ALINA HOLZE

Milieuschutz

Beiträge zum Verwaltungsrecht
49

Mohr Siebeck

Beiträge zum Verwaltungsrecht

herausgegeben von
Wolfgang Kahl, Jens-Peter Schneider
und Ferdinand Wollenschläger

49

Alina Holze

Milieuschutz

Rechtliche Möglichkeiten, Grenzen, Perspektiven

Mohr Siebeck

Alina Holze, geboren 1995; 2025 Promotion an der Leibniz Universität Hannover; Rechtsreferendariat am Kammergericht Berlin.
orcid.org/0009-0000-3673-0513

Diese Veröffentlichung wurde aus Mitteln des Publikationsfonds NiedersachsenOPEN, gefördert aus zukunft.niedersachsen, unterstützt.

ISBN 978-3-16-200587-8 / eISBN 978-3-16-200588-5
DOI 10.1628/978-3-16-200588-5

ISSN 2509-9272 / eISSN 2569-3859 (Beiträge zum Verwaltungsrecht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über *https://dnb.dnb.de* abrufbar.

2027 Mohr Siebeck Tübingen / © Alina Holze

Dieses Werk ist lizenziert unter der Lizenz „Creative Commons Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International“ (CC BY-SA 4.0). Eine vollständige Version des Lizenztextes findet sich unter: https://creativecommons.org/ licenses/by-sa/4.0/. Jede Verwendung, die nicht von der oben genannten Lizenz umfasst ist, ist ohne Zustimmung des Urhebers unzulässig und strafbar. Das Recht einer Nutzung der Inhalte dieses Werkes zum Zwecke des Text- und Data-Mining im Sinne von § 44b UrhG bleibt ausdrücklich vorbehalten.

Gedruckt auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier.

Mohr Siebeck GmbH & Co. KG, Wilhelmstraße 18, 72074 Tübingen, Deutschland
www.mohrsiebeck.com, info@mohrsiebeck.com

Vorwort

„Die Tatsache, daß der Grund und Boden unvermehrbar und unentbehrlich ist, verbietet es, seine Nutzung dem unübersehbaren Spiel der freien Kräfte und dem Belieben des Einzelnen vollständig zu überlassen; eine gerechte Rechts- und Gesellschaftsordnung zwingt vielmehr dazu, die Interessen der Allgemeinheit beim Boden in weit stärkerem Maße zur Geltung zu bringen als bei anderen Vermögensgütern." (BVerfGE 21, 73 [82])

Dieser Passus stammt aus einem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1967. Im Jahr 2021, als ich den Grundstein für mein Promotionsvorhaben legte, hatte er an Aktualität nicht eingebüßt; vielmehr hat er hieran noch gewonnen. Damals las ich, zunächst beiläufig, bald aber mit wachsendem Interesse eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (4 C 1/20), die sich mit Vorkaufsrechten auf „Milieuschutzgebieten" beschäftigte – ein Thema, das das universitäre Curriculum nicht umfasste und mir wohl deshalb etwas randständig vorkam. Mein erster Eindruck erwies sich rasch als falsch. Je länger ich las, desto mehr Fragen kamen auf: Was genau ist ein „Milieu"? Weshalb und auf welchem Wege wird es rechtlich geschützt? Seit wann wird sozialer Erhaltungsschutz im Städtebaurecht praktiziert? Und überhaupt: Was verstehen wir, die Rechtsgemeinschaft, unter einem sozialen Baurecht? Obschon die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts methodisch einwandfrei erschien, wuchs in mir ein zunächst unerklärliches Störgefühl. Ich konnte die Entscheidung partout nicht mit den Wertungen des Bundesverfassungsgerichts in Einklang bringen, die sie in dem Zitat ausdrückten, das diese Arbeit eröffnet. Vier Jahre suchte ich nach Antworten auf meine Fragen. Diejenigen, die ich gefunden habe, darf ich in diesem Buch teilen. Eine möchte ich vorwegnehmen: Es ist angezeigt, sich auf das Zitat des Bundesverfassungsgerichts zurückzubesinnen und das Städtebaurecht wieder als ein soziales Städtebaurecht zu verstehen.

Diese Arbeit wurde im Januar 2024 an der Juristischen Fakultät der Leibniz Universität Hannover eingereicht. Die Disputation fand am 28. Februar 2026 statt. Im Zuge der Überarbeitung der Arbeit konnten Gesetzesänderungen, Literatur und Rechtsprechung bis Februar 2026 berücksichtigt werden. Gefördert wurde die Entstehung dieser Arbeit durch die Friedrich-Ebert-Stiftung sowie ihre Drucklegung durch die großzügigen Druckkostenzuschüsse der Fazit Stiftung und der Dr. Giesing Stiftung. Die Veröffentlichung im freizugänglichen Format verdanke ich dem Niedersächsischen Open Access Fonds NiedersachsenOPEN.

Mein besonderer Dank gilt Herrn *Prof. Dr. Hermann Butzer*, dessen herausragende Betreuung über die gesamte Promotionszeit hinweg eine tragende Säule

für die Entstehung dieser Arbeit war. Sein genuines Interesse an meiner Forschung, seine allzeitige Gesprächs- und Diskussionsbereitschaft und seine akribischen Korrekturen leiteten mich durch den Entstehungsprozess. Am höchsten aber schätze ich seine gezielte Widerrede, die mich dazu zwang, meine Argumente zu schärfen und auszudifferenzieren. Herzlich danken möchte ich auch Herrn *Prof. Dr. Timo Rademacher, M.Jur. (Oxford)*, für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens und für seine konstruktive Kritik, die mir nicht nur die Überarbeitung meines Manuskripts zur Drucklegung erleichterte, sondern von der die Arbeit auch inhaltlich profitierte. Zuletzt danke ich Herrn *Prof. Dr. Volker Wiese, LL.M. (McGill)*, der als Vorsitzender der Prüfungskommission für die denkbar angenehmste Atmosphäre für anregende Diskussionen sorgte. Den Herren *Prof. Dr. Dr. h.c. Wolfgang Kahl, M.A.*, *Prof. Dr. Jens-Peter Schneider*, *Prof. Dr. Ferdinand Wollenschläger* danke ich für die Aufnahme meiner Arbeit in ihre Schriftenreihe.

Den zuweilen herausfordernden Weg zur Promotion hätte ich nicht im selben Tempo, nicht mit derselben Ausdauer und gewiss nicht mit derselben Leichtigkeit und Freude beschritten, hätte ich nicht so großartige Wegbegleiterinnen an meiner Seite gehabt. Der erste unter ihnen ist mein geschätzter Freund *Niels Kurth*, der mich im Zuge unserer gemeinsamen Lehrstuhltätigkeit im Jahr 2019 unter seine Fittiche nahm und mich erstmals an das wissenschaftliche Arbeiten heranführte. Unsere geteilte Erfahrung als Coaches des Willem C. Vis Moots brachte mehrere Generationen engster Freundschaften hervor, die mich über die gesamte Studien- und später Promotionszeit begleiten sollten: Aus erster Generation seien zu nennen *Gerrit Ippen*, in zweiter Generation *Dennis Löher, Lisbeth Kaufholz* und *Frederike Bock*, in dritter Generation *Vanessa Tran* und *Ophelia Hook* sowie in jüngster Generation *Chaya Bartels* und *Tobias Bremer*. Ihnen sowie meiner guten Freundin *Marie-Luise Mehrens* gebührt mein Dank für die jahrelange Begleitung und unermüdliche Unterstützung in allen meinen Vorhaben.

Besonderen Dank und besondere Anerkennung möchte ich meinem langjährigen Freund *Moritz Bierich* aussprechen, der die Geburtsstunde dieses Vorhabens miterlebte und mich seither mit geduldigem Rat, hilfreichen Anmerkungen und der tatkräftigsten Unterstützung begleitet hat.

Mein herzlicher Dank gilt außerdem meinen engsten Freunden *Dr. Annalena Mayr*, *Anton Weniger* und *Lea Köhne*, deren Klugheit und Sachverstand nur durch ihren Rückhalt, ihren Witz und ihre Schlagfertigkeit übertroffen wird. Ohne ihre Anregungen und ihren Rat wäre diese Arbeit nicht zu dem geworden, was sie heute ist. *Sara Ludwig*, die ich – viel zu spät – auf einer Konferenz im Jahr 2023 kennenlernen durfte, danke ich für ihren Zuspruch und ihr waches Auge bei der Durchsicht meiner Arbeit. Unsere Verbindung verdanke ich *Dr. Susann Brackmann*, die mich seit meiner ersten wissenschaftlichen Mitarbeit gefördert und mir von Anfang an größtes Vertrauen entgegengebracht hat. Ohne dieses Vertrauen und ihre bedingungslose Unterstützung hätte ich diese Arbeit niemals schreiben können.

Besonderer Dank gebührt *Emma Sammet* und *Laetitia Bornscheuer* stellvertretend für alle Mitglieder des Netzwerks *Wohnen im Recht*, das mir ein wertvolles Forum für einen anregenden Gedankenaustausch war.

Zuletzt danke ich meinem Partner *Robin Beglinger* dafür, dass er mit tiefster Geduld und zugleich größter Zuversicht an meiner Seite stand. Sein Verständnis für mich und sein Glauben an mich gaben mir den Rückhalt und das Selbstvertrauen zum Abschluss dieser Etappe unseres gemeinsamen Weges.

Mein größter Dank aber gilt meiner Mutter und Großmutter. Bei ihnen stoßen alle Worte, um Dankbarkeit, Ehrfurcht und Respekt auszudrücken, an ihre Grenzen. Ich verdanke ihnen schlichtweg alles. Ihnen ist dieses Buch gewidmet.

Berlin, den 28.4.2026

Inhaltsübersicht

Vorwort V
Inhaltsverzeichnis XI
Abkürzungsverzeichnis XXI

Einführung: Das „Milieu" im Recht 1

A. Kontextualisierung und Problemaufriss 5
B. Methodik zur Untersuchung des Milieus im Recht 35

Teil 1: Milieuschutz im Städtebaurecht 41

A. Die Hauptinstrumente zum Milieuschutz im Städtebaurecht 45
B. Potential des flankierenden städtebaurechtlichen Instrumentariums 169
C. Fazit zur Umsetzung von Milieuschutz im geltenden Städtebaurecht 299

Teil 2: Milieuschutz jenseits des Städtebaurechts 303

A. Einwirkungsmöglichkeiten über das Ordnungsrecht 305
B. Lenkungswirkung von Förderrecht und Steuer- beziehungsweise Abgabenrecht 317
C. Beitrag des mietpreisrechtlichen Individualschutzes zum Milieuschutz 337
D. Exkurs: Sozialisierung von Wohnraum 357

Teil 3: Milieuschutz de lege ferenda – Reformoptionen 363

A. Bewertungsrahmen: Vorgaben und Grenzen des Völker-, Unions- und Verfassungsrechts für den Milieuschutz 365
B. Die konkreten Reformoptionen im Einzelnen 425

Abschließende Gedanken zum Milieuschutzrecht 479

A. Zentrale Untersuchungsergebnisse 481
B. Weiterführender Thesenkatalog 495

Literaturverzeichnis 497
Quellenverzeichnis 539
Register 541

Inhaltsverzeichnis

Vorwort V
Inhaltsübersicht IX
Abkürzungsverzeichnis XXI

Einführung: Das „Milieu“ im Recht 1

A. Kontextualisierung und Problemaufriss 5

I. „Milieu“ – Genese des Begriffs in der Sozial-, Stadt- und Raumforschung 6
II. Rechtswissenschaftliche Grenzen in der Erfassung von Milieus 8
1. Räumliche Abgrenzbarkeit des Milieus 9
2. Sozialstruktur des Milieus 9
3. Kontinuität des Milieus 11
III. Stadttheoretische Grundannahmen und empirische Grundlagen für die Bewertung von Milieus in der Stadtplanung 12
1. Homogenität vs. Heterogenität eines Milieus – Grad der Bevölkerungsmischung als untaugliche Bewertungskategorie 12
a) Für und Wider von Homogenität beziehungsweise Heterogenität 13
b) Partielle Unverwertbarkeit der Annahmen infolge von Empiriedefiziten 15
c) Rechtliche Bedenken an der Nutzung dieser Kriterien: Städtebauliche Neutralität und Leitbilder 16
2. Erodierende Milieus als eigentliches Problem der modernen Großstadt 19
a) Gentrifizierung als Auslöser sozialräumlicher Segregation 19
b) Soziale Segregation in der Vergangenheit und Gegenwart 22
c) Negativeffekte sozialer Segregation infolge von Gentrifizierung 26
3. Bedeutung und Konsequenzen für den Milieuschutz 29
IV. Schlussfolgerungen für die rechtswissenschaftliche Rezeption von Milieuschutz und offene Fragen 30

B. Methodik zur Untersuchung des Milieus im Recht 35

I. Stand der Forschung zum Milieuschutz 35
II. Auswahl und Kategorisierung der untersuchten Instrumente 38
III. Gewählter Prüfungsmaßstab und Untersuchungstiefe 39
IV. Gang der Untersuchung 39

Teil 1: Milieuschutz im Städtebaurecht 41

A. Die Hauptinstrumente zum Milieuschutz im Städtebaurecht 45

I. Die soziale Erhaltungssatzung (§ 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB) 45
1. Funktionsweise der sozialen Erhaltungssatzung: Von der Gebietsfestsetzung zur Genehmigungsentscheidung 47
a) Satzungserlass: Anforderungen an die Gebietsfestsetzung 47
aa) Verbreitung der Satzung 49
bb) Festsetzung im Bebauungsplan oder als sonstige Satzung 50
cc) (Kein) Rechtliches Begründungserfordernis 52
dd) Größe und Abgrenzung des Satzungsgebiets 53
ee) Geltungsdauer der Satzung 53
b) Genehmigung im Einzelfall (§ 172 Abs. 4 Satz 1 BauGB) 54
aa) Genehmigungsverfahren 54
bb) Genehmigungsentscheidung 55
c) Zusammenfassung: Einsatz der Satzung zum Milieuschutz 58
2. Die Tatbestandsvoraussetzungen im Einzelnen 58
a) Satzungserlass „zur“ Erhaltung der Wohnbevölkerungs-zusammensetzung 58
b) Rechtlich geschützter Gebietszusammenhang 60
c) Verdrängungsgefahr infolge eines erhaltungsrechtlich relevanten Vorhabens 63
aa) Erhaltungsrechtliche Relevanz des Vorhabens 63
bb) Vorhabentypen und typische Vorhaben im Milieuschutzgebiet 65
cc) Umwandlung in Wohnungseigentum als Spezialfall 67
(1) Umwandlungsverordnung 68
(2) Gegenstand und Absicherung des Genehmigungsvorbehalts 70
(3) Abgrenzung zur Wohnungseigentumsbildung nach § 250 BauGB 72
dd) Prognostizierte Verdrängungsgefahr 73
d) Erhalt aus „besonderen städtebaulichen Gründen“ 76
aa) Zur Auslegung der „besonderen städtebaulichen Gründe“ 76
(1) Regelungsgenese der Milieuschutzsatzung 77

(a) Abbruchgenehmigung als Regelungsvorbild der Satzung (§ 15 Abs. 2 Nr. 4 StBauFG) 77
(b) Folgeregelung: Erhalt baulicher Anlagen (§ 39h BBauG)....78
(c) Scheitern der BauGB-Reform 1981/82 80
(d) Weg der Erhaltungssatzung in das Baugesetzbuch 1986 82
(aa) Weichenstellende instanzgerichtliche Rechtsprechung 83
(bb) Rechtsprechungsorientiertes Reformstreben im Kabinett Kohl I 85
(e) Ausbleiben größerer Reformen bis ins Jahr 1998 87
(f) Änderungen seit dem BauGB-Änderungsgesetz 2017 90
(g) Resümee 91
(2) Normzweck und Verhältnis zum Mieterschutz 93
(3) Systematische Einordnung unter besonderer Würdigung des Verhältnisses zu § 1 Abs. 6 BauGB 95
(4) Zusammenfassung 96
bb) Negative städtebauliche Auswirkungen im Falle der Verdrängung 96
e) Zusammenfassung der Tatbestandsvoraussetzungen 98
3. Ausnahmetatbestände und ihre praktische Relevanz 100
4. Abgrenzung zu verwandten Erhaltungssatzungen 104
a) Umstrukturierungssatzung (§ 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB) ...104
b) Sonderfall: Fremdenverkehrsgebietssatzung (§ 22 BauGB)....105
5. Zusammenfassung 106
II. Das korrespondierende kommunale Vorkaufsrecht auf dem Milieuschutzgebiet (§ 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4, 2. Var. BauGB)....111
1. Allgemeines zu den städtebaulichen Vorkaufsrechten (§§ 24 ff. BauGB)....111
a) Regelungssystem und Anwendungsbereich 112
b) Rechtfertigung aus Allgemeinwohlgründen 113
c) Ausübungsverfahren (§ 28 BauGB)....115
aa) Frist, Adressat und Ablauf des Verfahrens 116
bb) Durchsetzung über Mitteilungspflichten und die Grundbuchsperre 118
d) Möglichkeit der Ausübung zugunsten eines Dritten (§ 27a BauGB) 119
e) Möglichkeit der Kaufpreislimitierung (§ 28 Abs. 3 BauGB)....122
aa) Entwicklung der Preislimitierung 123
bb) Grundlagen der Verkehrswertermittlung 126
cc) Abwicklungsmodalitäten 127

dd) Zusammenfassung 130
f) Rechtsfolgen des ausgeübten Vorkaufsrechts und Rechtsschutz .131
2. Speziell zum Vorkaufsrecht auf dem Gebiet der Milieuschutzsatzung 133
a) Kopplung an Inhalt und Telos der Satzung 136
b) Subsidiarität gegenüber den Genehmigungsvorbehalten? 138
c) Primärer Einsatz als Vehikel zum Abschluss einer Abwendungsvereinbarung 139
d) Verbleibende Praxisrelevanz angesichts der Ausschlusstatbestände 141
aa) Zum Verhältnis von § 26 Nr. 4 Var. 1 und 2 BauGB 142
bb) Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu § 26 Nr. 4 BauGB 144
(1) Kritische Analyse der Entscheidung vom 9. November 2021 (4 C 1/20) 146
(2) Folgeproblem: Kündbarkeit und Aufkündigung von Abwendungsvereinbarungen 152
(a) Instanzgerichtliche Entscheidungen zur Kündigung 153
(b) Kritische Würdigung der Beschlüsse 159
(3) Fazit und praktische Folgen der Rechtsprechung 161
3. Zusammenfassende Bewertung der milieuschützenden Potentiale ..162
III. Bewertung der Milieuschutzsatzung im Zusammenspiel mit dem kommunalen Vorkaufsrecht: Kritikpunkte und Reformoptionen 163

B. Potential des flankierenden städtebaurechtlichen Instrumentariums ...169

I. Bauplanerische Möglichkeiten zur Umsetzung von Milieuschutz 169
1. Kommunales Unvermögen zur Steuerung der sozialverträglichen Stadtentwicklung im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) 170
a) Tatbestandsimmanente Grenzen von § 34 BauGB 170
b) Überkommen dieser Grenzen durch den sektoralen Bebauungsplan zur Wohnraumversorgung (§ 9 Abs. 2 lit. d BauGB) 171
aa) Kompetenzrechtliche Einordnung der Regelung 174
bb) Sozialwohnraum (§ 9 Abs. 2 lit. d Satz 1 Nr. 2 BauGB) 175
cc) Verpflichtung zur Einhaltung der Förderbedingungen (§ 9 Abs. 2 lit. d Satz 1 Nr. 3 BauGB) 175
c) Zusammenfassende Bewertung der milieuschützenden Potentiale 177
2. Präventiver Schutz eines Milieus über die wohnbedarfsorientierten Festsetzungen im Bebauungsplan (§§ 8 f. BauGB) 179
a) Art der baulichen Nutzung (§ 9 Abs. 1 Nr. 1, 1. Var. BauGB): Einsatz wohnraumbezogener Gebietstypen für den Milieuschutz 181

aa) Reines Wohngebiet und Allgemeines Wohngebiet 182
bb) Besonderes Wohngebiet, Mischgebiet und urbanes Gebiet ...184
cc) Zusammenfassende Bewertung der milieuschützenden Potentiale 190
b) Maß der baulichen Nutzung (§ 9 Abs. 1 Nr. 1, 2. Var. BauGB): Immissionsschutzgrenzwerte und Nachverdichtung (§ 17 BauNVO) 192
c) Erhöhung der höchstzulässigen Wohnungszahl zur Senkung des Verdrängungsdrucks (§ 9 Abs. 1 Nr. 3, 6 BauGB).....195
d) Langzeiteffekte der Festsetzung von sozial gefördertem Wohnraum (§ 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB).....196
e) Nutzen der Festsetzung von Flächen für Personengruppen mit besonderem Wohnbedarf für den Milieuschutz (§ 9 Abs. 1 Nr. 8 BauGB).....198
3. Nachverdichtung mit dem Innenentwicklungsbebauungsplan (§§ 13a, 13b BauGB) – ein sozial-ökologisch zweischneidiges Schwert 199
4. Implikationen bauordnungsrechtlicher Vorgaben zum Milieuschutz 204
II. Möglichkeiten der Verwaltung zur Realisierung von Milieuschutz über die Genehmigungspraxis 208
1. Überschaubarer Beitrag des Ausnahmekatalogs (§ 31 Abs. 1 BauGB) 209
2. Punktuelle Durchbrechung der Ordnungsfunktion des Bebauungsplans zugunsten von Wohnbedürfnissen (§ 31 Abs. 2 BauGB) 210
3. Zusätzliche Triebkraft für die kommunale Befreiungspraxis auf Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt (§ 31 Abs. 3 BauGB) 214
III. Umsetzung von Milieuschutz im Wege kooperativer Verfahren 221
1. Städtebauliche Verträge als Mittel der Sozialplanung (§ 11 BauGB) 222
a) Wirtschaftliche Kontextbedingungen der Vertragsverhandlungen 223
b) Klauseln zur sozialgerechten Bodennutzung 227
aa) „Traunsteiner Modell“ 229
bb) „Weilheimer Modell“ 229
c) Grenzen für die „SoBoN-Klauseln“ 232
aa) Verfolgung städtebaulicher Ziele als Grundvoraussetzung ...232
bb) Spezielles Koppelungsverbot (§ 11 Abs. 2 Satz 2 BauGB)....234
(1) Bestehender Anspruch auf die Leistung 235
(2) Fehlender innerer Leistungszusammenhang 235
cc) Angemessenheit des Austauschverhältnisses 236

(1) Allgemeine Bewertungskriterien 237
(2) Konkrete Kriterien für „SoBoN-Klauseln“ 238
dd) Freikauf von „SoBoN-Klauseln“ – Geldzahlungen als Surrogat? 242
d) Zusammenfassende Bewertung der milieuschützenden Potentiale 242
2. Projektbezogener Milieuschutz (§ 12 BauGB) 244
a) Kombination des Vorhaben- und Erschließungsplans mit dem Durchführungsvertrag 245
b) Bewertung der milieuschützenden Potentiale des daraus hervorgehenden vorhabenbezogenen Bebauungsplans 249
3. Maßnahmen der „Urban Governance“ als Zukunftsträger? 252
a) Maßnahmen des Stadtumbaus (§§ 171a–171d BauGB) 253
b) Maßnahmen der Sozialen Stadt (§ 171e BauGB) 255
c) Kooperation mit privaten Initiativen (§ 171f BauGB) 259
d) Zusammenfassende Bewertung der milieuschützenden Potentiale 262
IV. Sicherung milieuschützender Bauplanung 263
1. Über die sonstigen städtebaulichen Vorkaufsrechte (§§ 24 ff. BauGB) 263
a) Zur Wohnbaulandbereitstellung (§ 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5, 6 BauGB) 265
b) Zur Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung (§ 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB) 266
c) Zur Flächenaktivierung in Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt (§ 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3, Satz 2, 3 BauGB) 268
2. Über die städtebaulichen Gebote (§§ 175 ff. BauGB) 269
a) Baugebot (§ 176 BauGB) 270
aa) Bedeutung von Entwicklungskonzepten (§ 176a BauGB) 270
bb) Spekulationsverhindernde Nutzbarmachung von Grundstücken als milieuschutzrechtlicher Impuls 271
b) Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot (§ 177 BauGB) 276
aa) Modernisierung, Instandhaltung und die Verteilung ihrer Kosten in Abgrenzung zum Mietrecht 276
bb) Isolierte Betrachtung des Gebots – ein zahnloser Tiger 278
c) Tauglichkeit der städtebaulichen Gebote für den Milieuschutz 279
3. Über die städtebauliche Enteignung (§§ 85 ff. BauGB) 280
4. Zusammenfassende Bewertung der milieuschützenden Potentiale 284
V. Milieuschutz im Wege städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen 285
1. Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen (§§ 136 ff. BauGB) 285
a) Qualifikation von Segregation als städtebaulicher Missstand 285
b) Werkzeugkasten der Sanierungsmaßnahmen 287

c) Bedeutung des Sozialplans (§ 180 BauGB) 288
d) Tauglichkeit des Sanierungsrechts für den Milieuschutz 292
2. Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen (§§ 165 ff. BauGB).....294
a) Funktionsweise der Entwicklungsmaßnahmen 294
b) Tauglichkeit des Entwicklungsrechts für den Milieuschutz 296
3. Zusammenfassende Bewertung der milieuschützenden Potentiale ..298

C. Fazit zur Umsetzung von Milieuschutz im geltenden Städtebaurecht ...299

Teil 2: Milieuschutz jenseits des Städtebaurechts 303

A. Einwirkungsmöglichkeiten über das Ordnungsrecht 305

I. Zweckentfremdungsrecht zur Verhinderung der Wohnraumverknappung 306
1. Taktischer Leerstand 307
2. Ferienunterkünfte 309
3. Nebenwohnungen 311
II. Milieuschützende Regelungen des Wohnraumaufsichtsrechts 313

B. Lenkungswirkung von Förderrecht und Steuer- beziehungsweise Abgabenrecht 317

I. Staatliche Hilfen und Förderungen als Mittel zum Verbleib im Milieu 317
1. Subjektbezogene Förderung 317
2. Objektbezogene Förderung 320
a) Förderung der Vermögensbildung zum Zweck des Wohnungsbaus über Prämien, Subventionen und Abschreibungen 320
b) Soziale Wohnraumförderung innerhalb der Städtebauförderung .321
3. Zusammenfassende Bewertung der milieuschützenden Potentiale ..328
II. Finanzielle Negativanreize für Wohnungseigentümer zur Verhinderung verdrängungsrelevanter Handlungen 329
1. Bedeutung der Grundsteuer in ihren verschiedenen Varianten 329
2. Effizienz der Grunderwerbsteuer und ihre praktische Umgehung ...333
3. Zusammenfassende Bewertung der milieuschützenden Potentiale ..335

C. Beitrag des mietpreisrechtlichen Individualschutzes zum Milieuschutz 337

I. Preisrecht: Miethöhengrenzen als Vehikel zum Milieuschutz? 337
1. Begrenzung im Bestandsmietverhältnis (§§ 557 ff. BGB).....339
a) Grenzwert der ortsüblichen Vergleichsmiete (§ 558 BGB).....339

b) Begrenzung nach Modernisierungsarbeiten (§ 559 BGB) 341
2. Begrenzung bei Neuvertragsvermietung (§§ 556d ff. BGB).....344
3. Fazit zum Effekt des Preisrechts für den Milieuschutz 346
II. Bestandsrecht: Das Mietervorkaufsrecht aus § 577 BGB als effektive Ergänzung des kommunalen Vorkaufsrechts? 346
1. Unkenntnis der Mieter von den Eigentumsverhältnissen als praktisches Hemmnis in der Durchsetzung des Vorkaufsrechts 348
2. Problematik „differenzierender Kaufpreisabreden“ 351

D. Exkurs: Sozialisierung von Wohnraum 357

Teil 3: Milieuschutz de lege ferenda – Reformoptionen 363

A. Bewertungsrahmen: Vorgaben und Grenzen des Völker-, Unions- und Verfassungsrechts für den Milieuschutz 365

I. Kompetenzrechtliche Einordnung des Milieuschutzrechts 365
1. Bodenrecht im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 Var. 2 GG 365
2. Folgen der Föderalismusreform I für die Kompetenzverteilung 368
3. Abgrenzung zum Mietrecht als Teil des bürgerlichen Rechts im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 Var. 1 GG 370
II. Materiell-rechtliche Vorgaben für den Milieuschutz 373
1. Inhalt, Geltung und Umsetzung von Milieuschutz im Völker- und Unionsrecht 373
a) Relevante Bestimmungen des Völkerrechts 374
b) Unionsrechtliche Vorgaben 381
2. Verfassungsrechtliche Direktiven 384
a) Verfassungsrechtliche Behandlung des Phänomens „Wohnen“ ..385
aa) „Wohnen“ im Grundgesetz – Verfassungswirklichkeit und -möglichkeit eines Rechts auf Wohnen 385
bb) „Recht auf Wohnen“ in den Landesverfassungen 389
b) Das Milieu im Verfassungsrecht – zu den Begründungstopoi 391
aa) Sozialstaatsprinzip und seine Wirkung für den Milieuschutz in grundrechtlichen Konfliktlagen 392
bb) Milieuschutz als Staatsaufgabe oder öffentliche Aufgabe? ...396
cc) Legitimierende grundrechtliche Positionen für den Milieuschutz 398
(1) Allgemeines Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG) 398
(2) Ehe und Familie (Art. 6 Abs. 1, Abs. 4 GG) 399
(3) Freizügigkeit (Art. 11 Abs. 1 GG) 400
(4) Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 Abs. 1 GG).....404

(5) Besitzrecht des Mieters (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG).....406
(6) Allgemeiner Gleichheitssatz und spezielle Gleichheitssätze (Art. 3 Abs. 1 GG und Art. 3 Abs. 3 GG).....409
(7) Zwischenergebnis zu den legitimierenden Positionen 413
dd) Limitierende grundrechtliche Positionen für den Milieuschutz 414
(1) Eigentumsfreiheit (Art. 14 Abs. 1 GG).....415
(a) Geschützte Rechtspositionen 415
(b) Abgrenzung von Inhalts- und Schrankenbestimmung und Enteignung (Art. 14 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2, 3 GG).....417
(2) Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) 418
(3) Freiheit wirtschaftlicher Betätigung im Geschäftsverkehr und die Vertragsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG).....419
(4) Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG) 422
(5) Allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG).....423
3. Zusammenfassung der Direktiven als Bewertungsrahmen 423

B. Die konkreten Reformoptionen im Einzelnen 425

I. Dogmatische Folgen einer Verfassungsänderung zugunsten eines Rechts auf Wohnen für den Milieuschutz 425
II. Reformoptionen im Städtebaurecht 426
1. Soziale Erhaltungssatzung nebst kommunalem Vorkaufsrecht (§ 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB i. V. m. § 24 Abs. 1 Nr. 4 BauGB) 427
a) Berücksichtigung käuferseitiger Verwendungsabsichten 427
aa) Achtung des Eigentumsrechts (Art. 14 Abs. 1 GG).....431
bb) Achtung der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) 434
cc) Zwischenergebnis 437
b) Ausdehnung des räumlichen Geltungsbereichs 437
aa) Achtung der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) 438
bb) Achtung des Eigentumsrechts (Art. 14 Abs. 1 GG).....439
cc) Achtung der wirtschaftlichen Betätigungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) 440
dd) Achtung des Bestimmtheitsgebots (Art. 20 Abs. 3 GG) 441
ee) Zwischenergebnis 442
c) Erfassung neuerer Erwerbsmodelle 443
d) (Wieder-)Einführung eines Vorkaufsrechts zum Erwerb von Austausch- und Ersatzland 446
e) Umgang mit genehmigungspflichtigen Kaufverträgen 448

f) Verzicht auf die Rücktrittsmöglichkeit des vorkaufsverpflichteten Verkäufers beim kaufpreislimitierenden Vorkaufsrecht 449
g) Bedarfsunabhängige Wohnnutzung als genereller Ausübungsgrund 452
2. Alternative Reformoptionen auf dem Gebiet des Bauplanungsrechts 453
3. Transformation der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme zur Innenentwicklungsmaßnahme als orchestrierte Urban Governance .456
III. Reformoptionen jenseits des Städtebaurechts 459
1. Preisrechtliche Regelungen im Zweckentfremdungsrecht 459
2. Verschiebung der Belastungen und Anreize bei Grundsteuer und Grunderwerbsteuer 461
3. Erweiterung des Mietpreisrechts 461
a) Anpassung der „Modernisierungsumlage“ 461
aa) Achtung des Eigentumsrechts (Art. 14 Abs. 1 GG) 462
bb) Achtung der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) 464
b) Transparenz durch Informationspflichten (§ 577 BGB) 464
aa) Kompetenzrechtliche Einordnung 464
bb) Vereinbarkeit mit Grundrechten 465
(1) Achtung des Eigentumsrechts (Art. 14 Abs. 1 GG).....465
(2) Achtung der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) 469
(3) Achtung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG)....470
(4) Zwischenergebnis 472
cc) Regelungsvorschlag und Gedanken zur Regelungstechnik ...472
(1) Implementierung im Mietrecht oder im WEG-Recht 472
(2) Implementierung in § 250 BauGB 473
4. Zusammenfassung 476

Abschließende Gedanken zum Milieuschutzrecht 479

A. Zentrale Untersuchungsergebnisse 481

B. Weiterführender Thesenkatalog 495

Literaturverzeichnis 497
Quellenverzeichnis 539
Register 541

Abkürzungsverzeichnis

1. WoBauG	Erstes Wohnungsbaugesetz
2. WoBauG	Zweites Wohnungsbaugesetz
a. F.	Alte Fassung
AbbauG	Gesetz über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und über ein soziales Miet- und Wohnrecht (Abbaugesetz)
Abs.	Absatz
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AGH-Drs.	Drucksache des Abgeordnetenhauses von Berlin
Alt.	Alternative
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschehen
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BauNVO	Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke
BauO	Bauordnung
BauROG	Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuchs und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung (Bau- und Raumordnungsgesetz 1998)
BBauGÄndG	Gesetz zur Änderung des Bundesbaugesetzes (Bundesbaugesetzänderungsgesetz)
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
Begr.	Begründer
BetrKV	Betriebskostenverordnung
BewG	Bewertungsgesetz
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BMWK	Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz
BMWSB	Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen
BR-PlProt.	Plenarprotokoll des Deutschen Bundesrates
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BT-PlProt.	Plenarprotokoll des Deutschen Bundestages
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
CESCR	Committee on Economic, Social and Cultural Rights (Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte)
Difu	Deutsches Institut für Urbanistik
DIMR	Deutsches Institut für Menschenrechte
DWE	Deutsche Wohnen Enteignen
e. V.	eingetragener Verein
Ed.	Edition

EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EL	Ergänzungslieferung
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im allgemeinen Sprachgebrauch: Europäische Menschenrechtskonvention)
ESC	European Social Charter (Europäische Sozialcharta)
et al.	et alii/aliae (und andere)
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	Vertrag über die Europäische Union
f.	folgende
ff.	fortfolgende
Fn.	Fußnote
GBl. DDR	Gesetzesblatt der Deutschen Demokratischen Republik
GdW	Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen
GG	Grundgesetz
GG-Änd. GrStG	Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 72, 105 und 125b)
GrEStG	Grunderwerbsteuergesetz
GrStG	Grundsteuergesetz
GrStGÄndG	Gesetz zur Änderung des Grundsteuergesetzes zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken für die Bebauung
GrStRefG	Gesetz zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (Grundsteuer-Reformgesetz)
HRC	Human Rights Committee (Menschenrechtsausschuss)
Hrsg.	Herausgeber:in oder herausgegeben
Hs.	Halbsatz
i. S. d.	im Sinne des
i. V. m.	in Verbindung mit
ICJ	International Court of Justice
lit.	litera (Buchstabe)
LPE	Law and Political Economy
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
MietAnpG	Gesetz zur Ergänzung der Regelungen über die zulässige Miethöhe bei Mietbeginn und zur Anpassung der Regelungen über die Modernisierung der Mietsache (Mietrechtsanpassungsgesetz)
MietNovG	Gesetz zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung (Mietrechtsnovellierungsgesetz)
MPBRefG	Gesetz zur Verlängerung und Verbesserung der Regelungen über die zulässige Miethöhe bei Mietbeginn (Mietpreisbremsenreformgesetz)
n. F.	neue Fassung
Nr.	Nummer
OVG	Oberverwaltungsgericht
Rev. ESC	European Social Charter (Revised) Revidierte Europäische Sozialcharta
Rn.	Randnummer

S.	Seite
SGB	Sozialgesetzbuch
SoBoN	Klauseln zur sozialgerechten Bodennutzung
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
TA Lärm	Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm
u. a.	unter anderem
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
Urt.	Urteil
Var.	Variante
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VorkG	Gesetz zur Wiederherstellung des Vorkaufsrechts in Milieuschutzgebieten (Neues Vorkaufsrecht-Gesetz)
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WiStrG	Gesetz zur weiteren Vereinfachung des Wirtschaftsstrafrechts
WKSchG	Gesetz über den Kündigungsschutz für Mietverhältnisse über Wohnraum (Wohnraumkündigungsschutzgesetz)
WoBauRefG	Gesetz zur Reform des Wohnungsbaurechts (Wohnungsbaureformgesetz)
WoFG	Wohnraumförderungsgesetz
WoGG	Wohngeldgesetz
WoGStärkG	Gesetz zur Stärkung des Wohngeldes (Wohngeldstärkungsgesetz)
WRV	Weimarer Reichsverfassung
WVK	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (im allgemeinen Sprachgebrauch: Wiener Vertragsrechtskonvention)
ZPO	Zivilprozessordnung
ZwVbG Bln	Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum Berlin
ZwVbVO Bln	Verordnung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum Bln

Einführung: Das „Milieu“ im Recht

Wohnen ist gleichzeitig menschliches Grundbedürfnis und wirtschaftliches Gut. Daraus ergibt sich mit Blick auf Art. 14 Abs. 2 GG eine – auch im Vergleich zu anderen im Privateigentum stehenden Gütern – besondere Spannungslage zwischen privaten und öffentlichen Nutzungszielen. Im Fall des Eigentums an Grund und Boden ist dieser Konflikt von besonderer Virulenz, weil der Boden kein ordinäres Gut ist, sondern eine „unvermehrbare und unentbehrliche“[1] Ressource. Gesetzgeber und Gerichte haben Fragen zur Verteilung und Nutzung von Grund und Boden deshalb seit jeher mit großer Behutsamkeit verhandelt und das Verhältnis von Privatnützigkeit und Gemeinwohl im Wandel der gesellschaftlichen Verhältnisse beständig neu austariert. Auch die Exekutive hat im Bestreben, eine sozialgerechte Bodenordnung herzustellen, diverse bodenordnende Maßnahmen unternommen.

Unter dem Eindruck der anhaltenden Urbanisierung werden alle drei Staatsgewalten allerdings zusehends vor ungeahnte Herausforderungen gestellt.[2] Steigende Baulandpreise[3] und Mietzinsen,[4] die wachsende Mietbelastungsquote[5] und

---

[1] BVerfGE 21, 73 (82): „Die Tatsache, dass der Grund und Boden unvermehrbar und unentbehrlich ist, verbietet es, seine Nutzung dem unübersehbaren Spiel der Kräfte und dem Belieben des Einzelnen vollständig zu überlassen; eine gerechte Rechts- und Gesellschaftsordnung zwingt vielmehr dazu, die Interessen der Allgemeinheit in weit stärkerem Maße zur Geltung zu bringen als bei anderen Vermögensgütern.“

[2] Nach UN-Prognosen werden zwei Drittel der Weltbevölkerung im Jahr 2050 in Städten leben, *UN HABITAT*, World Cities Report 2022, S. 17; *UN HABITAT*, State of the World’s Cities 2010/11, 2008, S. 9; *UN DESA*, The World Urbanization Prospects: The 2018 Revision, 2018, S. 21; konkret für Deutschland bedeutet dies über 60 Mio. Einwohner im urbanen Raum, *UN DESA*, The World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, S. 223.

[3] *Destatis*, PM Nr. 404 v. 26.8.2021; *Destatis*, Serie 17, Reihe 4, 8/2022, S. 39; *Krieger*/*Kortmann*/*Kott*/*Schöneich*, Datenreport 2021, 7.1 Wohnen, S. 266.

[4] Zum Mietindex: *Destatis,* Wohnungsmietindex, https://de.statista.com/statistik/daten/studie/70132/umfrage/mietindex-fuer-deutschland-1995-bis-2007/.

[5] Die Mietbelastungsquote übersteigt bei 40 Prozent der Großstadthaushalte die Leistungsgrenze; bei Haushalten unter der Armutsgrenze (= 60 Prozent unter dem mittleren bedarfsgewichteten Nettoeinkommen) sind es 53 Prozent, *Holm*/*Junker*, Die Wohnsituation in deutschen Großstädten – 77 Stadtprofile, 2019, S. 9, 19; wiederum 13 Prozent der Haushalte fallen nach Mietabzug unter das Existenzminimum, *Holm*/*Regnault*/*Sprengholz*/*Stephan*, Muster sozialer Ungleichheit der Wohnversorgung in deutschen Großstädten, 2021, S. 80; 58 Prozent der Bevölkerung empfinden Wohnkosten als „gewisse finanzielle Belastung“, 13 Prozent als „große Belastung“, *Krieger*/*Kortmann*/*Kott*/*Schöneich*, Datenreport 2021, 7.1 Wohnen, S. 266.

die sich mit der heterogenen Nachfrageentwicklung regional ausweitende Wohnungsbaulücke[6] ziehen Prozesse der Suburbanisierung[7], Gentrifizierung[8] und Segregation[9] nach sich, die vielerorts als „Mainstream" Breitenwirkung entfalten – mit unterschiedlichen sozialräumlichen Konsequenzen.[10]

Die mittlerweile typisierten Phänomene von Gentrifizierung und Segregation folgen zwar primär aus einer fehlgeleiteten Boden- und Wohnraumpolitik des späten 20. Jahrhunderts in Westdeutschland,[11] die sich mit der Wiedervereinigung Deutschlands und über die Jahrtausendwende hinaus auch in den neuen Bundesländern fortsetzte,[12] zugleich sind Gentrifizierung und Segregation aber aus rechtswissenschaftlicher Perspektive als das Resultat verfassungsrechtlich begründeter „siegreicher Eigentumspositionen"[13] auf dem Feld des Bodenmarkts relevant.

Rechtlich steht die vielfach als „neue soziale Frage"[14] betrachtete Problematik um die sozialverträgliche Stadtentwicklung im Brennpunkt von Eigentumsgarantie und gemeinwohlorientierter Bodennutzung.[15] Daher wird das Wohnungs-

---

[6] Zur Regionalität der Defizite *Ehrentraut/Koch*, Wohnraumbedarf in Deutschland – Wohnungsbautag vom 22.6.2017, S. 5 f.; *empirica*, Herausforderungen und Perspektiven für den deutschen Wohnungsmarkt, 2017, S. 2, 13; *Holm/Lebuhn/Junker/Neitzel*, Wie viele und welche Wohnungen fehlen in deutschen Großstädten, 2018, S. 72; *Kühling*, NZM 2020, 521 (521).

[7] Dazu *Breuer*, in: BMBau (Hrsg.), Schriftenreihe 02 „Stadtentwicklung", Heft Nr. 02.034, 1985, S. 7.

[8] Der Begriff „Gentrification" geht auf *Ruth Glass* zurück, die ihn zur Beschreibung der Verdrängung finanzschwächerer Bewohner durch wohlhabendere Bevölkerungsteile („landed gentry") aus Londoner Stadtteilen prägte, *Glass*, in: Brown-Saracino (Hrsg.), The Gentrification Debates, 2010, S. 19 (22 f.); näher unter S. 20.

[9] Instruktiv *Ramsauer*, Steuerung sozialer und ethnischer Segregation durch städtebauliche Planungsinstrumente, 2018.

[10] Übersicht bei *Holm*, IzR 2014, 277 (278); dezidiert zu diesen Konsequenzen sogleich noch auf S. 26–29.

[11] Speziell zum strukturellen Umbruch im Wohnungswesen der DDR, *Borst*, in: Häußermann/Neef (Hrsg.), Stadtentwicklung in Ostdeutschland, 1996, S. 107.

[12] Die gesamte Entwicklung der Wohngesetzgebung seit dem 19. Jahrhundert abbildend und kritisch erörternd *Sammet*, Das Gesetz des Wohnungsmarktes, 2025, S. 64 ff.

[13] *Breuer*, Die Bodennutzung im Konflikt zwischen Städtebau und Eigentumsgarantie, 1976, S. 2.

[14] Zuletzt in der Regierungserklärung des amtierenden Bundeskanzlers *Friedrich Merz* vom 14.5.2025: „Eine der wichtigsten sozialen Fragen unserer Zeit – darauf muss ich selbstverständlich heute eingehen – ist bezahlbares Wohnen. Ob für Familien und Rentner mit kleinem Einkommen oder für junge Menschen gerade in den Ballungszentren: Wohnraum muss bezahlbar bleiben. Und dort, wo die Preise bereits zu weit gestiegen sind, muss er wieder bezahlbar werden.", Bulletin der Bundesregierung Nr. 34.4 vom 14.5.2025; aus der Wissenschaft statt vieler hier nur *Schollmeier*, Gewährleistung von angemessenem und bezahlbarem Wohnraum als Verfassungsfrage, 2020, S. 29, 40; *Köster*, ZRP 2022, 79 (79); *Ahlert/Bachmann/Bäckermann* et al., sub/urban 2018, 205 (205).

[15] Hierneben gewinnen ökologische Interessen zunehmen an Bedeutung, so beispielsweise zur Klimakatastrophe als größte Herausforderung der Stadtpolitik, *UN HABITAT*, Cities

versorgungsdefizit von mancher Seite auch weniger als ein Knappheits- denn als ein Eigentumsstrukturproblem betrachtet.[16]

Ein Aspekt dieser „neuen sozialen Frage" kursiert in der rechtspolitischen Debatte unter dem geflügelten Wort „Milieuschutz". Gemeint ist damit meist der Schutz einer in einem bestimmten städtischen Gebiet angesiedelten Wohnbevölkerung vor Verdrängung aus finanziellen Gründen („Gentrifizierung"[17]). Zwar ist die Bezeichnung „Milieu" den Gesetzestexten fremd, doch hat sich der Terminus für das Instrument der sozialen Erhaltungssatzung (§ 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, Abs. 4 BauGB) etabliert, die landläufig unter der Bezeichnung „Milieuschutzsatzung" firmiert.[18] Als solche fungiert sie – vor allem in Zusammenschau mit dem kommunalen Vorkaufsrecht (§ 24 Abs. 1 Satz 1 Var. 2 BauGB)[19] – als Projektionsfläche für typische verfassungsrechtliche Konflikte im Bereich des sozialen Bodenrechts.[20] Wofür der Begriff „Milieu" aber steht und was „Milieuschutz" konkret bedeutet,[21] weshalb dieser legitim ist, und auf welche Weise er praktiziert wird oder praktiziert werden sollte, ist bislang nicht besprochen.

Dies gab den Anlass zu einer eingehenden Untersuchung, was das Milieu ist und weshalb Milieuschutz betrieben wird beziehungsweise betrieben werden soll. Im Laufe der Untersuchung hat sich herausgestellt, dass sich hinter dem nur vermeintlich griffigen Schlagwort „Milieuschutz" tatsächlich eine komplexe Rechtsmaterie verbirgt. Diese Komplexität ist Reflex des Umstands, dass die soziale Stadtplanung den Menschen in seiner gesamten vielschichtigen Existenz betrifft. Die Verhandlung von „Wohnraum" im Spannungsfeld zwischen menschlichem Grundbedürfnis, warenförmigem und marktbestimmtem Produkt sowie materiell-ökologischer Ressource erhebt den Milieuschutz zu einer gesamtgesellschaftlichen Herausforderung mit erheblicher sozialer Sprengkraft.

---

and Climate Change, Global Report on Human Settlements, 2011; hierzu im Raumordnungsrecht: *Schmidtchen*, Klimagerechte Energieversorgung im Raumordnungsrecht, 2014; *Kassimowa*, Klimaschutz durch Raumordnungsrecht, 2019.

[16] Zu den Eigentumsstrukturmodellen am Beispiel von Berlin siehe *Hölzl/Nuissl*, APuZ Bauen und Wohnen, 51–52/2022, S. 36 (36 ff.).

[17] Definitorisch hierzu sogleich noch dezidiert unter S. 20 sowie Fn. 1112.

[18] So bereits zu § 39h Abs. 3 BBauG, *Difu*, NVwZ 1985, 813 (813).

[19] Dezidiert zum Vorkaufsrecht im Allgemeinen auf S. 263 ff. sowie zum Vorkaufsrecht auf dem Gebiet der Milieuschutzsatzung im Besonderen auf S. 111 ff.

[20] Hierzu die nach wie vor aktuelle *Bürgerinitiative „Neues Vorkaufsrecht Jetzt!"* https://neues-vorkaufsrecht.jetzt/.

[21] „Milieu" wird im Duden definiert als „soziales Umfeld, Umgebung, in der ein Mensch lebt und die ihn prägt", Duden, 28. Aufl. 2020; „Milieuschutz" als „Gesamtheit kommunalpolitischer und stadtplanerischer Maßnahmen zur Vermeidung der Gentrifizierung in einem bestimmten Stadtgebiet", ebd.

A. Kontextualisierung und Problemaufriss

Das „Milieu“ ist weder legaldefiniert noch haben Rechtsprechung[1] oder Literatur[2] eine Formel zur Erfassung dieses Phänomens entwickelt. Allgemein sucht man eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem Begriff „Milieu“ in rechtswissenschaftlichen Werken vergebens.[3]

Anders stellt es sich in der (Stadt-)Soziologie sowie in den mit der städtischen Planung befassten Wissenschaften (insbesondere der Stadtplanung, Regionalplanung, Regionalökonomie und Architektur) dar, die sich begriffsprägend mit dem Milieu auseinandergesetzt haben.[4]

Die Forschungsgemeinschaft der Planungs- und Sozialwissenschaften hat sich aus theoretischer, wie aus praktischer Perspektive dafür interessiert, ob und wann ein „Milieu“ in seinen Strukturen schutzwürdig ist. Ihre anschlussfähigen Erkenntnisse und Modelle wurden grundsteinlegend für die Erarbeitung und Auslegung von Rechtsnormen im Bereich des Städtebaurechts.[5] Unter ihrem Eindruck soll eine definitorische Annäherung an den Begriff „Milieu“ erfolgen , indem die Genese des Milieubegriffs nachgezeichnet wird, um im Anschluss die für den „Milieuschutz“ relevanten stadttheoretischen Grundannahmen und empirischen Grundlagen darzulegen.

---

[1] Eine für Missverständnisse anfällige Entscheidung des BVerwG ausgenommen, zu der es verkürzt heißt, das allgemeine Bauplanungsrecht leiste keinen Milieuschutz, siehe *Berkemann*, ZfBR 2021, 611 (617) zu BVerwG, Urt. v. 23.8.1996 – 4 C 13/94, NVwZ 1997, 384 (388), ging es in dem Urteil doch lediglich um die Genehmigung für die vorübergehende Unterbringung von Asylbewerbenden.

[2] Zu § 39h Abs. 3 BBauG als „Milieuschutzsatzung“, *Difu*, NVwZ 1985, 813 (813).

[3] Zu Forschungsstand und -desiderat zum „Milieu“ auf S. 12 ff.

[4] Exemplarisch für eine eher stiefmütterliche Berücksichtigung sozialer Belange, auch in der Stadtsoziologie und -planung, steht die Tatsache, dass *Pfeil* in der ersten Auflage ihrer „Großstadtforschung“ auf eine Darstellung der *Chicagoer Schule* verzichten musste, weil ihr die Literatur nicht zur Verfügung stand, siehe *Korte*, Stadtsoziologie, 1986, S. 100.

[5] Andernfalls besteht das Risiko, dass „Milieuschutzinstrumente“ mit diffusen Argumenten implementiert und eingesetzt werden, so *Kühling*, NZM 2020, 521 (523), der dem MietNovG (BT-Drucks. 18/3132, S. 11 ff.) und dem MietRÄndG (BT-Drucks. 17/11894) pauschalisierende Verweise auf Gentrifizierungsprozesse, steigende Mieten und das Nahziel der Dämpfung der Wiedervermietungsmieten vorwirft, ebd., Fn. 14.

I. „Milieu" – Genese des Begriffs in der Sozial-, Stadt- und Raumforschung

Etymologisch geht das „Milieu" auf einen altfranzösischen Begriff der Mechanik für „die Umgebungsmaterie eines Körpers" zurück, der sich in späteren Jahren zu einem Fachbegriff der Biologie entwickelte, der so viel bedeutet wie „die Umgebung eines Organismus."[6] Später ist der Begriff den Naturwissenschaften entlehnt worden, um gesellschaftliche Zusammenhänge zu beschreiben, mithin die Umwelt des Menschen. Konkret war es *Émile Durkheim*, der das „soziale Milieu" als Begriff der Sozialwissenschaften etablierte,[7] deren Disziplinen ihn sodann weiter ausdifferenzierten.[8]

Die stadtsoziologische Auseinandersetzung mit dem Milieu setzte mit der Liberalisierung des Bodenrechts und der „von ständischen und zukünftigen Zwängen befreite[n] Markt- und Gewerbeordnung"[9] ein. Zusammen mit den aufklärerischen und industriellen Neuerungen des 18. und 19. Jahrhunderts veränderte sich das Verständnis von der ständisch-feudalen Bodenordnung und die Bürger entwickelten ein „Milieubewusstsein", was sich unter anderem in *Franz Oppenheimers* Kritik am Bodenmonopol, *Franz Adickes* Ideen zur Zonenenteignung (*Lex Adickes*) und dem von *Adolf Damaschke* initiierten Bund Deutscher Bodenreformer zeigt.[10]

In diesem Zeitgeist ist sodann auch die Preußische Städteordnung 1808 („Steinsche Städteordnung") verabschiedet worden, die mit ihren Rechten zur aktiven Mitgestaltung des urbanen Gemeinwesens[11] den Grundstein für die moderne Bürgerstadt legte.[12] Die zunächst noch begrüßte Bodenliberalisierung zeigte jedoch – im Zusammenspiel mit der rasant fortschreitenden Industrialisierung – auch ihre Kehrseiten. *Viktor Aimé Huber* beklagte alsbald die einsetzende Wohnungsnot, *Otto von Gierke* unterbreitete zu ihrer Bekämpfung Ideen zu Genossenschaften im städtischen Siedlungswesen und *Adolf Damaschke* forderte bald gar die nächste Bodenrechtsreform.[13]

---

[6] *Brasch*, in: Zentrum für digitale Lexikographie der deutschen Sprache, 2021, Milieu.

[7] Das „soziale Milieu" beschreibt nach *Durkheim* „überindividuelle normative Zwänge und Verpflichtungen", zitiert nach *Hofmann*/*Rink*, in: Schwenk (Hrsg.), Lebensstil zwischen Sozialstrukturanalyse und Kulturwissenschaft, Bd. VII, 1996, S. 184.

[8] Zum Milieubegriff in der Stadtsoziologie *Dangschat*, in: Dohrendorf (Hrsg.), Soziale Erhaltungssatzung und ihre Bedeutung für die Stadterneuerung und Stadtentwicklung, 1991, S. 15 (15); zur Stadtsoziologie *Schäfers*, Stadtsoziologie, 2. Aufl. 2010, S. 52 f.

[9] *Schäfers*, Stadtsoziologie, 2. Aufl. 2010, S. 53.

[10] Im Einzelnen *Schäfers*, Stadtsoziologie, 2. Aufl. 2010, S. 53 f.

[11] Bspw. § 15 Satz 1 Preußische Städteordnung 1808: „Das Bürgerrecht besteht in der Befugnis, städtische Gewerbe zu treiben und Grundstücke im städtischen Polizeibezirk der Stadt zu besitzen."

[12] Vgl. *Conze*, Die Preußische Reform unter Stein und Hardenberg – Bauernbefreiung und Städteordnung, 2. Aufl. 1958.

[13] Detailliert bei *Schäfers*, Stadtsoziologie, 2. Aufl. 2010, S. 53 f.

Was das Milieu im Speziellen anbelangt, finden sich erste kritische Töne in der gesellschaftstheoretischen Forschung von *Georg Simmel*[14] zum urbanen Zusammenleben aus dem Jahr 1903.[15] *Simmel* fragte sich, welchen Einfluss die verdichtete städtische Umgebung auf das Zusammenleben der dort wohnenden Menschen habe.[16] Dies regte später andere Wissenschaftler an, sich mit der sozialplanerischen Stadtgestaltung auseinanderzusetzen,[17] allen voran *Louis Wirth*[18] mit der von ihm im Jahr 1938 begründeten *Chicago School of Sociology*.[19] Ihr berühmtester Vertreter, *Robert Ezra Park*[20], entwickelte ein Modell, das für die spätere Stadtplanung weichenstellend sein sollte. Indem *Park* die Stadt in eine Makro-, Meso- und Mikroebene unterteilte,[21] gelang es ihm, die Wechselwirkungen zwischen städtebaulicher Veränderung und angestammter Bevölkerung empirisch zu analysieren.[22]

---

[14] *Simmel*, in: Hartung (Hrsg.), Essays zur Kulturphilosophie, 2020, S. 65–82; *Häußermann,* in: Mieg (Hrsg.), Georg Simmel und die aktuelle Stadtforschung, 2011, S. 15 (15–27); *Schnabel*, Die soziologische Gesamtkonzeption Georg Simmels, 1974.

[15] Wenn auch ohne Wertung im Hinblick auf die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung, beschrieb *Simmel* den Großstädter als einen zwar „intellektuellen", aber auch „blasierten" und „abgestumpften Vernunftmenschen", dessen Nervenleben durch die Stadt übersteigert werde, *Simmel*, in: Hartung (Hrsg.), Essays zur Kulturphilosophie, 2020, S. 65–82; näher *Spellerberg*, in: Breckner/Göschel/Matthiesen (Hrsg.), Stadtsoziologie und Stadtentwicklung, 1. Aufl. 2020, S. 183 (184 f.).

[16] Später auch *Heidegger*, Bauen Wohnen Denken – Vorträge und Aufsätze (1954) Nachdr. 2022, S. 169: „Mensch sein, heißt: als Sterblicher auf der Erde sein, heißt: wohnen."; auch *Bollnow*, Mensch und Raum (1963), 2011, S. 97 f.: „Wohnen heißt also: eine feste Stelle im Raum haben, an diese Stelle hingehören und in ihr verwurzelt sein. Damit aber der Mensch an dieser Stelle verweilen, damit es ihm hier behagen kann, darf der ‚Ort' des Wohnens nicht als ein bloßer Punkt aufgefasst werden, so wie wir zunächst von einem natürlichen Mittelpunkt des erlebten Raums gesprochen hatten, auf den alle seine Wege bezogen seien. Um dort in Muße wohnen zu können, bedarf diese Stelle einer gewissen Ausdehnung.", ebd., S. 98; ähnlich *Lefebvre*, in: Dünne/Günzel (Hrsg.), Raumtheorie, 2006, S. 330 ff.; *Lefebvre*, La production de l'espace, 1974.

[17] *Häußermann*/*Siebel*, Stadtsoziologie, 2004, S. 42 f.; zu den weiteren Gründungsvätern der Stadtsoziologie zählen *Ferdinand Tönnies* und *Max Weber*, siehe *Tönnies*, Gemeinschaft und Gesellschaft – Grundbegriffe der reinen Soziologie, Nachdr. der 8. Aufl. (1935) 2010; *Weber*, Die Stadt (1913), Nachdr. 1999 weiterführend *Bruhns*, in: Müller/Sigmund (Hrsg.), Max Weber Handbuch, 2020; Überblick bei *Eckardt*, Soziologie der Stadt, 2004, S. 12.

[18] *Wirth*, AJS 1938, 1 (3); zur urbanen Theorie von *Wirth* namens „Urbanism as a Way of Life", siehe *Morris*, Urban Sociology, 1968, S. 15–38.

[19] *Wirth*, AJS 1938, 1 (3); *Park*/*Burgess*, Introduction to the Science of Sociology, 1970, S. 252 f.; zur Person: *Schäfers*, Stadtsoziologie, 2. Aufl. 2010, S. 89; zur Schule: *Häußermann*/*Siebel*, Stadtsoziologie, 2004, S. 3; zur Methodik: *Krause*, Model Cases. On Canonical Research Objects and Studies, 2021.

[20] Zur Methodik *Häußermann*/*Siebel*, Stadtsoziologie, 2004, S. 49.

[21] *Park*/*Burgess*/*McKenzie*, The City, 1925; kritisch zur Methodik *Krause*, Model Cases. On Canonical Research Objects and Sites, 2021.

[22] *Park*, AJS 1939, 1 (3–20) rezipiert von *Müller*, Die Großstädte und das Mikroleben, in: SZ v. 21.4.2020.

In Deutschland sind diese Modelle ab den 1970er Jahren weiterentwickelt worden,[23] ab dem Jahr 1990 insbesondere von *Stefan Hradil*[24] und *Gerhard Schulze*.[25] Besondere Prominenz erlangte der wirtschaftsgeographische Milieubegriff der frankophonen Forschungsgruppe zur Regionalökonomie, *Groupe de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs* (GREMI),[26] deren Ansinnen es war, durch Milieuforschung regionale Innovationspotentiale und Wirtschaftsförderungsstrategien zu entwickeln.[27] Zu diesem Zweck behandelten sie Milieus erstmals als räumlich klar abgrenzbare Einheiten (Milieu als „Gesamtheit aller regionalen, von Milieu-Bewusstsein geeinten Schlüsselpersonen und ihrer informellen wie formellen Beziehungen").[28]

Der Begriff „Milieu" blieb trotz aller Modelle und Definitionsversuche jedoch unscharf. Eine einheitliche Definition sucht man in der Soziologie und den verwandten Planungsdisziplinen vergebens.[29] Abstrakt beschreibt das Milieu eine zahlenmäßig begrenzte und in einem abgrenzbaren Raum angeordnete Personengruppe, die sich über messbare soziostrukturelle Daten charakterisiert. Da sich die Variablen dieser multifaktoriellen Formel nahezu beliebig anordnen und auslegen lassen, stellt der Begriff beziehungsweise das Phänomen die Rechtswissenschaft vor Herausforderungen.

II. Rechtswissenschaftliche Grenzen in der Erfassung von Milieus

Die Bindung der Rechtswissenschaft an Operabilität und Praktikabilität setzt der rechtswissenschaftlichen Erfassung des Milieus von vornherein unüberwindbare Grenzen, und zwar in dreierlei Hinsicht: mit Blick auf die Gebietsmäßigkeit, die Sozialstruktur und die Kontinuität eines Milieus.

---

[23] *Friedrichs*, Stadtanalyse, 3. Aufl. 1983, S. 20 ff.; *Siewert*, in: Wehling (Hrsg.), Kommunalpolitik, 1975, S. 43 (56 ff.).

[24] *Hradil*, in: Schwenk (Hrsg.), Lebensstil zwischen Sozialstrukturanalyse und Kulturwissenschaft, Bd. VII, 1996, S. 16; zum Werk *Dangschat*, in: Blasius/Dangschat (Hrsg.), Gentrification, 1990, S. 69 (75); zur Methodik *Friedrichs*/*Galster*/*Musterd*, HS 2003, 797 ff.; *Merkel*, Kreativquartiere, 2008, S. 71.

[25] *Schulze*, Die Erlebnisgesellschaft. Kultursoziologie der Gegenwart, 1992, S. 173.

[26] *Aydalot*, Milieux innovateurs en Europe, 1986; *Maillat*/*Crevoiser*/*Lecoq*, Introduction à une approche quantitative du Milieu, 1991, S. 356.

[27] ARL (Hrsg.), Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, 2019, S. 1536; ähnlich *Fromhold-Eisebith*, RuR 1999, 168 (169); beispielhaft *Landry*, The Creative City, 2000, S. 133; vgl. auch *Camagni*, Innovation Networks, 1991, S. 3.

[28] *Fromhold-Eisebith*, in: Brunotte et al. (Hrsg.), Lexikon der Geographie, Bd. II, 2002, S. 271; ARL (Hrsg.), Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, 2019, S. 1534–1536; näher *Koschatzky*, Räumliche Aspekte im Innovationsprozess, 2011, S. 201 f.; *Feldman*, Geography of innovation, 1994, S. 13; *Malecki*, Technology and economic development, 1997, S. 3–5, 253–272; *Humphrys*, EPA 1993, 293 (293).

[29] *Schumann*, in: Kießler/Korte (Hrsg.), Soziale Stadtplanung, 1975, S. 219 (228).

1. Räumliche Abgrenzbarkeit des Milieus

Die theoretische Soziologie mag aufgrund eines anderen Verständnisses vom Raum[30] auf eine äußere Begrenzung des Milieus verzichten können. Aus rechtlicher Perspektive ist eine räumliche Festsetzung demgegenüber unerlässlich, weil Maßnahmen zum Milieuschutz naturgemäß in ihrem Anwendungsbereich auf ein bestimmtes Gebiet begrenzt werden müssen.[31]

Die Grenze kann sich etwa über bauliche und geographische beziehungsweise topographische Merkmale (Stadtteile, Straßenzüge, angrenzende Grün- oder Gewerbeflächen, Flüsse) ergeben.[32] Auf diese Weise können Milieus kartographisch sichtbar gemacht werden.[33] Dieses Vorgehen ist der Stadtplanung geläufig, schaffen Satzungen (vor allem Bebauungspläne) doch die gebietsmäßigen Vorgaben zur Beurteilung der baurechtlichen Zulässigkeit von Vorhaben. Selbst wenn keine Erfassung per Satzung erfolgt, bestimmt die „Eigenart der näheren Umgebung" die Zulässigkeit (§ 34 BauGB).[34] Somit begrenzen äußerliche Gegebenheiten das Milieu und bestimmen den Bereich, in dem milieuschützende Regelungen gelten. Darin liegt die erste rechtliche Grenze für die Erfassung von Milieus.

2. Sozialstruktur des Milieus

Neben den baulich-geographischen Spezifika kennzeichnet sich das Milieu durch seine Sozialstruktur.[35] Ihr wohnen wiederum drei verschiedene Elemente inne:

Erstens, die objektbezogenen Sozialindikatoren. Damit ist die baulich-funktionelle Beschaffenheit des eingegrenzten Gebiets im Vergleich zu anderen Gebieten gemeint. Messbare Strukturdaten sind unter anderem die Anzahl der Miet-, Eigentums- und Sozialwohnungen, die Flächenverteilung, die Höhe des Mietzinses und die Anzahl der Versorgungseinrichtungen.

---

[30] Zum ontologischen Raumbegriff *Werlen*, Gesellschaft, Handlung und Raum, 3. Aufl. 1997, S. 230; *Weichhart*, in: Wöhler (Hrsg.), Tourismusräume, 2010, S. 21 ff.; *Läpple*, in: Häußermann (Hrsg.), Stadt und Raum, 1991, S. 168 f.; zum interpretativen Raumbegriff *Farwick*, Segregierte Armut in der Stadt, 2001, S. 145.

[31] Zum fehlenden physischen Raumbezug *Gebhardt*, in: Schnur (Hrsg.), Quartiersforschung, 2. Aufl. 2014, S. 113 (115); Definitionen wie diejenige von *Willen*, wonach ein Quartier „vor der Wohnungstür beginnt und vom individuellen Aktionsradius jedes Menschen abhängt", sind nicht operabel, *Willen*, Annäherungen ans Quartier anlässlich der Projektwertstatt des BBSR 2005, S. 1.

[32] Zur Frage nach den Grenzen des Milieus in der wirtschaftsgeographischen Innovationsforschung *Koschatzky*, Räumliche Aspekte im Innovationsprozess, 2001, S. 206; zur räumlichen Dimension des Quartiers *Ramsauer*, Steuerung sozialer und ethnischer Segregation durch städtebauliche Planungsinstrumente, 2017, S. 43.

[33] Visualisierung z. B. bei *Bauer*/*Blickle*/*Ehmann* et al., Die Muster der Ungleichheit, in: Die Zeit v. 30.1.2023.

[34] Zur Bewertung siehe BVerwG, Urt. v. 12.12.1990 – 4 C 40/87, NVwZ 1991, 879 (880).

[35] Vgl. *Castells*, The Urban Question, 1976, S. 97–112.

Zweitens, die subjektbezogenen Sozialindikatoren. Hierunter fallen alle in der Wohnbevölkerung liegenden Faktoren, zum Beispiel wirtschaftliche, familiäre und soziale Kriterien,[36] etwa das durchschnittliche Nettoeinkommen, die Kaufkraft pro Einwohner, die Dichte der dort ansässigen Wohngeldempfänger, das Bevölkerungsalter, die Haushaltsgröße etc.

Drittens, die Sozialstruktur des Gebiets, verstanden als die Beziehung der Bewohner zueinander und die Prägung ihres sozialen Miteinanders durch die räumlichen Strukturen.[37] Dies zu erfassen, ist empirisch kaum möglich. Einzig Fragen nach dem Nachbarschaftsgefühl können vage Hinweise darauf liefern, wo sich Menschen als einem Milieu zugehörig identifizieren.[38]

Die Schwierigkeit der Erfassung resultiert aus der rechtlich ebenfalls weitgehend ungeklärten Vorfrage, was „Wohnen“[39] bedeuten soll.[40] Hierzu haben sich in der Rechtsprechung allerdings diverse Formeln herausgebildet, die einzelne As-

---

[36] Dabei kann auf Elemente der Sozialraumanalyse zurückgegriffen werden, etwa die Abbildung „sozialer Trends“ über Indizes, dazu *Shevky*/*Bell*, in: Atteslander/Hamm (Hrsg.), Materialien zur Siedlungssoziologie, 1974, S. 125 (127 ff.).

[37] Sogenannte „Räumliche Sozialisierungseffekte“, *Castells*, The Urban Question, 1976, S. 97–112; *Herlyn*, in: Herlyn, Stadt- und Sozialstruktur, 1974, S. 16 (17); dieser Gedanke hat an verschiedenen Stellen Einzug in das BauGB gefunden, bspw. in § 171e BauGB, *Reidt*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 15. Aufl. 2022, § 171e Rn. 16: „Denn es ist nicht die Zusammensetzung als solche, sondern die wirtschaftliche Situation der Menschen, durch die das Gebiet benachteiligt ist. Umgekehrt wirkt ein solches Gebiet auf die Menschen im Gebiet wirtschaftlich und sozial benachteiligend, weil es vielfach einer besonderen Stigmatisierung ausgesetzt ist, die die Chancen der Menschen, sich an der gesellschaftlichen Entwicklung zu beteiligen, erschwert.“

[38] *Bahrdt*, in: Herlyn (Hrsg.), Stadt- und Sozialstruktur, 1974, S. 172 (172) m. w. N.; *Herlyn*, in: Ders., Stadt- und Sozialstruktur, 1974, S. 16 (17).

[39] Dabei besteht zwischen Bauen und Wohnen ein enger Zusammenhang, der sich auch etymologisch abbildet: Das althochdeutsche Wort für bauen („buan“) bedeutet „wohnen“, was wiederum für „bleiben“ steht, vgl. *Heidegger*, Bauen Wohnen Denken – Vorträge und Aufsätze (1954) Nachdr. 2022, S. 169: „Nun sagt uns freilich das alte Wort buan nicht nur, bauen sei eigentlich wohnen, sondern es gibt uns zugleich einen Wink, wie wir das von ihm genannte Wohnen denken müssen.“

[40] Im Recht wird „Wohnen“ nur bereichs-, z. T. sogar nur problemspezifisch diskutiert, man denke nur an das „Wohnen“ i. S. v. Art. 13 GG, jenes nach § 7b EStG oder § 244 Abs. 4 StGB; allein für das *öffentliche* Wohnraumrecht *Weber*, NZM 2018, 70 ff.; zur fehlenden transdisziplinären Forschung *Knabe*, in: Kessl/Reutlinger (Hrsg.), Handbuch Sozialraum, 2. Aufl. 2019, S. 635 (636); interdisziplinär nur *Byer* (Hrsg.), Placing Property – A Legal Geography of Property Rights in Lands, 2023; *Merton*, in: Atteslander/Hamm (Hrsg.), Materialien zur Sozialpsychologie, 1974, S. 164 (169); wohn*soziologisch Breckner,* Soziologie des Wohnens, 1981; *Elsner,* Die Bedeutung und Funktion des Wohnraumes: ein Beitrag zur Soziologie des Wohnens anhand einer Untersuchung in der Region Trier, 1. Aufl. 2007; *Hasse*, Was bedeutet es, zu wohnen?, 2023; *Häußermann*/*Siebel,* Soziologie des Wohnens, 2012; wohn*psychologisch Flade,* Wohnen psychologisch betrachtet, 2. Aufl. 2006; *Flade,* Wohnen in der Individualisierten Gesellschaft, 2020; *Selle,* Die eigenen vier Wände – Zur verborgenen Geschichte des Wohnens, 1993; *Häußermann*/*Siebel*, in: Häußermann/Ipsen/Krämer-Badoni et al. (Hrsg.), Stadt und Raum, 1992.

Sachregister

Sofern die angegebenen Seitenzahlen kursiv gesetzt sind, bezieht sich die Fundstelle auf die auf diesen Seiten gesetzten Fußnoten; in allen übrigen Fällen auf den Haupttext.

Abwendung 110, 139–141, 152–161
– Abwendungsvereinbarung 110, 139–141, *siehe auch* städtebaulicher Vertrag
– Kündigung 152–161
AirBnb *309*, 309-311, *siehe auch* Zweckentfremdung
Allgemeine Erklärung der Menschenrechte 374, 376
Allgemeine Handlungsfreiheit 422
Allgemeines Persönlichkeitsrecht 398
Art der baulichen Nutzung 181 f.
Ausgleichsbetrag 124, 296, *288*, *siehe auch* Bodenwertsteigerung
Ausnahme *siehe* Bebauungsplan
Baugebietstypen 182 f.
Baugebot, städtebauliches 176 *siehe auch* städtebauliches Gebot
Baugenehmigung 51, 208, 211, 235
– Baugenehmigungsverfahren 211
– Genehmigungsanspruch 235
– Typenbaugenehmigung 208
Baugesetzbuch 16, 82
– BauGB-Reform 301, 456
– Einführung 82
Baulandausweisung 223–226, *235*, *siehe auch* Ausgleichsbetrag
Baulandmobilisierungsgesetz 124, 167, 193, 213, 242, 265, 268, *427*
Baulandmodell 227, 233
Baulandmodell – kooperatives Baulandmodell 221 f.
Bauleitplanung 180
Bauordnung 204
– Bauordnungsgesetz 204–208
Bauturbo 301, 456
Bebauungsplan 169–204, 209–221
– Ausnahme von den Festsetzungen des Bebauungsplans 209–210
– Befreiung von den Festsetzungen des Bebauungsplans 210–221
– Innenentwicklungsbebauungsplan 200–204
– sektoraler Bebauungsplan 171–174
Befreiung *siehe* Bebauungsplan
Belegungsbindung 228, 237–239, 243, 247, 267, 300–301, *siehe auch* Sozialwohnraum
Berufsfreiheit 418–419
– Berufsausübungsregelung 418–419
– Dreistufentheorie 419
– objektiv berufsregelnde Tendenz 418
Besitzrecht des Mieters 406–409
Bestandsschutz 303, 344
Betätigungsfreiheit, wirtschaftliche 219–421
Bodenwert 1, 122, 126, 249, 288, 296, 332–334, 491
– Entwicklung 1, 122, 271
– planungsbedingte Bodenwertsteigerung 249, 288, 296
– Spekulation 122, 126, 271, 332–334, 491
Bundesbaugesetz 42
Bundesverwaltungsgericht 142 f., 198, 228, 427
– Rechtsprechung zu § 26 BauGB 142, 144
– Rechtsprechung zu § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB 198

– Rechtsprechung zu Baulandmodellen 228
Chicago School of Sociology 7
Demokratieprinzip 393
Dreistufentheorie *siehe* Berufsfreiheit
Durchführungsvertrag *siehe* städtebaulicher Vertrag
Durchmischung 23, 486
Durchmischung – der Wohnbevölkerung 23, *siehe auch* Heterogenität
Durchmischung – funktionale Durchmischung 486, *siehe auch* Mischgebiet, urbanes Gebiet
Eigentum 414–418
– Eigentumsfreiheit 414
– Eigentumsgarantie 415
– Inhalts- und Schrankenbestimmungen 417
– Sozialklausel 432, 417
Einheimische *siehe* Einheimischenmodell
Einheimischenmodell 229–231
– Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts *59*
– Traunsteiner Modell 229
– Weilheimer Modell 229–231
Enteignung 280 f.
– Deutsche Wohnen & Co Enteignen 365 f.
– Sozialisierung 365 f.
– städtebauliche Enteignung 280–285
Entwicklungsmaßnahmen 294–298
– städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen 294
Erhaltungssatzungen, städtebauliche 45
– soziale Erhaltungssatzung 45–110
– Stadtgestalt-Erhaltungssatzung 46
– Umstrukturierungssatzung 47, 100, 104
Faktisches Baugebiet 186
Festsetzungen 179–200, *siehe auch* Bebauungsplan
– Festsetzungsfindungsrecht 181, 249
– im Bebauungsplan 171–208
Flächennutzungsplan 180
Folgekostenvertrag *siehe* städtebaulicher Vertrag
Freizügigkeit 230–231
– Grundrecht *siehe* Recht auf Freizügigkeit
– Unionsrechtliche Freizügigkeit 230–231
Fremdenverkehrsgebiet 105–106
Gentrifizierung 19–22, 26–29, 36
Gewährleistungsauftrag, staatlicher 392, 396–398
Gleichheitssatz 409–413
– allgemeiner Gleichheitssatz 409
– besonderer Gleichheitssatz 409
– Neue Formel *410*
– Willkürformel *410*
Governance, 222, 251 f.
– Urban Governance 251–263
GREMI 8
Grunderwerbssteuer 333–335
Grundsteuer 280, 329–333
– Grundsteuergesetz 329
Halbteilungsgrundsatz 240–241, 331
– steuerrechtlicher Halbteilungsgrundsatz 331, 240–241
Haltefrist, grunderwerbssteuerrechtliche 33
Heterogenität 12–19
Homogenität *siehe* Heterogenität
ICESCR *siehe* UN-Sozialcharta
Immissionsschutzrecht 183–184, 192–194
Innenbereich, unbeplanter 170–171
Innenentwicklungsmaßnahme *271*, *294*, 456–459
Kappungsgrenze 340
Kaufpreislimitierung 122–130, 449
Koppelungsverbot 234
Leerstand 305, 307
– taktischer Leerstand *siehe* Zweckentfremdung
– wohnungswirtschaftlicher Leerstand 307
Leipzig-Charta 18
Leitbild 17–19
– Leipzig-Charta 18
– städtebauliches Leitbild 17–19
– Leitbildneutralität 18–19
Luxusmodernisierung 341, *341*
Maß der baulichen Nutzung 192
Mietendeckel 338, *siehe auch* Mietpreisbegrenzung
Mietpreisbegrenzung 337–346
– Kappungsgrenze 340
– Mietendeckel 338
– Mietpreisbremse 344
– Mietspiegel 339

Mietpreisbremse *siehe* Mietpreisbegrenzung
Mietspiegel *siehe* Mietpreisbegrenzung
Milieu 6–7, 7–8, 12–29, 41, 45–110, 427–453
– Etymologie 6–7
– in der Sozialwissenschaft 7–8, 12–29
– rechtswissenschaftliche Definition 8–11
Milieuschutzsatzung 41, 45–110
– Ausnahmetatbestände 100–103
– Erlass 47–48
– Genehmigungsanspruch 55–58, 100–103
– Genehmigungsverfahren 54–57
– Gründe, besondere städtebauliche 76
– Reformoptionen 427–453
– Regelungsgenese 77–92
– Zusammensetzung der Wohnbevölkerung 58–63
Milieuschutzverordnung *siehe* Milieuschutzsatzung
Mischgebiet 184, 186–187
Modernisierungsgebot, städtebauliches 276
Nachverdichtung 184, 192, 195, 199
– Nachverdichtungsgebot 184, 192
– Vorrang der Innenentwicklung 192
Neubau 165–166, 178, 191
Neutralität *siehe* Leitbildneutralität
Nutzungsänderung 47, 57, 66, 85, 136, 310
– bauliche Nutzungsänderung 47, 57, 66
Obdachlosigkeit 382, *388*
Objektförderung 320
Orientierungswerte 192–194
Raumordnung 89, 124, 367
– Raumordnungsgesetz *89*
Recht auf Ehe 399–400
Recht auf Familie 300–400
Recht auf Freizügigkeit 400–404
Recht auf informationelle Selbstbestimmung 421–422
Recht auf Wohnen 385–391
Rechtsgutachten *327*, 366–368
– des Bundesverfassungsgerichts 1954 366–368
Rechtsstaatsprinzip 393, 414, 418, 430, 437, 468, 483
– Bestimmtheitsgebot 414, 437, 440–442
– Verhältnismäßigkeitsgrundsatz 274, 414, 419, 421, 430, 436
– Vorbehalt des Gesetzes 219, 248, 418, 422
– Vorrang des Gesetzes 219
Regionalökonomie 8
RETT-Blocker 334
Right to Housing 373–384, *siehe auch* Recht auf Wohnen
– Unionsrecht 381–384
– Völkerrecht 374–381
Rückbaugebot *270*, *siehe auch* städtebauliches Gebot
Sanierung 285 f.
– Sanierungssatzung 287
– städtebauliche Sanierungsmaßnahme 285
– städtebaulicher Missstand 285–286
Satzungsvorkaufsrecht *siehe* Vorkaufsrecht
Schrankentrias 421, *436 siehe auch* Allgemeine Handlungsfreiheit
Schrottimmobilie *120*, 270, 280, 489
– taktischer Leerstand *siehe* Zweckentfremdung
– Vorkaufsfall *siehe* Vorkaufsrecht, besonderes
Segregation 19–22, 22–29, 35–38, 95, 194, 258, 285–286, 373
Sektorale Wohnraumversorgung *siehe* sektoraler Bebauungsplan
Share Deal 113, 299, *335*, 443–446
Sozialcharta, europäische 374
Soziale Stadt 251, 255–259
– Maßnahmen der Sozialen Stadt 255–259
Sozialgerechte Bodennutzung (SoBoN) *siehe* städtebaulicher Vertrag
Sozialisierung 357–361
Sozialklausel 432, 417–418
Sozialplan 288–292
Sozialplanung *siehe* Sozialplan
Sozialstaatsprinzip 293
Sozialwohnraum 321–328
Sozialwohnraum – Sozialwohnungsquote 327
Sozialwohnung *siehe* Sozialwohnraum
Spekulation, grundstücksbezogene *siehe* Bodenwert
Staatsaufgabe 396–398
Stabilität, soziale 17, 95, 107

Städtebauförderung 42–43, 123, 278, 320–328
Städtebauförderung – Städtebauförderungsgesetz 42–43, 77
Städtebaulicher Vertrag 222–251
– Abwendungsvereinbarungen 139–141
– Austauschverhältnis 236 f.
– Durchführungsvertrag 245
– Folgekostenvertrag 224
– Klauseln zur sozialgerechten Bodennutzung (SoBoN) 227 f.
– Kopplungsverbot 234–236
Städtebauliches Gebot 269–280
– Baugebot 270
– Modernisierungsgebot 276
Städtebaurecht 38, 41–42, 46
– allgemeines Städtebaurecht 38, 46
– besonderes Städtebaurecht 38, 42–43, 46
Stadtplanung 7, 13
– als Bauleitplanung *siehe* Bauplanung
– als Disziplin *siehe* Stadtplanungswissenschaft
Stadtplanungswissenschaft 7, 13, *23*
Stadtumbau 251, 253
– Maßnahmen des Stadtumbaus 253
Subjektförderung 317–319
Suburbanisierung 2
– Umwandlungsverordnung 68–70
– von Wohnraum 68, 137, 150, 215, 348
Umwandlung 68–70, 137, 150, 215, 348
UN-Sozialpakt 374, 376–381
Unverletzlichkeit der Wohnung 404–405
Urban Governance 251–253
Urbanes Gebiet 184, 188–189
Verdrängung 2–3, 19–20, 26, 56–60, 63 f.
Verdrängungsdruck *siehe* Verdrängung
Verhältnismäßigkeitsgrundsatz 274, 414, 419, 421, 430, 436, *siehe auch* Rechtsstaatsprinzip
Verkehrswertermittlung *siehe* Kaufpreislimitierung
Verwendungsabsicht, käuferseitige 144-152
Vorkauf *siehe* Vorkaufsrecht
Vorkaufsrecht 111–119, 141 f., 263–266
– allgemeines Vorkaufsrecht 111–119, 263–266
– Ausschlusstatbestand 141 f.
– Ausübungsvoraussetzungen 263
– besonderes Vorkaufsrecht 266–269
– Kaufpreislimitierung *siehe* Kaufpreislimitierung
– kommunales Vorkaufsrecht 263
– Mietervorkaufsrecht 346–351
– Satzungsvorkaufsrecht 266
– städtebauliches Vorkaufsrecht 111–112
– Vorkaufsrecht zugunsten Dritter 119–122
– Wohnbaulandbereitstellungsvorkaufsrecht 265–266
Willkürformel *410*
Wirtschaftsstrafgesetz 344
Wohnbaulandbereitstellungsvorkaufsrecht 133, 263 *siehe auch* Vorkaufsrecht
Wohnbevölkerungszusammensetzung *siehe* Milieuschutzsatzung
Wohngebiet, 182–186
– besonders Wohngebiet 184–186
– reines Wohngebiet 182–184
Wohngeld 317–319
– Wohngeldgesetz 317–319
Wohnraumförderung 317–320
– Objektförderung 320
– Subjektförderung 317–319
– Wohnraumförderungsgesetz 175, 323
Wohnungsbindungsgesetz *325*
Wohnungseigentum *322*, 81, *siehe auch* Eigentum
– Wohnungseigentumsgesetz 81
Wohnungsmarkt *26–27*, *67*, 72, 174, 214 f.
– angespannter Wohnungsmarkt *67*, 72, 174, 214–221, 268
Wohnungsnot 41, 301, 405
Zweckentfremdung 306 f.
– AirBnB 309–311
– Nebenwohnung *siehe* Zweitwohnung
– taktischer Leerstand 307–309
– von Wohnraum 305
– Zweckentfremdungsverbotsgesetz 306 f.
– Zweitwohnung 311–313