als zuvor. Dieser Grundsatz der Vertragsidentität kann jedoch in einigen gesetzlich bestimmten Fällen durchbrochen werden, wobei dem preislimitierten Vorkaufsrecht die größte Bedeutung zukommt.

Gem. § 28 Abs. III S. 1 BauGB kann die Gemeinde nach pflichtgemäßem Ermessen den überhöhten Kaufpreis eines Grundstücks auf den Verkehrswert i. S. d. § 194 BauGB herabsetzen, wenn dieser den Verkehrswert wesentlich überschreitet. Das Ziel der Preislimitierung ist es, Preisabsprachen zwischen Verkäufer und dem ursprünglichen Käufer in Richtung auf einen zu hohen Kaufpreis zu unterbinden. Im Falle der Herabsetzung des Kaufpreises steht dem Verkäufer jedoch gem. § 28 Abs. III S. 2 BauGB ein Rücktrittsrecht zu.

Wie beschrieben liegt es im Ermessen der Kommune, ob sie den überhöhten Kaufpreis akzeptiert oder nicht. Entscheidet sie sich für eine Herabsetzung des Kaufpreises, riskiert sie zwar zunächst den Rücktritt des Verkäufers und damit das Scheitern des Grundstückserwerbs, die Wohnverhältnisse bleiben jedoch weiterhin bestehen, so dass die Zusammensetzung der Bevölkerung auch auf diesem Wege erhalten werden kann. Durch diese Regelung wird allerdings nicht beabsichtigt, das kommunale Vorkaufsrecht in möglichst vielen Fällen auszuüben, zumal dies wohl schon aus finanziellen Gründen nicht möglich wäre.

#### Abwendungserklärung

Als Konsequenz aus dem Gemeinwohlvorbehalt hat die Erwerberseite gem. § 27 Abs. I S. 1 BauGB daher die Möglichkeit, das Vorkaufsrecht der Kommune abwenden, indem sie sich dazu verpflichtet, für eine Dauer von zehn Jahren sowohl auf die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen als auch auf Modernisierungsmaßnahmen, die zu einer Verdrängung der ansässigen Wohnbevölkerung führen könnten, zu verzichten. In der Landeshauptstadt München wurde die Anforderungen an Abwendungserklärungen durch die Aufnahme von u.a. Mietpreis- und Belegungsbindungen und dem grundsätzlichen Verbot von Eigenbedarfskündigungen im Jahr 2018 erheblich erweitert.

Als Voraussetzung für die Abwendung des Vorkaufsrechts gilt zudem, dass der Erwerber glaubhaft machen kann, dass er über die entsprechenden Finanzmittel verfügt, um die auf dem Grundstück geplanten städtebaulichen Nutzungen zu verwirklichen. Über die Anwendung des Vorkaufsrechts entscheidet in München der Stadtrat, wobei das Kommunalreferat diesbezüglich eine Empfehlung ausspricht. In der Praxis entscheidet sich die Erwerberseite häufig für die Abgabe einer Abwendungserklärung, so dass das Vorkaufsrecht in der bayerischen Landeshauptstadt in lediglich vier Prozent der Fällen ausgeübt wird. Zwischen 2007 und 2016 konnten so durchschnittlich 500 Wohnungen pro Jahr

durch die Abgabe von Abwendungserklärungen oder das kommunale Vorkaufsrecht im Sinne des Milieuschutzes erhalten werden.

Im Ergebnis stellt die freiwillige Abwendungserklärung des Käufers zum einen das mildere Mittel in Relation zum hoheitlichen Eingriff – also der Vornahme des kommunalen Vorkaufsrechts – dar und ist zum anderen eine kostengünstige Alternative, um eine Nutzung von Wohnraum sicherzustellen, die mit den städtebaulichen Zielen der Milieuschutzsatzung vereinbar ist.

#### Kommunale Rückveräußerungspflicht

Nachdem die Kommune durch Ausübung des Vorkaufsrechts nach § 24 Abs. I S. 1 Nr. 4 BauGB das Eigentum an einem Grundstück erworben hat, ist sie gem. § 89 Abs. I Nr. 1, II BauGB verpflichtet, dieses in der Regel zum Verkehrswert wieder zu veräußern, sobald der mit dem Erwerb beabsichtigte Zweck verwirklicht wurde oder entfallen ist. Da der Zweck des Vorkaufsrechts in Erhaltungssatzungsgebieten gerade die Garantie der bisherigen Nutzung darstellt, ist in der Regel eine unverzügliche Rückveräußerung angezeigt. Die Bestimmungen des Weiterveräußerungsvertrags entsprechen im Wesentlichen den Pflichten des Erwerbers, die auch den Abwendungserklärungen zugrunde liegen. Dies umfasst folglich sowohl den Erhalt des Gebäudes in seinem wesentlichen Ausstattungszustand für die ansässige Bevölkerung als auch den Verzicht auf die Begründung von Wohneigentum an Mietwohnungen.

#### Eigentumsrechtliches Spannungsverhältnis

Art. 14 Abs. I GG stellt das Eigentum unter den besonderen Schutz des Grundgesetzes. Die Eigentumsgarantie soll dem Träger des Grundrechts einen dispositionsfähigen Freiheitsraum im vermögensrechtlichen Bereich sichern und ihm dadurch eine eigenverantwortliche Gestaltung seines Lebens ermöglichen. Allerdings ist die Eigentumsgarantie durch einen „normgeprägten Schutzbereich“ gekennzeichnet, dem Gesetzgeber kommt somit die Aufgabe zu, den eigentumsrechtlichen Inhalt und dessen Schranken zu bestimmen. Mithin ist der Schutzbereich des Art. 14 Abs. I GG eröffnet, wenn der Betroffene in seinen vermögenswerten Rechten beeinträchtigt wird, die ihm von der Rechtsordnung in der Weise zugeordnet sind, dass er die damit verbundenen Befugnisse nach eigenverantwortlicher Entscheidung zu seinem privaten Nutzen ausüben darf. Dies trifft im besonderen Maße auf die Garantie der baulichen Nutzung des Grundeigentums zu. Die Genehmigungspflicht baulicher Maßnahmen in Erhaltungssatzungsgebieten schränkt den Freiheitsraum der betroffenen Grundstückseigentümer ebenso erheblich ein, wie ein möglicher Umwandlungsvorbehalt von Miet- in Eigentumswohnungen und das kommunale Vorkaufsrecht.

Demgegenüber steht jedoch das Sozialbindungsgebot gem. Art. 14 Abs. II GG als Ausfluss des Sozialstaatspostulats, wonach der Gebrauch des Eigentums dem Wohle der Allgemeinheit dienen soll. Folglich hat der Bundesgesetzgeber bei der Konkretisierung des Inhalts und der Schranken der Eigentumsgarantie beide Elemente des Art. 14 GG zu beachten. Eine Einschränkung der Eigentumsgarantie muss deshalb insbesondere dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen, also mit einem legitimen Zweck zu rechtfertigen, erforderlich, geboten und angemessen sein.

Durch den Erlass von sozialen Erhaltungssatzungen soll die in einem Gebiet ansässige, in der Regel einkommensschwächere Bevölkerung aus städtebaulichen Gründen vor der Verdrängung durch eine Aufwertung der baulichen Substanz geschützt werden. Somit stellt der gemeinwohlorientierte Milieuschutz einen legitimen Zweck für einen Eingriff in Art. 14 Abs. I GG dar. Zugleich handelt es sich bei dem Instrumentarium des Art. 172 ff. BauGB um ein wirksames, also geeignetes Mittel zur Durchsetzung des städtebaulichen Milieuschutzes. Überdies steht kein milderes Mittel gleicher Eignung zur Verfügung, das nicht zumindest gleichermaßen die Dispositionsfreiheit des Grundstückseigentümers

einschränken würde – insbesondere vor dem Hintergrund dem Instrument der Enteignung gem. § 85 Abs. I Nr. 6 BauGB.

Schließlich müssen der Eingriff in den Freiheitsraum des Eigentümers und der gemeinwohlorientierte Milieuschutz in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen. Besondere Würdigung bedarf dabei das Spannungsverhältnis zwischen einer kapitalistischen Wirtschaftsordnung, die die Schaffung individuellen Wohlstands ermöglicht, und dem sozialen Ausgleich als integraler Bestandteil des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft. Das Bundesverfassungsgericht betonte daher schon früh in seiner Rechtsprechung, dass die spezielle Schutzwürdigkeit des Wohnraums als Teil der Lebensgrundlage und Existenzsicherung des Menschen den Staat dazu verpflichtet, den Interessen der Allgemeinheit in Bezug auf Grund und Boden größeres Gewicht als bei anderen Vermögensgütern einzuräumen. Vielmehr verbiete es sich, den Produktionsfaktor Boden, der grundsätzlich nicht beliebig vermehrbar ist, „dem unübersehbaren Spiel der freien Kräfte und dem Belieben des Einzelnen“ uneingeschränkt zu überlassen. Mithin hat der Grundeigentümer das Wohl der Allgemeinheit zu achten.

Der Genehmigungsvorbehalt in einem durch Satzung bezeichneten Gebiet berührt jedoch nicht unmittelbar die Substanz des Grundeigentums. Vielmehr wird der Grundeigentümer erst im Falle einer Versagung der baulichen Maßnahme in seiner Dispositionsfreiheit eingeschränkt, so dass ihm unter Umständen lediglich der durch die bauliche Veränderung zu ziehende wirtschaftliche Nutzen verloren geht. Ähnliches gilt für den Umwandlungsvorbehalt von Miet- in Eigentumswohnungen. Auch die Ausübung des Vorkaufsrechts stellt einen relativ geringen Eingriff in die Eigentumsgarantie dar: Zwar zählt zur Verfügungsbefugnis des Eigentümers auch, zu bestimmen, an wen das Grundstück veräußert werden soll. Seine Verkaufsabsicht kann der Eigentümer jedoch weiterhin verwirklichen.

Dem steht ein großer Teil der Bevölkerung in Deutschland gegenüber, der auf eine Mietwohnung – also die Nutzung fremden Eigentums als Wohnung – angewiesen ist: Im Jahr 2018 lebten mit etwa 58 Prozent mehr als die Hälfte der Deutschen zur Miete. Dieser Anteil rechtfertigt die Bindung des Wohnungseigentümers an ein soziales Mietrecht. Überdies sorgen insbesondere die stark ausdifferenzierten Genehmigungs- und Umwandlungsansprüche für die Vermeidung unzumutbarer Härtefälle und verhindern damit übermäßig belastende Konsequenzen für die betroffenen Grundstückseigentümer.

Zuletzt stellt der Erlass einer Milieuschutzsatzung stets das Ergebnis einer Prognoseentscheidung der Kommune dar. Sollte diese Prognose *ex post* nichtzutreffend sein, wird die Satzung selbst nicht etwa rechtswidrig. Auch hier sind die Behörden gem. dem Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung bei der Auslegung und Anwendung des einfachen Rechts an die Einhaltung der Eigentumsgarantie gebunden, so dass die sie im Genehmigungsverfahren lediglich die veränderten Umstände berücksichtigen müssen.

### Bewertung und Ausblick

Mit seinen unterschiedlichen Rechtsfolgen – dem Genehmigungs- und Umwandlungsvorbehalt sowie dem gesetzlichen Vorkaufsrecht – bietet das städtebauliche Erhaltungsrecht gem. §§ 172 ff. BauGB der Stadt Köln ein vielfältiges Instrument, um die ansässige Wohnbevölkerung vor spekulativen Umwandlungsaktivitäten, Mieterhöhungen und somit vor Verdrängung zu schützen. Grundsätzlich ist jedoch zu beachten, dass im Rahmen einer Erhaltungssatzung kein individueller Schutz von Mieterinnen und Mietern möglich ist, sondern im betroffenen Gesamtgebiet eine bauliche Aufwertungs- und Verdrängungsgefahr vorliegen muss, die zu potenziellen städtebaulichen Nachteilen für die Kommune führen könnte.

Eine flächendeckende Wirkungsanalyse des städtebaulichen Erhaltungsrechts existiert zwar nicht, dennoch steht fest, dass Milieuschutzsatzungen die erhaltenswerte Struktur eines Gebietes

zumindest für eine begrenzte Zeit bewahren können. Idealerweise fällt der Erlass daher in eine Zeit, in der Bausubstanz und Bevölkerungsstruktur noch in einem wünschenswerten Maß vorgefunden werden.

Nach geltendem Recht beziehen sich soziale Erhaltungssatzungen, die zur Gewährleistung einer gewissen Rechtssicherheit einen hohen Verwaltungsaufwand benötigen, ausschließlich auf den Erhalt der ansässigen Wohnbevölkerung. Die Entwicklung der letzten Jahre zeigt jedoch, dass zunehmend auch alt eingesessenes Kleingewerbe wie Einzelhandel-, Handwerks- und Gastronomiebetriebe von der Gentrifizierung betroffen sind. Mit der Erweiterung des Anwendungsbereichs könnte eine vielfach prägende Mischung aus Wohnbevölkerung und Gewerbebetrieben erhalten werden und die Stadtquartiere folglich weiter lebenswert, attraktiv und sozial ausgeglichen gestaltet werden.

### § 3 Inkrafttreten

**Die Satzung tritt am Tag nach der Bekanntmachung im Amtsblatt der Stadt Köln in Kraft.**

Die Satzung wurde am 29.01.2020 im Amtsblatt der Stadt Köln bekannt gegeben und ist damit zum 30.01.2020 in Kraft getreten.