

---

**INSTITUT FÜR VOLKSWIRTSCHAFTSLEHRE**

der

**UNIVERSITÄT AUGSBURG**

---



**Lebensstilbezogene Wohnungspolitik -**

**Milieuschutzsatzungen zur Sicherung preiswerten Wohnraumes**

von

**Wolfgang Becker**

**Beitrag Nr. 111**

**Januar 1994**

**01**

QC  
072  
V922  
-111

---

**Volkswirtschaftliche Diskussionsreihe**

---

**Lebensstilbezogene Wohnungspolitik -  
Milieuschutzsatzungen zur Sicherung preiswerten Wohnraumes**

**von**

**Wolfgang Becker**

**Beitrag Nr. 111**

**Januar 1994**

# **Lebensstilbezogene Wohnungspolitik - Milieuschutzsatzungen zur Sicherung preiswerten Wohnraumes**

**Wolfgang Becker\***

Universität Augsburg

Januar 1994

## **Zusammenfassung**

Ausgangspunkt der Überlegungen sind die aktuellen Probleme auf dem Wohnungsmarkt, die sich einerseits an einem generellen Wohnungsfehlbestand und andererseits an einem zunehmenden Mangel an preiswerten Wohnungen festmachen lassen. Vor diesem Hintergrund wird aufgezeigt, wie durch den gezielten Einsatz von sogenannten Milieuschutzsatzungen - eines spezifischen Instruments städtischer Wohnungspolitik - preiswerter Wohnraum für ökonomisch und sozial schwächere Mietergruppen auf dem Wohnungsmarkt (Bezieher niedrigerer Einkommen, alte Menschen, Studenten etc.) erhalten werden kann. Dadurch, daß Milieuschutzsatzungen einer unerwünschten Verdrängung der Wohnbevölkerung aus Wohngebieten mit relativ homogenen Sozialstrukturen entgegenwirken, tragen sie zu einer Stabilisierung stadtteilbezogener Lebensstile bei. Dies kommt darin zum Ausdruck, daß sich in milieugeschützten Wohngebieten die materiellen und immateriellen Rahmenbedingungen zur Lebensstilrealisierung nicht entscheidend zum Nachteil für die dort lebenden Bevölkerungsgruppen verändern können.

\* Überarbeitete Version eines Vortrages auf der Tagung des Zentralarchivs für Empirische Sozialforschung an der Universität Köln zum Thema 'Lebensstile in Städten' vom 12.-14. Mai 1993 in Köln.

## 1. Ausgangssituation

Die aktuellen Probleme auf dem Wohnungsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland lassen sich durch zwei wesentliche Merkmale kennzeichnen. Zum einem besteht ein genereller Nachfrageüberhang nach (Miet-)Wohnungen<sup>1</sup>. Bundesweit wird derzeit von einem Fehlbestand von mehr als 2,5 Millionen Wohnungen ausgegangen. Zum anderen ist vor allem in den (Groß-)Städten und Ballungsgebieten die Tendenz einer zunehmenden Verknappung von preiswertem Wohnraum feststellbar<sup>2</sup>.

Der zunehmende Mangel an preiswertem Wohnraum ist vor allem darauf zurückzuführen, daß in den achtziger Jahren der öffentlich geförderte Soziale Wohnungsbau stark reduziert worden ist<sup>3</sup>. Als weiterer wichtiger Faktor kommt hinzu, daß seit den achtziger Jahren in verstärktem Umfang Miet- in Eigentumswohnungen umgewandelt worden sind<sup>4</sup>. Es ist davon auszugehen, daß dem Mietwohnungsmarkt für einkommensschwache Haushalte in den nächsten Jahren durch die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen ca. 100.000 Wohneinheiten pro Jahr verloren gehen.

Die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen ist aus wohnungs- bzw. sozialpolitischer Perspektive in zweierlei Hinsicht als problematisch einzustufen<sup>5</sup>. Zum einen

---

<sup>1</sup> Vgl. dazu: Kirchner, J., Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik, in: Wirtschaftsdienst 72(1992), S. 477 ff.; Bartholmai, B., Melzer, M., Schulz, E., Aktuelle Tendenzen der Wohnungsmarktentwicklung in Deutschland, in: Informationen zur Raumentwicklung, o.Jg.(1991), S. 301 ff.; Steimel, B., Bartella, R., Wohnungsnot in den Städten - Was ist jetzt zu tun?, in: Der Städtetag, 43(1990), S. 3 ff.

<sup>2</sup> Vgl. hierzu: Deutscher Städtetag (Hrsg.), Die Städte zur Wohnungspolitik, Köln 1992; Winter, H., Mieten in der Bundesrepublik Deutschland, in: Wirtschaft und Statistik, o.Jg.(1991), S. 169 ff.; Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.), Raumordnungsbericht 1990, Bonn 1990, S. 91 ff.

<sup>3</sup> Vgl. dazu: Riege, M., Der Soziale Wohnungsbau. Sein Beitrag und seine Grenzen für eine soziale Wohnungspolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament (B 8-9) vom 19. Februar 1993, S. 32 ff.; GEWOS, Wohnungspolitik nach dem 2. Weltkrieg, Bonn 1990, S. 288 ff.

<sup>4</sup> Vgl. hierzu z.B.: Killisch, W., Ruf, M., Holtmann, E., Umwandlungen und kein Ende?, in: Der Städtetag, 46(1993), S. 715 ff.; Deutscher Mieterbund, Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen, Köln 1985.

<sup>5</sup> Vgl. z.B.: Gütter, R., Killisch, W., Die Folgen der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen, in: Wohnungswirtschaft und Mietrecht, 45(1992), S. 455 ff.; Opitz, B., Folgen der Umwandlung von Sozialmiet- in Eigentumswohnungen in München, in: Zeitschrift für das gemeinnützige Wohnungswesen in Bayern, 77(1987), S. 355 ff.

sind Umwandlungen erfahrungsgemäß mit zum Teil erheblichen Mietpreiserhöhungen im Zuge umfangreicher Modernisierungsmaßnahmen verbunden. Zum zweiten haben sie häufig eine Verdrängung ökonomisch und sozial schwächeren Mietergruppen (Bezieher niedrigerer Einkommen, alte Menschen, Studenten etc.) zur Folge, die in der Regel nicht in der Lage sind, die gestiegenen Mietpreise zu bezahlen.

Ein weiterer Faktor, der für die zunehmende Verknappung preiswerten Wohnraumes verantwortlich zu machen ist, stellt die seit Mitte der achtziger Jahre verstärkt zu beobachtende Praxis dar, durch eine vorzeitige Rückzahlung öffentlicher Darlehen die Sozialbindung im Sozialen Wohnungsbau vor allem der fünfziger und sechziger Jahre aufzuheben<sup>6</sup>. Dies eröffnet den Eigentümern nach Ablauf einer bestimmten Nachwirkungsfrist die Möglichkeit, ihren Mietwohnungsbestand - ohne Mietpreis- und Belegungsbindungen - gewinnbringender zum Marktpreis auf dem Wohnungsmarkt anzubieten.

Leitlinie einer aktiven, d.h. nicht nur reagierenden Wohnungspolitik muß es sein, die vorhandenen vor allem rechtlichen Möglichkeiten konsequent und umfassend auszuschöpfen, um einer unerwünschten Verdrängung von bestimmten Bevölkerungsgruppen aus Wohngebieten mit relativ preiswertem Wohnungsbestand entgegenzuwirken<sup>7</sup>. Ein wichtiges Instrument stellt dabei der Erlaß von Milieuschutzsatzungen dar, die sich auf den Schutz von preiswertem Wohnraum aus besonderen städtebaulichen Gründen beziehen<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Vgl. dazu z.B.: Koeppinghoff, S., Soziale Aspekte der Wohnungsmarktentwicklung, in: Arbeit und Sozialpolitik, 44(1990), S. 86 ff.; Riege, M., Aufhebung der Wohnungsgemeinnützigkeit - Die De-regulierung des Wohnungsmarktes schreitet voran, in: WSI-Mitteilungen, 42(1989), S. 528 ff.

<sup>7</sup> Vgl. hierzu: Koch, F., Schuler-Wallner, G., Wege zur Wohnungssicherung und Wohnungsversorgung, in: Der Städtetag, 44(1991), S. 744 ff.; Norton, A., Novy, K. (Hrsg.), Soziale Wohnungspolitik der 90er Jahre, Basel, Boston, Berlin 1990, S. 197 ff.

<sup>8</sup> Zum Instrumentarium der Milieuschutzsatzungen vgl. z.B.: Peine, F.-J., Der Schutz der Wohnbevölkerung vor Verdrängung als Ziel baurechtlicher Satzungen, in: Die Öffentliche Verwaltung, 45(1992), S. 85 ff.; Dohrendorf, R. (Hrsg.), Die soziale Erhaltungssatzung und ihre Bedeutung für die Stadterneuerung und Stadtentwicklung, Hamburg 1991; Becker, W., Pfaff, M., Wassener, D., Festlegung und Begründung von Erhaltungssatzungen nach § 172 Abs. 1 Nr. 2 BauGB, Augsburg 1989.

Im folgenden soll dargelegt werden, wie durch den gezielten Einsatz von Milieuschutzsatzungen für bestimmte Bevölkerungsgruppen charakteristische Lebensstile in ihren spezifischen Ausprägungsformen (Wohnverhalten, Art und Nutzung des ökonomischen, sozialen und kulturellen Infrastrukturangebotes im Wohnumfeld etc.) sozialräumlich stabilisiert werden können. Vorab wird kurz auf die Zusammenhänge zwischen wohnungspolitischen Interventionen des Staates und der räumlichen Manifestation von Lebensstilen eingegangen.

## 2. Wohnungspolitik und räumliche Manifestation von Lebensstilen

In der Bundesrepublik Deutschland versucht der Staat im Rahmen seiner Wohnungspolitik auf vielfältige Weise steuernd in den Wohnungsmarkt einzugreifen. Die eingesetzten Instrumente zielen einerseits auf die Beeinflussung des Angebotes an Wohnraum (Wohnungsbau) und andererseits auf die Erhaltung und Verbesserung der Wohnsubstanz (Wohnungsbestand) ab<sup>9</sup>. Im Mittelpunkt steht dabei die Zielsetzung einer quantitativ und qualitativ möglichst angemessenen und ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum.

Staatliche Eingriffe zur Beeinflussung angebots- bzw. nachfrageseitiger Determinanten des Wohnungsmarktes lassen sich in Analogie zu der von Kaufmann entwickelten Typologie sozialpolitischer Maßnahmen<sup>10</sup> als wohnungspolitische Interventionen bezeichnen. Als wohnungspolitisch gelten staatliche Interventionen dann, wenn sie ihrer Intention nach auf eine Verbesserung der Lebensverhältnisse im Wohnbereich (Wohnsituation, Wohnumfeld) gerichtet sind.

Im Mittelpunkt wohnungspolitischer Interventionen steht u.a. die Zielsetzung, die Position sozial und ökonomisch schwächerer Personen(-gruppen) - Bezieher niedrigerer Einkommen, kinderreiche Familien, alleinerziehende Elternteile, Rentner, Studenten, Ausländer etc. - auf dem Wohnungsmarkt zu stärken. Die zu diesem Zweck eingesetz-

<sup>9</sup> Vgl. dazu u.a.: Behring, K., Goldrian, G., Evaluierung wohnungspolitischer Instrumente, Berlin 1991; Eekhoff, J., Wohnungspolitik, Tübingen 1991.

<sup>10</sup> Vgl. dazu: Kaufmann, F.-X., Rosewitz, B., Typisierung und Klassifikation politischer Maßnahmen, in: Mayntz, R. (Hrsg.), Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung, Opladen 1983, S. 25 ff.; Kaufmann, F.-X., Elemente einer soziologischen Theorie sozialpolitischer Intervention, in: Kaufmann, F.-X. (Hrsg.), Staatliche Sozialpolitik und Familie, München 1982, S. 49 ff.

ten Instrumente decken ein breites Spektrum vor allem ökonomischer Maßnahmen (z. B. Förderung des Sozialen Wohnungsbaus oder Wohngeldzahlungen) und rechtlicher Bestimmungen (Mieterschutzbestimmungen, Milieuschutzsatzungen etc.) ab.

Ökonomisch und sozial schwächere Gruppen sind in besonderem Maße auf wohnungspolitische Interventionen des Staates zur Stärkung ihrer Position auf dem Wohnungsmarkt angewiesen. Faktoren, die direkt und/oder indirekt mit dem Wohnbereich zusammenhängen (Wohnstandort, Wohnverhalten, Wohnumfeld etc.), sind wichtige Indikatoren zur sozialräumlichen Identifikation und Charakterisierung von Lebensstilen.

Lebensstile bilden in modernen Gesellschaften einen relativ eigenständigen Bereich der Sozialstruktur ab<sup>11</sup>. Sie beziehen sich auf die typische Struktur und Form der Lebensorganisation und -führung von Individuen bzw. Gruppen, die als habitualisierte Muster von Verhaltensweisen und Handlungsroutinen sichtbar werden. Als Ergebnis individueller Präferenzsetzungen im Kontext verfügbarer Ressourcen und realisierbarer Opportunitäten kommt Lebensstilen eine wichtige Funktion zur Beschreibung und Erklärung gruppenspezifischer Normen und Verhaltensweisen zu<sup>12</sup>.

Charakteristische Formen der Lebensorganisation und -führung finden auf der räumlichen Bezugsebene ihre Manifestation in empirisch identifizierbaren Aktions- bzw. Handlungsräumen. In enger Beziehung hierzu stehen Segregationsbildungen<sup>13</sup>, die sich an relativ homogenen Sozialstrukturen als Folge individuell in die gleiche Richtung gehender Entscheidungen bei der Wohnstandortwahl festmachen lassen. Die Wahl des Wohnstandortes wird dabei wesentlich von sozio-ökonomischen Faktoren - Kauf- bzw.

---

<sup>11</sup> Vgl. dazu z.B.: Lütke, H., Der Wandel von Lebensstilen, in: Glatzer, W. (Hrsg.), *Entwicklungstendenzen der Sozialstruktur. Soziale Indikatoren XV*, Frankfurt am Main 1992, S. 36 ff.; Müller, H.-P., *Lebensstile. Ein neues Paradigma der Differenzierungs- und Ungleichheitsforschung?*, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 41(1989), S. 53 ff.; Bourdieu, P., *Die feinen Unterschiede. Kritik der gesellschaftlichen Urteilskraft*, Frankfurt am Main 1982.

<sup>12</sup> Vgl. dazu z.B.: Schulze, G., *Die Erlebnisgesellschaft*, Frankfurt am Main, New York 1992; Müller, H.-P., *Sozialstruktur und Lebensstile*, Frankfurt am Main 1992; Berger, P., Hradil, S. (Hrsg.), *Lebenslagen, Lebensläufe, Lebensstile. Sonderheft 7 der Sozialen Welt*, Göttingen 1990.

<sup>13</sup> Vgl. hierzu z.B.: Friedrichs, J., *Makro- und mikrosoziologische Theorien der Segregation*, in: Friedrichs, J. (Hrsg.), *Soziologische Stadtforschung. Sonderheft 29 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Opladen 1988, S. 56 ff.; Herlyn, U. (Hrsg.), *Stadt- und Sozialstruktur. Arbeiten zur sozialen Segregation, Ghettobildung und Stadtplanung*, München 1974.

Mietpreis, Einkommensverhältnisse, Wohnpräferenzen, Lebenszyklus etc. - bestimmt<sup>14</sup>.

Die Konzentration bestimmter Sozialgruppen in bestimmten Wohngebieten fördert die Herausbildung und Ausprägung stadtteilbezogener Lebensstile. Diese manifestieren sich z.B. in charakteristischen Mustern des Wohnverhaltens oder der Nutzung bestimmter Infrastruktureinrichtungen im Wohnumfeld<sup>15</sup>. Milieuschutzsatzungen nach § 172 Abs. 1 Nr. 2 Baugesetzbuch (BauGB) stellen ein spezifisches Instrument städtischer Wohnungsbestandspolitik dar, um Lebensstile in Wohngebieten mit relativ homogenen Sozialstrukturen erhalten bzw. stabilisieren zu können.

### 3. Milieuschutzsatzungen und Lebensstile

Die Gründe, warum Milieuschutzsatzungen zur Erhaltung bzw. Stabilisierung gruppenspezifisch unterschiedlich ausgeprägter Lebensstile beitragen, leiten sich unmittelbar aus den im Gesetzestext (§ 172 Abs. 1 Nr. 2 BauGB) genannten Anwendungsvoraussetzungen ab. Eine Milieuschutzsatzung darf demzufolge nur dann erlassen werden, wenn die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung eines bestimmten Wohngebietes aus besonderen städtebaulichen Gründen erhaltens- bzw. schützenswert ist<sup>16</sup>.

Als Kriterien zur Erfassung der 'Zusammensetzung der Wohnbevölkerung eines Wohngebietes' werden in der Praxis unterschiedliche Indikatoren herangezogen. Diese können folgenden drei Variablengruppen zugeordnet werden:

---

<sup>14</sup> Vgl. dazu: Jenkis, H. (Hrsg.), *Kompendium der Wohnungswirtschaft*, München, Wien 1991; Smith, L.B., Rosen, K.T., Fallis, G., *Recent developments in economic models of housing markets*, in: *Journal of economic literature*, 26(1988), S. 29 ff.; Eekhoff, J., *Wohnungs- und Bodenmarkt*, Tübingen 1987.

<sup>15</sup> Vgl. z.B.: Blasius, J., *Gentrification und Lebensstile, eine empirische Untersuchung*, Wiesbaden 1993; Herlyn, U. (Hrsg.), *Großstadtstrukturen und ungleiche Lebensbedingungen in der Bundesrepublik. Verteilung und Nutzung sozialer Infrastruktur*, Frankfurt am Main 1980.

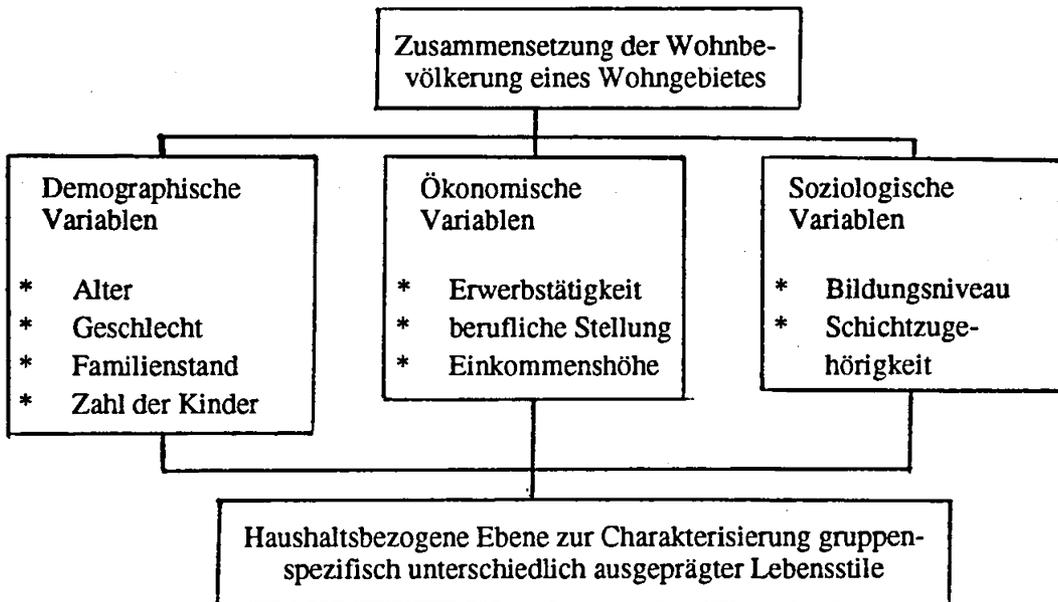
<sup>16</sup> Vgl. dazu: Becker, W., Wassener, D., *Die Milieuschutzsatzung als Instrument kommunaler Wohnungspolitik*, in: *Der Städtetag*, 45 (1992), S. 566 ff.; Stein, U., *Die Erhaltungssatzung als Mittel zum Erhalt der Sozialstruktur*, in: Blasius, J., Dangschat, J.S. (Hrsg.), *Gentrification. Die Aufwertung innenstadtnaher Wohnviertel*, Frankfurt am Main, New York 1990, 154 ff.

- Demographische Variablen;
- ökonomische Variablen;
- soziologische Variablen.

Die in Abbildung 1 im einzelnen angeführten Indikatoren lassen sich gleichzeitig zur haushaltsbezogenen Charakterisierung gruppenspezifisch unterschiedlich ausgeprägter Lebensstile heranziehen. Je homogener die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung in einem als erhaltenswürdig definierten Wohngebiet ist, um so eindeutiger und präziser lassen sich mit Hilfe dieser Indikatoren die für bestimmte Gruppen charakteristischen Muster der individuellen Lebensführung und -organisation erfassen und beschreiben. So finden sich z.B. in Wohngebieten mit einem relativ hohen Anteil von Haushalten mit niedrigerem Einkommen, die in preiswerteren Mietwohnungen leben, typische lebensstilbezogene Muster der Nutzung der im Umfeld vorhandenen Infrastrukturangebote (Konsumbereich, Dienstleistungsbereich, Kulturbereich etc.). Beispielhaft seien hier die klassischen Arbeiterviertel im Ruhrgebiet angeführt.

Von besonderer Bedeutung ist, daß sich der Schutz der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung durch Milieuschutzsatzungen immer nur gegen substantielle Veränderungen historisch gewachsener Sozial- bzw. Wohnstrukturen - die sogenannten Milieuverhältnisse - richtet, nicht aber gegen den Austausch einzelner Haushalte mit gleichen oder ähnlichen Merkmalen. Damit wird einer Erneuerung der Wohnsubstanz bzw. -qualität und einer Verbesserung der lebensstilbezogenen Wohnumfeldbedingungen im Satzungsgebiet ausreichend Raum gelassen.

Abbildung 1: Indikatoren zur Erfassung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung eines Wohngebietes bzw. zur Charakterisierung gruppenspezifisch unterschiedlich ausgeprägter Lebensstile



Quelle: Eigene Darstellung.

Über die Bestimmung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung hinaus ist zur Begründung des Erlasses von Milieuschutzsatzungen die Anwendungsvoraussetzung dahingehend ausführlicher darzustellen, daß 'besondere städtebauliche Gründe' dafür sprechen, die vorgefundene Sozialstruktur eines Wohngebietes zu erhalten. Dadurch wird zwar der Anwendungsbereich von Milieuschutzsatzungen wesentlich eingeschränkt, andererseits aber der räumliche Bezug zu städtebaulichen Gegebenheiten hergestellt.

Für die Praxis bedeutet dies, daß in der Satzungs begründung dargelegt werden muß, warum Veränderungen in der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung eines bestimmten Gebietes gravierende städtebauliche Folgeprobleme mit sich bringen. Ausgangspunkt ist dabei die auch für die Erfassung und Beschreibung gruppenspezifisch unterschiedlich ausgeprägter Lebensstile relevante Erkenntnis, daß gebietsspezifische Wechselbeziehungen zwischen physischen, sozio-kulturellen und sozio-ökonomischen

Strukturen bestehen<sup>17</sup>. Im Sinne des § 172 Abs. 4 BauGB muß deshalb der Nachweis erbracht werden, " ... inwieweit zwischen einem bestimmten Gebiet und der in ihm wohnenden Bevölkerung Zusammenhänge bestehen, deren Bruch die Gemeinde vor städtebauliche Probleme stellen würde"<sup>18</sup>. Dies bedeutet konkret, daß auf der Grundlage empirisch abgesicherter und nachprüfbarer Argumente die Angewiesenheit der Bevölkerung auf die Wohnungen und die ökonomische, soziale und kulturelle Infrastruktur 'ihres' Wohngebietes zu belegen ist. Hieraus wiederum lassen sich - wie weiter zu zeigen sein wird - Bezüge zur sozialräumlichen Manifestation gruppenspezifischer Lebensstile herstellen.

Als gravierende (typische) städtebauliche Problemlagen, die aus der möglichen Verdrängung der angestammten Wohnbevölkerung resultieren und deshalb die Erhaltung der Sozialstruktur in einem Wohngebiet begründetermaßen erforderlich machen, sind vor allem drei Problemebenen hervorzuheben<sup>19</sup>:

- Wohnungspolitische Problemebene

Durch umfassende Modernisierungen von preiswerten Wohnungen und auch ihrer zumindest partiellen Umwandlung in Eigentumswohnungen wird der Bestand an preiswertem Wohnraum reduziert. Aufgrund der Tatsache, daß ein allgemeiner Nachfrageüberhang nach preiswerten und familiengerechten Wohnungen besteht, müssen gegebenenfalls an einer anderen Stelle im Stadtgebiet mit öffentlichen Mitteln geeignete Ersatzwohnungen geschaffen werden.

- Infrastrukturpolitische Problemebene

Durch die selektive Verdrängung bestimmter Nutzergruppen werden vorhandene ökonomische, soziale und kulturelle Infrastruktureinrichtungen in den gewachsenen

---

17 Vgl. hierzu z.B.: Friedrichs, J., Stadtanalyse. Soziale und räumliche Organisation der Gesellschaft, Opladen 1983; Hamm, B. (Hrsg.), Lebensraum Stadt. Beiträge zur Sozialökologie deutscher Städte, Frankfurt am Main 1979.

18 Henke, R., Stadterhaltung durch Erhaltungssatzung nach § 39h BBauG, in: Die Öffentliche Verwaltung, 36(1983), S. 411.

19 Vgl. hierzu: Becker, W., Wassener, D., Die Milieuschutzsatzung ..., a.a.O., S. 568 ff.; Breuer, R., Bauplanungsrechtliche Instrumente zum Schutz der Sozialstruktur, Bonn 1985, S. 20 ff.; Gütter, R., Der Nürnberger Kriterienkatalog zur Erhaltungssatzung, in: Der Städtetag, 34 (1981), S. 459 ff.

Wohngebieten bzw. in deren Umfeld nicht mehr hinreichend ausgelastet. Andererseits bedeutet dies, daß durch den Verdrängungsprozeß Versorgungsprobleme in anderen Gebieten entstehen können, weil die verdrängte Bevölkerung dort z.B. keine bedarfsgerechten Infrastruktureinrichtungen vorfindet. Die Folge ist, daß von städtischer Seite aus entsprechende neue öffentliche Infrastruktureinrichtungen geschaffen werden müssen.

- Sozialpolitische Problemebene

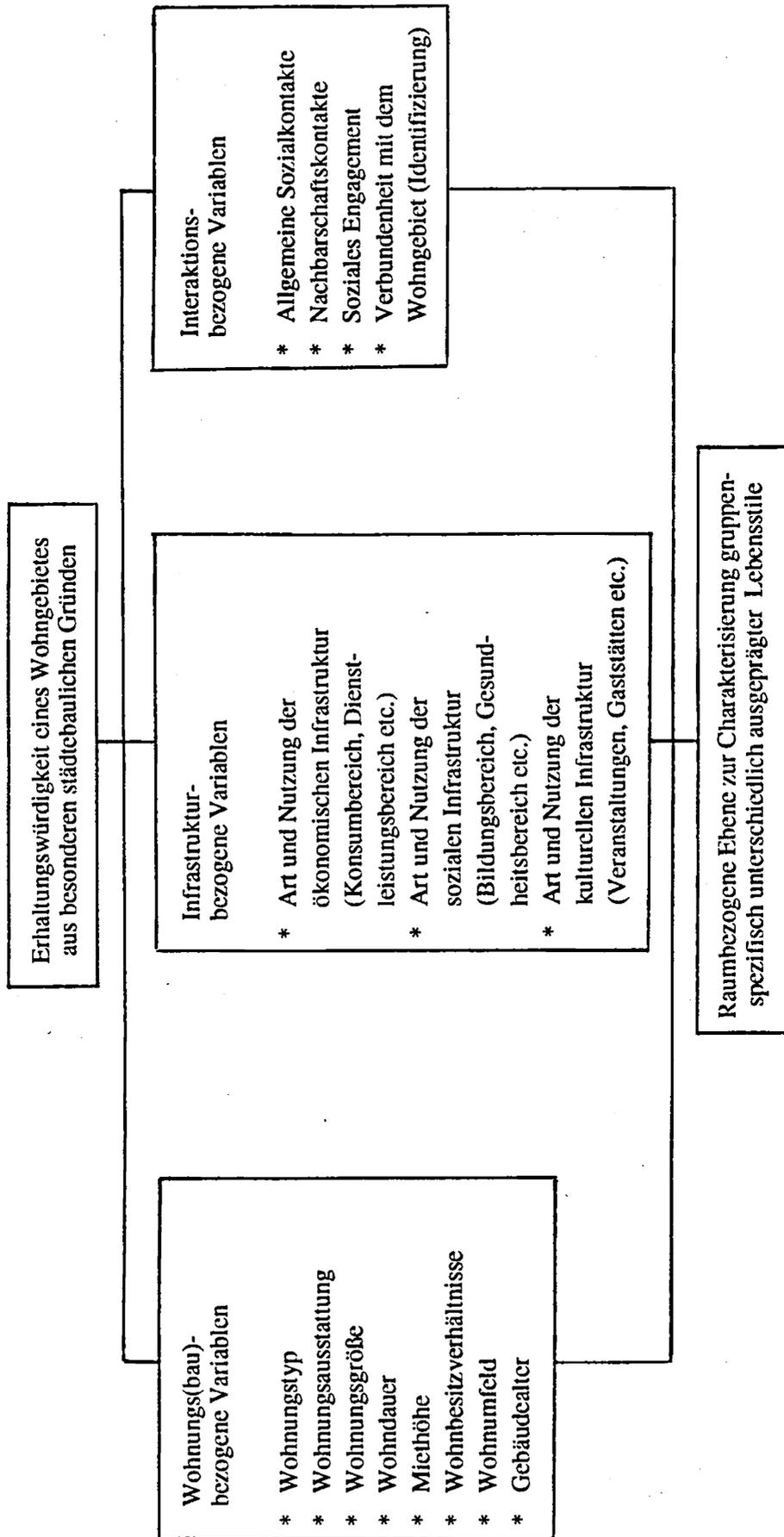
Durch die Auflösung gewachsener Bevölkerungsstrukturen infolge Verdrängung werden informelle Sozialbeziehungen, Nachbarschaftskontakte, gegenseitige Hilfeleistungen etc. aufgelöst und die stabilisierenden Wirkungen von sozialen Kontrollmechanismen aufgehoben. Personen bzw. Haushalte, die bis dahin z.B. auf nachbarschaftliche Hilfeleistungen zurückgreifen konnten, sind bei Verdrängung aus dem vertrauten Wohnumfeld häufig auf intensivere Unterstützung öffentlicher Institutionen angewiesen (z.B. im Falle der Pflege kranker bzw. älterer Menschen). Dies kann bedeuten, daß das Angebot an sozialpädagogischen und -arbeiterischen Dienstleistungen an einer anderen Stelle im Stadtgebiet erweitert bzw. intensiviert werden muß.

Als gebietsbezogene Kriterien zur Bestimmung der besonderen städtebaulichen Gründe zur Erhaltung bzw. zum Schutz bestimmter Sozialstrukturen eines Wohngebietes lassen sich eine Reihe von Einflußfaktoren anführen. Sie können analog der vorgenommenen Differenzierung städtebaulicher Problemkonstellationen in drei Variablengruppen eingeteilt werden:

- Wohnungs(bau-)bezogene Variablen;
- infrastrukturbezogene Variablen;
- interaktionsbezogene Variablen.

Die in Abbildung 2 im einzelnen aufgeführten Indikatoren stehen in enger Beziehung zueinander und beeinflussen sich gegenseitig. Nur aus den komplexen Wechselbeziehungen zwischen der Sozialstruktur eines Wohngebietes und den Charakteristika des Wohnumfeldes sind deshalb die 'besonderen städtebaulichen Gründe' im Sinne des Gesetzes argumentativ begründbar.

Abbildung 2: Indikatoren zur Bestimmung der Erhaltungswürdigkeit eines Wohngebietes aus besonderen städtebaulichen Gründen bzw. zur Charakterisierung gruppenspezifisch unterschiedlich ausgeprägter Lebensstile



Quelle: Eigene Darstellung.

Zur Verdeutlichung soll hier beispielhaft auf folgende Zusammenhänge, die auch für die sozialräumliche Erfassung und Beschreibung gruppenspezifischer Lebensstile von Bedeutung sind, verwiesen werden:

- Ein hoher Anteil älterer Menschen und eine lange Wohndauer der Wohnbevölkerung können als Indizien für eine starke Identifikation und Verbundenheit der Bewohner mit ihrem Wohngebiet bewertet werden. Ein hoher Altenanteil deutet auch auf eine vergleichsweise immobile Wohnbevölkerung hin. Dies hängt damit zusammen, daß mit zunehmendem Alter die individuelle Fähigkeit und Bereitschaft abnimmt, sich auf ein neues Wohnumfeld einzustellen. Hinzu kommt, daß solche Bevölkerungsgruppen in besonderem Maße auf adäquate Infrastrukturangebote im Umfeld (Einzelhandel, Ärzte, soziale Dienste etc.) angewiesen sind. Einen hohen Stellenwert haben auch intensivere Sozialkontakte innerhalb des Wohngebietes (Nachbarschaftskontakte, informelle Hilfeleistungen etc.).
- Einkommensschwächere Bevölkerungsgruppen sind - wie weiter oben schon ausgeführt - im Falle von umfangreichen Modernisierungen, die mit deutlichen Mietpreiserhöhungen einhergehen, der Gefahr ausgesetzt, aus ihren Wohnungen verdrängt zu werden. Die Praxis zeigt, daß Mietwohnungen in Wohngebieten mit einem hohen Anteil an öffentlich geförderten Wohnungen des Sozialen Wohnungsbaus vor allem aus den fünfziger und sechziger Jahren, die häufig durch relativ einheitliche Muster der individuellen Lebensorganisation und -führung der dort lebenden Bevölkerungsgruppen gekennzeichnet sind, besonders aufwertungs- bzw. umwandlungsgefährdet sind. Dies ist u.a. darauf zurückzuführen, daß dieser Wohnungsbestand über die vorzeitige Zurückzahlung von öffentlichen Darlehen und dem Auslaufen der Sozialbindungen nach entsprechenden Modernisierungsmaßnahmen auf dem 'freien' Wohnungsmarkt zu wesentlich höheren Mietpreisen bzw. zum Kauf angeboten werden kann.

Aus den Wechselbeziehungen zwischen physischen, sozio-ökonomischen und sozio-kulturellen Strukturen läßt sich auch der Bezug zur sozialräumlichen Manifestation gruppenspezifisch unterschiedlich ausgeprägter Lebensstile herstellen. Dadurch, daß Milieuschutzsatzungen eine unerwünschte Verdrängung der Wohnbevölkerung aus Wohngebieten mit relativ homogenen Sozialstrukturen verhindern, tragen sie zu einer Stabilisierung stadtteilbezogener Lebensstile bei. Dies kommt darin zum Ausdruck, daß

sich in milieugeschützten Wohngebieten die materiellen und immateriellen Rahmenbedingungen zur Lebensstilrealisierung nicht entscheidend zum Nachteil für die dort lebenden Bevölkerungsgruppen verändern können. Sie stellen sicher, daß

- der Bestand an preiswerterem Wohnraum für einkommenschwächere Bevölkerungsgruppen im Satzungsgebiet erhalten bleibt (= wohnungs(bau-)bezogene Ebene);
- die im Einzugsbereich des Satzungsgebietes vorhandenen ökonomischen, sozialen und kulturellen Infrastrukturangebote (Einzelhandel, Schulen, Kindergärten, Ärzte, Institutionen der Jugendpflege oder Einrichtungen der Altenpflege etc.) weitestgehend die lebensstilbezogenen Nachfragebedürfnissen der Wohnbevölkerung abdecken (= infrastrukturbezogene Ebene);
- intensivere Sozialbeziehungen (Nachbarschaftskontakte, gegenseitige Hilfeleistungen etc.) ihre positiven Wirkungen entfalten können. Enge zwischenmenschliche Beziehungen stellen wichtige - auch lebensstilrelevante - Indikatoren für eine positive Bindung und Identifizierung der Wohnbevölkerung mit 'ihrem' Gebiet dar (= interaktionsbezogene Ebene).

Ohne Milieuschutzsatzungen würde die Gefahr bestehen, daß durch einschneidende Veränderungen der materiellen und immateriellen Rahmenbedingungen haushaltsbezogene (Veränderung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung) und raumbezogene Prozesse (Veränderung der Muster der Infrastrukturnachfrage, der zwischenmenschlichen Beziehungen etc.) in Gang gesetzt werden, die über kurz oder lang eine Erodierung stadtteilbezogener Lebensstile zur Folge hätten.

Die bisherigen Erfahrungen mit Milieuschutzsatzungen (z.B. in Nürnberg oder in München) haben gezeigt, daß der Einsatz solcher Satzungen ein wirksames Instrument zum Schutz der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung aus besonderen städtebaulichen Gründen darstellt<sup>20</sup>. Die angemessene Erneuerung der Wohnsubstanz kann durch den Erlaß von Milieuschutzsatzungen so beeinflußt werden, daß sich Veränderungen als allmählich ablaufende Prozesse vollziehen und somit hohe soziale Folgekosten vermieden werden. Mit der Anwendung von Milieuschutzsatzungen werden also keine vorge-

---

<sup>20</sup> Vgl. z.B.: Dohrendorf, R. (Hrsg.), Die soziale ..., a.a.O., S. 45 ff.; Edel, O., Schäfer, R., Erhaltungssatzungen in der kommunalen Praxis, Berlin 1985, S. 12 ff.

fundenen Verhältnisse zementiert, sondern es wird Raum für eine angemessene Erneuerung der Wohnsubstanz und Verbesserung der Wohnumfeldverhältnisse gelassen. Solche Satzungen sind damit auch flexibel genug, um die Entwicklung und Modernisierung von stadtteilbezogenen Lebensstilen gewährleisten zu können.

Obwohl derzeit eine umfassende und exakte Bestandsaufnahme der Städte, die mit Milieuschutzsatzungen arbeiten, nicht vorliegt, muß festgestellt werden, daß dieses Instrument bislang nicht in dem Maße eingesetzt wird, wie es wohnungs- bzw. sozialpolitisch notwendig und zu wünschen wäre. Dies ist umso bedauerlicher, als das Erhaltungssatzungen mit Zielrichtung Milieuschutz den Städten bei ansonsten im Bereich der Wohnungs- und Städtebaupolitik zunehmend eingeschränkten Handlungsspielräumen eine kostengünstige Möglichkeit bieten, auf wohnungs- bzw. sozialpolitisch bedeutsame Aspekte der Stadtentwicklung positiv Einfluß nehmen zu können.

Vor diesem Hintergrund ist zu fordern, daß die Städte in der Bundesrepublik Deutschland in Zukunft verstärkt auf das Instrumentarium der Milieuschutzsatzung zurückgreifen. Dieses Instrument sollte gezielter, systematischer und konsequenter als bisher einerseits zur Sicherung preiswerten Wohnraumes und andererseits zur Stabilisierung stadtteilbezogener Lebensstile eingesetzt werden.

#### **4. Fazit**

Durch den gezielten Einsatz des wohnungspolitischen Instrumentariums der Milieuschutzsatzung kann einer unerwünschten Verdrängung von sozial und ökonomisch schwächerer Bevölkerungsgruppen aus Wohngebieten mit relativ homogenen Sozialstrukturen entgegenwirkt werden. Dadurch können die für diese Gruppen jeweils charakteristischen Lebensstile in ihren spezifischen Ausprägungsformen (Wohnverhalten, Art und Nutzung des ökonomischen, sozialen und kulturellen Infrastrukturangebotes im Wohnumfeld etc.) sozialräumlich stabilisiert werden. Die sich aus Segregationsbildungen ergebenden Gefahren bzw. Probleme (Verschärfung räumlicher Disparitäten, soziale Aus- und Abgrenzungseffekte etc.) sind vor dem Hintergrund der positiven Wirkungen, die Milieuschutzsatzungen hinsichtlich der Stabilisierung lebensstilprägender Wohn- bzw. Sozialstrukturen entfalten, als eher zweitrangig einzustufen.

Durch die Stabilisierung von Lebensstilen in Wohngebieten mit preiswertem Wohnraum wird die Position ökonomisch und sozial schwächerer Nachfragergruppen auf dem Wohnungsmarkt gestärkt. Dieser Personenkreis ist gerade vor dem Hintergrund der aktuellen und sich in Zukunft noch weiter verschärfenden Probleme auf dem Wohnungsmarkt in besonderer Weise auf wohnungspolitische Interventionen des Staates angewiesen<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Vgl. dazu: Holtmann, E., Killisch, W., Wohnungspolitik im geeinten Deutschland. Problemlagen und Entwicklungsperspektiven, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament (B 8-9) vom 19. Februar 1993, S. 3 ff.; Bartholmai, B., Melzer, M., Schulz, E., Privathaushalte und Wohnungsbedarf in Deutschland bis zum Jahre 2000, in: DIW-Wochenbericht, 57(1990), S. 591 ff.

## Beiträge in der Volkswirtschaftlichen Diskussionsreihe seit 1991

### Im Jahr 1991 erschienen:

|                 |                               |                                                                                                                                      |
|-----------------|-------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Beitrag Nr. 50: | Manfred Stadler               | Determinanten der Innovationsaktivitäten in oligopolistischen Märkten                                                                |
| Beitrag Nr. 51: | Uwe Cantner<br>Horst Hanusch  | On the Renaissance of Schumpeterian Economics                                                                                        |
| Beitrag Nr. 52: | Fritz Rahmeyer                | Evolutorische Ökonomik, technischer Wandel und sektorales Produktivitätswachstum                                                     |
| Beitrag Nr. 53: | Uwe Cantner<br>Horst Hanusch  | The Transition of Planning Economies to Market Economies: Some Schumpeterian Ideas to Unveil a Great Puzzle                          |
| Beitrag Nr. 54: | Reinhard Blum                 | Theorie und Praxis des Übergangs zur marktwirtschaftlichen Ordnung in den ehemals sozialistischen Ländern                            |
| Beitrag Nr. 55: | Georg Licht                   | Individuelle Einkommensdynamik und Humankapitaleffekte nach Erwerbsunterbrechungen                                                   |
| Beitrag Nr. 56: | Thomas Kuhn                   | Zur theoretischen Fundierung des kommunalen Finanzbedarfs in Zuweisungssystemen                                                      |
| Beitrag Nr. 57: | Thomas Kuhn                   | Der kommunale Finanzausgleich - Vorbild für die neuen Bundesländer?                                                                  |
| Beitrag Nr. 58: | Günter Lang                   | Faktorsubstitution in der Papierindustrie bei Einführung von Maschinen- und Energiesteuern                                           |
| Beitrag Nr. 59: | Peter Welzel                  | Strategische Interaktion nationaler Handelspolitiken. Freies Spiel der Kräfte oder internationale Organisation?                      |
| Beitrag Nr. 60: | Alfred Greiner                | A Dynamic Model of the Firm with Cyclical Innovations and Production: Towards a Schumpeterian Theory of the Firm                     |
| Beitrag Nr. 61: | Uwe Cantner<br>Thomas Kuhn    | Technischer Fortschritt in Bürokratien                                                                                               |
| Beitrag Nr. 62: | Klaus Deimer                  | Wohlfahrtsverbände und Selbsthilfe - Plädoyer für eine Kooperation bei der Leistungserstellung                                       |
| Beitrag Nr. 63: | Günter Lang<br>Peter Welzel   | Budgetdefizite, Wahlzyklen und Geldpolitik: Empirische Ergebnisse für die Bundesrepublik Deutschland, 1962-1989                      |
| Beitrag Nr. 64: | Uwe Cantner<br>Horst Hanusch  | New Developments in the Economics of Technology and Innovation                                                                       |
| Beitrag Nr. 65: | Georg Licht<br>Viktor Steiner | Male-Female Wage Differentials, Labor Force Attachment, and Human-Capital Accumulation in Germany                                    |
| Beitrag Nr. 66: | Heinz Lampert                 | The Development and the Present Situation of Social Policy in the Federal Republic of Germany (FRG) within the Social-Market-Economy |
| Beitrag Nr. 67: | Manfred Stadler               | Marktkonzentration, Unsicherheit und Kapitalakkumulation                                                                             |

- Beitrag Nr. 68: Andrew J. Buck  
Manfred Stadler R&D Activity in a Dynamic Factor Demand Model: A Panel Data Analysis of Small and Medium Size German Firms
- Beitrag Nr. 69: Karl Morasch Wahl von Kooperationsformen bei Moral Hazard

**Im Jahr 1992 erschienen:**

- Beitrag Nr. 70: Horst Hanusch  
Uwe Cantner Thesen zur Systemtransformation als Schumpeterianischem Prozeß
- Beitrag Nr. 71: Peter Welzel Commitment by Delegation. Or: What's "Strategic" about Strategic Alliances?
- Beitrag Nr. 72: Friedrich Kugler  
Horst Hanusch Theorie spekulativer Blasen: Rationaler Erwartungswertansatz versus Ansatz der Quartischen-Modalwert-Erwartungen
- Beitrag Nr. 73: Uwe Cantner Product and Process Innovations in a Three-Country-Model of International Trade Theory - A Ricardian Analysis
- Beitrag Nr. 74: Alfred Greiner  
Horst Hanusch A Dynamic Model of the Firm Including Keynesian and Schumpeterian Elements
- Beitrag Nr. 75: Manfred Stadler Unvollkommener Wettbewerb, Innovationen und endogenes Wachstum
- Beitrag Nr. 76: Günter Lang Faktorproduktivität in der Landwirtschaft und EG-Agrarreform
- Beitrag Nr. 77: Friedrich Kugler  
Horst Hanusch Psychologie des Aktienmarktes in dynamischer Betrachtung: Entstehung und Zusammenbruch spekulativer Blasen
- Beitrag Nr. 78: Manfred Stadler The Role of Information Structure in Dynamic Games of Knowledge Accumulation
- Beitrag Nr. 79: Gebhard Flaig  
Manfred Stadler Success Breeds Success. The Dynamics of the Innovation Process
- Beitrag Nr. 80: Horst Hanusch  
Uwe Cantner New Developments in the Theory of Innovation and Technological Change - Consequences for Technology Policies
- Beitrag Nr. 81: Thomas Kuhn Regressive Effekte im Finanzausgleich
- Beitrag Nr. 82: Peter Welzel Oligopolistic Tragedies. National Governments and the Exploitation of International Common Property

**Bisher im Jahr 1993 erschienen:**

- Beitrag Nr. 83: Manfred Stadler Innovation, Growth, and Unemployment. A Dynamic Model of Creative Destruction
- Beitrag Nr. 84: Alfred Greiner  
Horst Hanusch Cyclic Product Innovation or: A Simple Model of the Product Life Cycle
- Beitrag Nr. 85: Peter Welzel Zur zeitlichen Kausalität von öffentlichen Einnahmen und Ausgaben. Empirische Ergebnisse für Bund, Länder und Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland
- Beitrag Nr. 86: Gebhard Flaig  
Manfred Stadler Dynamische Spillovers und Heterogenität im Innovationsprozeß. Eine mikroökonomische Analyse

|                  |                                                  |                                                                                                                                        |
|------------------|--------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Beitrag Nr. 87:  | Manfred Stadler                                  | Die Modellierung des Innovationsprozesses. Ein integrativer Mikro-Makro-Ansatz                                                         |
| Beitrag Nr. 88:  | Christian Boucke<br>Uwe Cantner<br>Horst Hanusch | Networks as a Technology Policy Device - The Case of the "Wissenschaftsstadt Ulm"                                                      |
| Beitrag Nr. 89:  | Alfred Greiner<br>Friedrich Kugler               | A Note on Competition Among Techniques in the Presence of Increasing Returns to Scale                                                  |
| Beitrag Nr. 90:  | Fritz Rahmeyer                                   | Konzepte privater und staatlicher Innovationsförderung                                                                                 |
| Beitrag Nr. 91:  | Peter Welzel                                     | Causality and Sustainability of Federal Fiscal Policy in the United States                                                             |
| Beitrag Nr. 92:  | Friedrich Kugler<br>Horst Hanusch                | Stock Market Dynamics: A Psycho-Economic Approach to Speculative Bubbles                                                               |
| Beitrag Nr. 93:  | Günter Lang                                      | Neuordnung der energierechtlichen Rahmenbedingungen und Kommunalisierung der Elektrizitätsversorgung                                   |
| Beitrag Nr. 94:  | Alfred Greiner                                   | A Note on the Boundedness of the Variables in Two Sector Models of Optimal Economic Growth with Learning by Doing                      |
| Beitrag Nr. 95:  | Karl Morasch                                     | Mehr Wettbewerb durch strategische Allianzen?                                                                                          |
| Beitrag Nr. 96:  | Thomas Kuhn                                      | Finanzausgleich im vereinten Deutschland: Desintegration durch regressive Effekte                                                      |
| Beitrag Nr. 97:  | Thomas Kuhn                                      | Zentralität und Effizienz der regionalen Güterallokation                                                                               |
| Beitrag Nr. 98:  | Wolfgang Becker                                  | Universitärer Wissenstransfer und seine Bedeutung als regionaler Wirtschafts- bzw. Standortfaktor am Beispiel der Universität Augsburg |
| Beitrag Nr. 99:  | Ekkehard von Knorring                            | Das Umweltproblem als externer Effekt? Kritische Fragen zu einem Paradigma -                                                           |
| Beitrag Nr. 100: | Ekkehard von Knorring                            | Systemanalytischer Traktat zur Umweltproblematik                                                                                       |
| Beitrag Nr. 101: | Gebhard Flaig<br>Manfred Stadler                 | On the Dynamics of Product and Process Innovations<br>A Bivariate Random Effects Probit Model                                          |
| Beitrag Nr. 102: | Gebhard Flaig<br>Horst Rottmann                  | Dynamische Interaktionen zwischen Innovationsplanung und -realisation                                                                  |
| Beitrag Nr. 103: | Thomas Kuhn<br>Andrea Maurer                     | Ökonomische Theorie der Zeit                                                                                                           |
| Beitrag Nr. 104: | Alfred Greiner<br>Horst Hanusch                  | Schumpeter's Circular Flow, Learning by Doing and Cyclical Growth                                                                      |
| Beitrag Nr. 105: | Uwe Cantner<br>Thomas Kuhn                       | A Note on Technical Progress in Regulated Firms                                                                                        |
| Beitrag Nr. 106: | Jean Bernard<br>Uwe Cantner<br>Georg Westermann  | Technological Leadership and Variety<br>A Data Envelopment Analysis for the French Machinery Industry                                  |
| Beitrag Nr. 107: | Horst Hanusch<br>Marcus Ruf                      | Technologische Förderung durch Staatsaufträge<br>Das Beispiel Informationstechnik                                                      |

**Im Jahr 1994 erschienen:**

|                 |                             |                                                                                                                       |
|-----------------|-----------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Beitrag Nr. 108 | Manfred Stadler             | Geographical Spillovers and Regional Quality Ladders                                                                  |
| Beitrag Nr. 109 | Günter Lang<br>Peter Welzel | Skalenerträge und Verbundvorteile im Bankensektor.<br>Empirische Bestimmung für die bayerischen Genossenschaftsbanken |
| Beitrag Nr. 110 | Peter Welzel                | Strategic Trade Policy with Internationally Owned Firms                                                               |