



Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



BBSR-
Online-Publikation
06/2024

Instrumente zur Sicherung des bezahlbaren Wohnens und zum Erhalt vielfältiger Nutzungen

von

Dr. Anja Nelle
Jürgen Veser
Tobias Jacobs
Simone Plötzer



Instrumente zur Sicherung des bezahlbaren Wohnens und zum Erhalt vielfältiger Nutzungen

Das Projekt des Forschungsprogramms „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt)“ wurde vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Auftrag des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) durchgeführt.

IMPRESSUM

Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn

Wissenschaftliche Begleitung

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
Referat WB 8 „Wohnen und Gesellschaft“
Mathias Metzmacher (Projektleitung)
mathias.metzmacher@bbr.bund.de

Begleitung im Bundesministerium

Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen
Referat S I 4 „Bodenpolitik, Bodenrecht, Besonderes Städtebaurecht“
Dr. Gregor Forschbach, Kathrin Sieberns

Autorinnen und Autoren

IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, Berlin
Dr. Anja Nelle, Jürgen Veser
nelle@ifsberlin.de
mit Timourou Wohn- und Stadtraumkonzepte, Leipzig
Tobias Jacobs, Simone Plötzer

Lektorat

IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, Berlin
Stephan Hoess

Stand

Dezember 2023

Satz und Layout

Studio Individual, Berlin
Mia Sedding

Bildnachweis

Titelbild: Dr. Anja Nelle, IfS Berlin
Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen, 2022: S. 45 mi. re.
IfS im Auftrag Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen Berlin, 2022: S. 45 oben li.
Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung, I/22 – Bevölkerung, Wohnungsmarkt, Stadtökonomie, 2022: S. 45 oben re.
Landeshauptstadt Stuttgart, Amt für Stadtplanung und Wohnen, 2023: S. 45 unten mi.
Stadtplanungsamt Frankfurt am Main (Nachbearbeitung IfS), 2023: S. 45 mi. li.
Stadt Köln – Die Oberbürgermeisterin, Amt für Stadtentwicklung und Statistik, 2023: S. 45 unten re.
Stadt Leipzig, Amt für Wohnungsbau und Stadterneuerung, 2023: S. 45 unten li.

Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr für die Richtigkeit, die Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie für die Beachtung privater Rechte Dritter. Die geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen des Herausgebers übereinstimmen.

Zitierweise

Nelle, A.; Veser, J.; Jacobs, T.; Plötzer, S., 2024: Instrumente zur Sicherung des bezahlbaren Wohnens und zum Erhalt vielfältiger Nutzungen. Herausgeber: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. BBSR-Online-Publikation 06/2024. Bonn.

Inhaltsverzeichnis

1 Einführung	6
1.1 Kurzfassung	6
1.2 Summary	9
1.3 Einbettung des Forschungsvorhabens in den wohnungspolitischen Kontext	12
1.4 Ziel des Forschungsvorhabens und Untersuchungsgegenstand	13
1.5 Untersuchungskonzept	15
1.6 Überblick über den Aufbau der Studie	16
Teil A Überblick über die Anwendungspraxis in Deutschland	18
2 Länder	19
2.1 Landespolitische Rahmenbedingungen	19
2.2 Überblick über Verordnungen und Gesetze der Länder	20
3 Kommunen	23
3.1 Kommunen mit sozialen Erhaltungsgebieten nach § 172 BauGB	23
3.2 Kommunen mit Anwendung eines Zweckentfremdungsverbots	26
3.3 Kommunen mit Anwendung des besonderen Vorkaufsrechts nach § 25 BauGB	28
3.4 Auswahl der Fallstädte	28
3.5 Überblick über die in den Fallstädten angewandten Instrumente	28
Teil B Anwendung der Instrumente in den Fallstädten	30
4 Rahmenbedingungen auf dem Wohnungsmarkt und Einbettung der Instrumente in die kommunale Wohnungspolitik	31
4.1 Eckwerte der Wohnungsmarktentwicklung	31
4.2 Einfluss der Wohnungsmarktentwicklung auf die Anwendung der Instrumente	32
4.3 Einbettung der Instrumente in die kommunale Wohnungspolitik	32
5 Ausweisung von sozialen Erhaltungsgebieten und dort angewandte Instrumente	36
5.1 Soziale Erhaltungssatzungen nach § 172 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB	36
5.2 Genehmigung baulicher Maßnahmen und Nutzungsänderungen	46
5.3 Ausübung des allgemeinen Vorkaufsrechts nach § 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 BauGB	57
5.4 Umwandlungsgenehmigungen nach § 172 BauGB in sozialen Erhaltungsgebieten	67
5.5 Umwandlungsgenehmigungen nach § 250 BauGB und vollzogene Umwandlungen	76
5.6 Auswirkungen auf die Entwicklung der vollzogenen Umwandlungen	84
5.7 Bewertung der in sozialen Erhaltungsgebieten angewandten Instrumente	88
6 Zweckentfremdungsverbot	90
6.1 Fallstädte mit gesetzlicher Grundlage der Länder	90
6.2 Regelungen und Verfahren für die Umsetzung	91
6.3 Schwerpunkte der Zweckentfremdung	92
6.4 Bedeutung des Instruments	93

7	Erhalt der Nutzungsmischung	96
8	Besonderes Vorkaufsrecht nach § 25 BauGB	100
8.1	Fallstädte mit Zugehörigkeit zur Gebietskulisse nach § 201a BauGB	100
8.2	Regelungen und Verfahren für die Umsetzung	101
8.3	Fallzahlen und Erfahrungen aus der Anwendungspraxis sowie Bewertung des Instruments durch die Kommunen	101
Teil C	Fazit zur Wirkungsweise der Instrumente	104
9	Zusammenfassung der Ergebnisse zu den untersuchten Instrumenten	105
9.1	Einleitender Überblick	105
9.2	Soziale Erhaltungsgebiete nach § 172 BauGB	105
9.3	Genehmigung baulicher Maßnahmen und Nutzungsänderungen	106
9.4	Allgemeines Vorkaufsrecht nach § 24 S. 1 Nr. 4 BauGB	108
9.5	Genehmigungsvorbehalt Umwandlung nach § 172 BauGB in sozialen Erhaltungsgebieten	109
9.6	Genehmigungsvorbehalt Umwandlung nach § 250 BauGB	110
9.7	Zweckentfremdungsverbot	111
9.8	Erhalt der Nutzungsmischung	112
9.9	Besonderes Vorkaufsrecht nach § 25 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BauGB	113
10	Resümee	114
	Dokumente/Literatur	121
	Abbildungsverzeichnis	125
	Tabellenverzeichnis	126

1 Einführung

1.1 Kurzfassung

In Städten und Gemeinden mit angespannten Wohnungsmärkten ist es eine große wohnungspolitische Herausforderung, Lösungsansätze für die Engpässe im bezahlbaren Wohnungsmarktsegment zu finden. Zentrales Ziel des Forschungsvorhabens „Instrumente zur Sicherung des bezahlbaren Wohnens und zum Erhalt vielfältiger Nutzungen“ war es, zu untersuchen, inwieweit sechs überwiegend städtebauliche Instrumente (zusätzlich zum Mietrecht) zur Sicherung von bestehendem, bezahlbarem Wohnraum dienen. Folgende Forschungsfragen standen im Mittelpunkt:

- Wo werden die Instrumente angewendet?
- Wie erfolgt die Anwendungspraxis und wie ist die Wirkungsweise der Instrumente?
- Welchen Beitrag leisten sie zur Sicherung des bezahlbaren Wohnens?

Ein für den Bund wichtiges Ergebnis dieser Studie ist, dass ein breiter Überblick über die Anwendung der Instrumente in Kommunen vorgelegt wird. Dargestellt wird dafür auch die Verbreitung der Verordnungen auf Länderebene, die Voraussetzungen für die Anwendung einer Reihe von Instrumenten auf kommunaler Ebene sind.

Insgesamt wurden folgende sechs Instrumente untersucht:

1. Soziale Erhaltungssatzung nach § 172 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB (Genehmigungspflicht für bauliche Änderungen und Nutzungsänderungen in sozialen Erhaltungsgebieten, die von der Kommune festgelegt werden): Mit Stand 31. Oktober 2023 gibt es 22 Kommunen in Deutschland, die das Instrument in einem oder mehreren Gebieten nutzen, in älteren Gebieten aus den 1990er-Jahren wird es jedoch oft aktuell nicht eingesetzt.
2. Anwendung des allgemeinen Vorkaufsrechts nach § 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 BauGB (in sozialen Erhaltungsgebieten) durch die Kommune: Von den 22 Kommunen mit sozialen Erhaltungsgebieten haben fünf bereits das allgemeine Vorkaufsrecht ausgeübt, d. h. Wohnhäuser selbst oder zugunsten Dritter erworben.
3. Umwandlungsgenehmigung zur Begründung von Wohnungseigentum oder Teileigentum in sozialen Erhaltungsgebieten nach § 172 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 und S. 4 BauGB (Grundlage ist eine entsprechende Landesverordnung): Neben den beiden Stadtstaaten Berlin und Hamburg gibt es drei weitere Landesverordnungen und acht Anwenderkommunen in Deutschland (vier in Baden-Württemberg, zwei in Bayern und zwei in Hessen).
4. Umwandlungsgenehmigung in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten nach § 250 BauGB (Grundlage ist eine entsprechende Landesverordnung mit Gebietsbenennung): Neben den beiden Stadtstaaten Berlin und Hamburg gibt es drei weitere Landesverordnungen in Bayern, Hessen und Niedersachsen, Anwendungserfahrungen liegen bei dem 2021 eingeführten Instrument zum 30. Juni 2023 aus Hamburg, Berlin und Frankfurt am Main vor.
5. Verbot der Zweckentfremdung nach Landesrecht (Grundlage sind Landesverordnungen, in der Regel mit Gebietsbezug auf angespannte Wohnungsmärkte): Landesverordnungen gibt es in elf der 16 Länder, mit 39 Anwenderkommunen ist das Instrument von den untersuchten am weitesten verbreitet.

6. Ausübung des besonderen Vorkaufsrechts nach § 25 Abs. 1 S. 1 Nr. 3b in nach § 201a BauGB definierten angespannten Wohnungsmärkten (Grundlage sind Festlegungen der Kulisse nach § 201a): Landesverordnungen mit Gebietskulisse nach § 201a BauGB gibt es in den drei Stadtstaaten und sieben Flächenländern. Zum Erlass der Satzungen bundesweit und der Ausübung auf kommunaler Ebene liegen noch keine Ergebnisse aus der Praxis vor.

Ergänzend zu den Instrumenten wurde untersucht, inwieweit diese geeignet sein können, eine Nutzungsvielfalt, die gewerbliche, kulturelle und soziale Nutzungen einschließt, in sozialen Erhaltungsgebieten zu sichern.

Die Ergebnisse zur lokalen, spezifischen Anwendungspraxis und zur Wirkungsweise beruhen auf einer vertieften Untersuchung von sieben Fallstädten: Berlin, Frankfurt am Main, Hamburg, Köln, Leipzig, München und Stuttgart. In den Städten erfolgt die Festsetzung sozialer Erhaltungsgebiete nach § 172 BauGB in der Regel in zwei Schritten: Zunächst werden im Rahmen von Grobscreenings oder Voruntersuchungen Verdachts- oder Beobachtungsgebiete vorgeschlagen, in einem zweiten Schritt wird eine detaillierte Untersuchung durch beauftragte Büros durchgeführt. Geprüft werden dabei das Aufwertungspotenzial, der Aufwertungsdruck (auch: Verdrängungs-/Gentrifizierungsdruck), die Verdrängungsgefahr (auch: Verdrängungspotenzial) sowie besondere städtebauliche Gründe, aus denen die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung geschützt werden soll. Sind die Kriterien ausreichend erfüllt, wird das Prüfergebnis als Begründung für den Erlass einer sozialen Erhaltungssatzung bzw. -verordnung (Berlin, Hamburg) herangezogen. Obgleich diese meist unbefristet erlassen werden, hat sich eine Überprüfung der Anwendungsvoraussetzungen nach ca. fünf Jahren in der Praxis etabliert.

Die **Genehmigung baulicher Maßnahmen und Nutzungsänderungen** nach § 172 BauGB wird von einer Beratung der Eigentümer¹ flankiert, so dass sie meist genehmigungsfähige Anträge stellen. Die Genehmigungsquote ist entsprechend hoch, auf die Beantragung nicht genehmigungsfähiger Modernisierungen wird vielfach verzichtet. Die Anträge auf bauliche Änderungen reichen von Grundrissänderungen über den Anbau von Aufzügen und Balkonen bis zur Änderung der Ausstattung. Die Themen und Genehmigungsquoten in den Fallstädten sind geprägt von der Gebäudestruktur, den Aufwertungspotenzialen des Bestands sowie den Erfahrungen, die von Verwaltung und Eigentümern in der lokalen Praxis bereits gesammelt wurden. Von Bedeutung sind aber auch die wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Strategien der Kommunen.

Mit der Versagung bestimmter baulicher Maßnahmen soll erreicht werden, dass die Struktur des Wohnungsbestands erhalten bleibt und die Anhebung des Ausstattungszustands gebremst wird. Dadurch erfolgen keine umlagefähigen Modernisierungen über den zeitgemäßen Standard hinaus und es werden starke Mieterhöhungen vermieden. Aus der Praxis wird bestätigt, dass die Dynamik der Veränderungen in sozialen Erhaltungsgebieten durch die Verpflichtung, bauliche Änderungen genehmigen zu lassen, gedämpft wird.

Bei dem **allgemeinen Vorkaufsrecht nach § 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 BauGB** stehen Mietshäuser im Fokus, die von Eigentümern aus verschiedenen Motiven verkauft werden. Wenn die Kommune erwartet, dass bei dem Käufer Verwertungspläne bestehen, die den Satzungszielen entgegenstehen, kann sie steuernd eingreifen. In der Regel ist es Ziel der Anwendung des Vorkaufsrechts in den Fallstädten, eine Abwendungserklärung auszuhandeln, in der der Käufer bzw. die Käuferin sich auf die Wahrung bestimmter städtebaulicher Ziele verpflichtet. Gelingt dies nicht, kann die Kommune selbst oder zugunsten Dritter das Vorkaufsrecht ausüben. Ziel ist dann eine gemeinwohlorientierte Bewirtschaftung des Wohnhauses. Die Fallzahlen für Abwendungen liegen in allen Fallstädten, die das Instrument nutzen, über den ausgeübten Vorkaufsrechten. In einzelnen Städten werden in den Abwendungsvereinbarungen Regelungen zur Mietpreishöhe und Belegungsbindung aufgenommen. In diesen Fällen erfolgt eine effektive Sicherung bezahlbaren Wohnens. Das Instrument erreicht allerdings nur

1 Die Begriffe „Eigentümer“, „Vermieter“ und „Käufer“ werden in diesem Bericht nicht gegendert, da sie als Rechtsbegriffe von Bedeutung sind und darunter (auch) juristische Personen (Vereine, Unternehmen etc.) fallen (können).

eine Wirkung, wenn das Vorkaufsrecht von den Kommunen tatsächlich, ggf. zugunsten eines Dritten, ausgeübt werden kann, das heißt, das Objekt wirklich angekauft werden kann. Teilweise konnte sich in den Fallstädten eine kontinuierliche Praxis etablieren, die zu einer hohen Akzeptanz des Instruments geführt hatte. Seit dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts im November 2021 wird das allgemeine Vorkaufsrecht nach § 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 BauGB jedoch in allen Fallstädten fast gar nicht mehr genutzt.

Die Untersuchung der Praxis der **Umwandlungsgenehmigung nach § 172 BauGB** in sozialen Erhaltungsgebieten zeigt, dass es Untersagungen eher vereinzelt zu Beginn der Anwendung gab. Die sehr hohe Genehmigungsquote ist auf Beratungen durch die Kommunen und insbesondere darauf zurückzuführen, dass sich die Antragstellenden verpflichten, die Wohnungen sieben Jahre nur an Mieter² zu verkaufen (Antragsgrund § 172 Abs. 4 S. 3 Nr. 6 BauGB). In den Fallstädten zeigt sich im Zeitverlauf eine Zunahme der Antrags- und Genehmigungszahlen in Abhängigkeit von zusätzlich in Kraft getretenen sozialen Erhaltungsgebieten, aber teilweise auch gestiegener Nachfrage nach Umwandlungen. So wurde beispielsweise in Berlin ein deutlicher Anstieg der Umwandlungen im Zusammenhang mit externen Effekten (Mietendeckel, Mietpreisbremse, Erwartung strengerer Regeln durch Baulandmobilisierungsgesetz) beobachtet. Bezogen auf die Wirkung kann das Instrument die Umwandlungen in sozialen Erhaltungsgebieten zwar nicht verhindern, allenfalls in ihrem Umfang dämpfen und negative Wirkungen hinauszögern. Mit der Verpflichtung, die Wohnungen sieben Jahre nur an Mieter zu verkaufen, ist der Erwerb durch Dritte für diese Frist ausgeschlossen. Mit dem Verkauf umgewandelter Wohnungen an Dritte vielfach verbundene Mietsteigerungen können so allerdings nur befristet verhindert werden.

Die **Umwandlungsgenehmigung in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten nach § 250 BauGB** hat in Kommunen mit einer entsprechenden Landesverordnung in den sozialen Erhaltungsgebieten Vorrang gegenüber § 172 BauGB mit Ausnahme von kleinen Wohngebäuden. Den in § 172 BauGB überwiegend genutzten Genehmigungsgrund der Verpflichtung, für sieben Jahre nur an Mieter zu veräußern, gibt es in § 250 BauGB nicht. Stattdessen gilt in § 250 BauGB ein restriktiveres Kriterium: Eine Genehmigung ist möglich, wenn die umgewandelten Wohnungen zur eigenen Nutzung an mindestens zwei Drittel der Mieter veräußert werden sollen. Der Nachweis dieser Genehmigungsvoraussetzung ist in den Fallstädten unterschiedlich zu erbringen und reicht von eigentümergeitigen Erklärungen bis zur Vorlage notariell beurkundeter Kaufverträge mit Mietern. In der Anwendungspraxis zeigt die Umwandlungsverordnung nach § 250 BauGB in den Anwenderstädten eine deutlich stärkere Wirkung als der Genehmigungsvorbehalt nach § 172 BauGB: In den sozialen Erhaltungsgebieten sind die Antrags- und Genehmigungszahlen seit in Kraft treten der Verordnungen eingebrochen; ebenso werden durch den erweiterten Geltungsbereich auch außerhalb der sozialen Erhaltungsgebiete Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen weitgehend beschnitten und die damit verbundenen negativen Wirkungen auch auf die Mieten in hohem Maß verhindert.

Das **Verbot der Zweckentfremdung** von Wohnraum soll Leerstand, Fremdenbeherbergung, Rückbau und Nutzung zu gewerblichen Zwecken verhindern. Die Fremdenbeherbergung betrifft spezifische Wohnungsmärkte, insbesondere touristisch interessante Städte, Medizin-Tourismus in Städten mit herausragenden Kliniken oder arbeitsmarktbedingte Kurzeintaufenthalte. Die Internet-Plattform Airbnb hat zu einem Aufschwung unterschiedlicher Geschäftsmodelle in der Fremdenbeherbergung geführt. In den Fallstädten werden Erfahrungen mit der Vergabe von Registrierungsnummern gesammelt, um die Fremdenbeherbergung zu kontrollieren. Gleichwohl wird von hohen Dunkelziffern ausgegangen. Im Zusammenhang mit der Sicherung bezahlbaren Wohnens ist zu beachten, dass Zweckentfremdungsverbotsverordnungen auf den Schutz und Erhalt des gesamten Wohnungsbestands zielen, nicht speziell auf bezahlbaren Wohnraum. Da jedoch dadurch der Verlust von Wohnraum verringert wird, ergeben sich entlastende Effekte für den (angespannten) Wohnungsmarkt und indirekte dämpfende Wirkungen auf die gesamte Mietenentwicklung.

2 Der Begriff „Mieter“ wird in diesem Bericht dort nicht gegendert, wo er im Sinne einer „Mietpartei“ im Zusammenhang mit den entsprechenden nicht gegenderten Passagen des BauGB verwendet wird, zum Beispiel, wenn es um den „Verkauf an Mieter“ geht.

In der Gesamtschau lassen sich aufgrund ihrer indirekten und präventiven Wirkungsweise die Wirkungen der einzelnen Instrumente und ihr Beitrag zum bezahlbaren Wohnen nicht exakt quantifizieren. Gleichwohl wurde deutlich, dass die Instrumente auf verschiedene Weise durchaus einen Beitrag zum bezahlbaren Wohnen leisten. Dieser zielt nicht in erster Linie auf einen individuellen Mieterschutz, sondern richtet sich auf das Wohnungsangebot an sich. Die Instrumente des BauGB stellen damit eine Ergänzung zu wohnungspolitischen Instrumenten dar, insbesondere denen des Mietrechts und der aktiven Bodenpolitik sowie der Angebotsausweitung. Dabei ist der Beitrag der Wirkungen der Instrumente zum bezahlbaren Wohnen umso stärker, je intensiver das Veränderungsgeschehen in den Gebieten ist. Denn nur wenn Eigentümer Umbauten oder Modernisierungen, Umnutzung, Umwandlungen oder Verkäufe anstreben, kommen die Instrumente zur Anwendung. Der Beitrag ist besonders stark, wenn die in sozialen Erhaltungsgebieten eingesetzten Instrumente zusammen mit dem § 250 BauGB und dem Zweckentfremdungsverbot angewendet werden.

1.2 Summary

In cities and towns with tight housing markets, it's a considerable challenge for housing policy to find solutions to the shortages in the affordable housing market segment. The primary objective of the research project "Instruments for Securing Affordable Housing and Preserving a Diversity of Use" was to investigate the extent to which six predominantly urban planning instruments (in addition to tenancy law) contribute to securing existing affordable housing. The focus was on the following research issues:

- Where are the instruments applied?
- How are they applied in practice and how can their mode of operation be described?
- What is their contribution to securing affordable housing?

An important result of this study for the Federal Government is that it provides a broad overview of the application of the respective instruments within local authorities. The dissemination of the ordinances at federal state level, which are a prerequisite for the application of a number of instruments at local authority level, is also presented.

The following six instruments were analysed:

1. Social Preservation Statute in accordance with Section 172 Sentence 1 No. 2 BauGB (authorisation requirement for structural alterations and changes of use in social preservation areas defined by the municipality): As of 31 October 2023, there are 22 municipalities in Germany that apply the instrument in one or more areas, but currently it is not often used in older areas dating from the 1990s;
2. Application of the general pre-emption right pursuant to Section 24 (1) Sentence 1 No. 4 BauGB (in social preservation areas) by the municipality: Of the 22 municipalities with social preservation areas, five have already exercised the general pre-emption right, i.e. acquired residential buildings themselves or in favour of third parties;
3. Conversion authorisation for the creation of ownership of residential flats or partial ownership in social preservation areas in accordance with Section 172 Sentence 1 No. 2 and Sentence 4 BauGB (based on a corresponding state ordinance): In addition to the two city states of Berlin and Hamburg, there are three other state ordinances and eight user municipalities in Germany (four in Baden-Württemberg, two in Bavaria and two in Hesse);

4. Conversion authorisation in areas with tight housing markets in accordance with Section 250 BauGB (based on a corresponding state ordinance with area designation): In addition to the two city states of Berlin and Hamburg, there are three other state ordinances in Bavaria, Hesse and Lower Saxony. As of 30 June 2023, experience of application is available from Hamburg, Berlin and Frankfurt am Main for the instrument introduced in 2021.
5. Prohibition of misappropriation under state law (based on state ordinances, usually with reference to areas with tight housing markets): State ordinances exist in 11 of the 16 federal states; with 39 user municipalities, the instrument is the most widespread of those analysed.
6. Exercise of the special pre-emption right in accordance with Section 25 (1) Sentence 1 No. 3b in tight housing markets defined in accordance with Section 201a BauGB (based on definitions of the area classification in accordance with Section 201a): State ordinances with an area classification in accordance with Section 201a BauGB exist in the three city states and seven territorial states. Concerning the issuing of a statute nationwide and the pertaining practice at the municipal level no results from practice are available yet.

In addition to examining the instruments, the study also looked into the suitability of securing a diversity of use, including commercial, cultural, and social activities, in social preservation areas.

The results on local, specific application practice and on effectiveness are based on an in-depth study of seven case cities: Berlin, Frankfurt am Main, Hamburg, Cologne, Leipzig, Munich, and Stuttgart. In these cities, the designation of social preservation areas in accordance with Section 172 BauGB generally takes place in two stages: Firstly, areas suspected or under observation are proposed as part of a rough screening or a preliminary investigation; in a second step, a detailed investigation is carried out by commissioned offices. The examination includes potential for improvement, pressure for upgrading (also known as displacement/gentrification pressure), the risk of displacement (also known as displacement potential), as well as special urban planning purposes aimed at protecting the composition of the resident population. If the criteria are met adequately, the results of the examination are used as justification for issuing a social preservation statute or ordinance (Berlin, Hamburg). Although these are usually issued for an indefinite period, a review of the application requirements after around five years has become established practice.

The approval of building measures and changes of use in accordance with Section 172 BauGB is accompanied by advice for the property owners, so that they usually submit applications that are eligible for acceptance. The approval rate is correspondingly high, and applications for ineligible modernisations are frequently waived. The applications for building alterations range from changes to floor plans to the addition of lifts and balconies to changes of fixtures and fittings. The topics and approval rates in the case cities are influenced by the structure of the buildings, the potential for upgrading existing stock, and the experience already gathered by the administration, property owners, and local practice.

However, the housing and urban development strategies of the municipalities also play a significant role. The intended effect of the instrument is to maintain the structure of the housing stock and to slow down the upgrade of the standard of fittings by denying certain building measures. As a result, modernisations the cost of which could be passed on to the tenants through rent increases beyond the contemporary standard are prevented, and significant rent increases are avoided. Practical experience confirms that the dynamic of changes in social preservation areas is dampened by the obligation to have building alterations approved.

The general pre-emption right in accordance with Section 24 (1) Sentence 1 No. 4 BauGB focuses on apartment blocks that are sold by owners for various reasons. If the local authority expects the buyer to have development plans that may conflict with the objectives of the statutes, they can intervene in a regulatory manner. Typically, the goal of using the pre-emptive right in the case cities is to negotiate a declaration of avoidance, in which the buyer commits to maintaining certain urban development objectives. If this is not successful, the local

authority can exercise the pre-emption right itself or in favour of third parties. The aim is then to manage the residential property in a way that is orientated towards the common good. The number of cases of avoidance is higher than the number of pre-emption rights exercised in all cities that apply this instrument. In individual cities, regulations on rent levels and occupancy restrictions are included in the avoidance agreements. In these cases, affordable housing is effectively secured. However, the instrument is only successful if the pre-emptive right can actually be exercised by the local authority, potentially in favour of a third party, meaning the property can actually be purchased. In some cases, a continuous practice has been established in case cities, which has led to a high level of acceptance of the instrument. However, since the ruling by the Federal Administrative Court in November 2021, the general pre-emption right pursuant to Section 24(1) Sentence 1 No. 4 BauGB has hardly been applied at all in any of the case cities.

The analysis of the practice of conversion authorisation in accordance with Section 172 BauGB in social preservation areas shows that denials occurred rarely and mainly at the beginning of the application. The very high approval rate is due to consultations carried out by the administration and, in particular, the commitment by the applicants to sell the flats only to tenants for seven years (reason for application Section 172 Para. 4 Sentence 3 No. 6 BauGB). In the case cities, there has been an increase over time in the number of applications and approvals, dependent on additional social preservation areas being established, but also in some cases due to increased demand for conversions. For example, a marked increase in conversions was observed in Berlin in connection with external effects (rent cap, rent brake, the expectation of stricter rules through the Building Land Mobilisation Act). In terms of its effect, the tool cannot prevent conversions in social preservation areas but can at most mitigate their scope and delay negative impacts. The obligation to sell the flats only to tenants for seven years excludes acquisition by third parties for this period. Rent increases often associated with the sale of converted flats to third parties can only be prevented temporarily.

The conversion permission in areas with tight housing markets in accordance with Section 250 BauGB takes precedence over Section 172 BauGB in municipalities with a corresponding state ordinance in social preservation areas, with the exception of small residential buildings. The basis used predominantly for permission in Section 172 BauGB, the obligation to sell only to tenants for seven years, does not exist in Section 250 BauGB. Instead, Section 250 BauGB stipulates a more restrictive criterion: permission is possible if the converted flats are to be sold to at least two thirds of the tenants for their own use. Proof of this permission requirement must be provided in different ways in the individual cities and ranges from declarations by the owner to the presentation of notarised contracts of sale with tenants. In practical terms, the conversion ordinance pursuant to Section 250 BauGB has a much stronger effect in the user cities than the authorisation requirement pursuant to Section 172 BauGB: Since the ordinances came into effect, the number of applications and approvals has plummeted in the social preservation areas; conversions of rental flats into condominiums are largely curtailed both within and outside of the social preservation areas, thereby preventing the associated negative effects on rents to a great extent.

The prohibition of the misappropriation of housing is intended to prevent vacancies, tourist accommodation, demolition and use for commercial purposes. Tourist accommodation affects specific housing markets, in particular cities of tourist interest, medical tourism in cities with outstanding clinics or short-term stays for labour market reasons. The internet platform Airbnb has led to an upswing in different business models in tourist accommodation. In the case cities, experience is being gathered with the allocation of registration numbers to control tourist accommodation. However, it is assumed that there is a high number of unreported cases. As regards the safeguarding of affordable housing, it should be noted that ordinances against misappropriation aim to protect and maintain the entire housing stock, not specifically affordable housing. However, as this reduces the loss of housing, it has a relieving effect on the (tight) housing market and an indirect dampening effect on overall rent development.

Due to their indirect and preventive nature, it is not possible to quantify precisely the effects of the individual instruments and their contribution to affordable housing in a synopsis. Nevertheless, it has become clear that

the instruments do contribute to affordable housing in various ways. This primarily aims not at individual tenant protection but rather at the overall housing supply. The instruments of the BauGB thus complement housing policy instruments, in particular those of tenancy law and active land policy as well as the increase in supply. The more intensive the changes in the areas, the greater the contribution of the instruments to affordable housing. Because only if owners seek to renovate or modernise, alter the occupation, convert or sell, the instruments are applied. The contribution is particularly high when the instruments used in social preservation areas are applied in conjunction with Section 250 BauGB and the ban on misappropriation.

1.3 Einbettung des Forschungsvorhabens in den wohnungspolitischen Kontext

Viele Städte und Gemeinden stehen vor großen wohnungspolitischen Herausforderungen. In den Städten mit angespannten Wohnungsmärkten werden Engpässe im bezahlbaren Wohnungsmarktsegment und mögliche Lösungsansätze besonders intensiv diskutiert. Dabei geht es sowohl um Werkzeuge und Strategien für den Neubau als auch für den Bestandserhalt. Hintergrund ist u. a., dass in den nachgefragten innerstädtischen Gebieten der Städte mit angespannten Märkten die Mieten und Immobilienpreise stark gestiegen sind. Der Bund hat hierauf vor allem mit Änderungen beim Mietrecht (Mietpreisbremse, Kappungsgrenze) sowie durch stark erhöhte Bundesfinanzhilfen für den sozialen Wohnungsbau reagiert. Die Bundesregierung setzt im Ministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) aktuell die Diskussion über mögliche Strategien in einem „Bündnis bezahlbarer Wohnraum“ fort.

Das Bundesinstitut für Bau- Stadt- und Raumforschung (BBSR) hat zudem in den vergangenen Jahren mit Forschungsvorhaben u. a. zur Baulandmobilisierung, zum Erbbaurecht, zur neuen Wohngemeinnützigkeit und der Einbindung von gemeinwohlorientierten Wohnungsmarktakteuren eine Reihe von Instrumenten und ihren Beitrag zum bezahlbaren Wohnen untersuchen lassen.

Im Forschungsvorhabens „Instrumente zur Sicherung des bezahlbaren Wohnens und zum Erhalt vielfältiger Nutzungen“ stehen städtebauliche Instrumente für den Erhalt bezahlbaren Wohnens im Zentrum.

In Zusammenhang mit den Anstrengungen zur Schaffung und Sicherung bezahlbaren Wohnens haben neben den weit verbreiteten kommunalen bodenpolitischen Instrumenten (z. B. Konzeptvergaben, kooperative Baulandmodelle, kommunale Wohnraumversorgungskonzepte) auch die städtebaulichen Instrumente in diversen Städten in den vergangenen Jahren einen Bedeutungszuwachs erlebt. Im Mittelpunkt stehen dabei soziale Erhaltungssatzungen (auch Milieuschutzsatzung genannt), die es seit 1976 (zunächst als § 39h Abs. 3 Nr. 3 BauGB, seit 1987 in § 172 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB) gibt und die dem Erhalt der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung in einem Quartier dienen. Gemeinden erhalten damit die Möglichkeit, in einem Bebauungsplan oder durch Satzung Gebiete zu bezeichnen, in denen der Rückbau, die Änderung oder die Nutzungsänderung baulicher Anlagen der Genehmigung bedürfen.

In den festgelegten Gebieten kann die Gemeinde zudem das allgemeine Vorkaufsrecht ausüben. Einige Länder haben Verordnungen erlassen, mit denen die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen in sozialen Erhaltungsgebieten bzw. in angespannten Märkten unter Genehmigungsvorbehalt gestellt wird. Darüber hinaus wird das Zweckentfremdungsverbot, das dem öffentlichen Wohnungsrecht zugeordnet ist, in einigen Städten eingesetzt, um Wohnraum zu erhalten. Für alle Instrumente gilt, dass die Anwendungsmöglichkeiten und Wirkungsweisen komplex und teils indirekt sind. In der öffentlichen Debatte erhalten Konflikte mit anderen stadtentwicklungs-, sozial- oder wohnungspolitischen Zielen immer wieder Aufmerksamkeit. Deshalb ist wichtig klarzustellen, dass die Regelungen des BauGB nur ein Instrumenten-Baustein neben anderen sind und nicht dem konkreten, individuellen Mieterschutz dienen. Mit der Beauftragung dieser Untersuchung der in Kommunen zunehmend verbreiteten Instrumente will der Bund einen Beitrag zur Schärfung des allgemeinen Verständnisses der Anwendungspraxis und des Zusammenwirkens der Instrumente ebenso liefern wie eine Sensibilisierung für Konfliktfelder.

1.4 Ziel des Forschungsvorhabens und Untersuchungsgegenstand

Ziel des Forschungsvorhabens „Instrumente zur Sicherung des bezahlbaren Wohnens und zum Erhalt vielfältiger Nutzungen“ ist es, einen Überblick über die Verbreitung der ausgewählten Instrumente und deren Anwendung durch Länder und Kommunen zu geben, die Anwendungspraxis von Kommunen näher zu untersuchen und Aussagen darüber zu treffen, wie ihr Beitrag zur Sicherung des bezahlbaren Wohnens von denen, die sie einsetzen, eingeschätzt wird. Zusätzlich sollen generelle Erkenntnisse zur Wirkungsweise der Instrumente gewonnen werden.

Mit dem Forschungsvorhaben stehen insgesamt fünf städtebauliche Instrumente (Instrumente aus dem Bereich des allgemeinen oder besonderen Städtebaurechts des BauGB) im Fokus, mit denen bezahlbarer Wohnraum gesichert werden soll, sowie ein Instrument, das in der Verwaltung den Ressorts Wohnungsaufsicht, Mietrecht oder Mietenpolitik zugeordnet ist. Inwieweit diese oder weitere Instrumente genutzt werden, um vielfältige Nutzungen zu erhalten, wird ebenfalls betrachtet.

Drei der zu untersuchenden Instrumente beziehen sich ausschließlich auf die Gebietskulisse der sozialen Erhaltungsgebiete³ nach § 172 BauGB:

1. Soziale Erhaltungssatzung nach § 172 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB (Genehmigungspflicht für bauliche Änderungen und Nutzungsänderungen)
2. Ausübung des allgemeinen Vorkaufsrechts nach § 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 BauGB
3. Umwandlungsgenehmigung in sozialen Erhaltungsgebieten nach § 172 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 und S. 4 BauGB

Für die Gebietskulisse der sozialen Erhaltungsgebiete wird zudem untersucht, inwieweit Instrumente für den Erhalt einer Nutzungsmischung genutzt oder in Betracht gezogen werden.

Zwei Instrumente sind mit der BauGB-Novelle 2021 in das Instrumentarium aufgenommen worden und beziehen sich auf Gebietskulissen mit einem angespannten Wohnungsmarkt:

4. Umwandlungsgenehmigung in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten nach § 250 BauGB
5. Ausübung des besonderen Vorkaufsrechts nach § 25 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 in nach § 201a BauGB definierten angespannten Wohnungsmärkten

Damit bietet das Forschungsvorhaben auch einen Einblick in die Praxis der Anwendung der noch relativ jungen Möglichkeiten des Baulandmobilisierungsgesetzes und vermittelt einen Überblick über das Zusammenspiel zwischen den Verordnungen der Länder und der Anwendung auf kommunaler Ebene.

Ein weiteres Instrument ist in der Verwaltung den Ressorts Wohnungsaufsicht, Mietrecht oder Mietenpolitik zugeordnet:

6. Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum nach Landesrecht

³ Im Rahmen dieser Studie wird zur Vereinheitlichung der in Berlin genutzte Begriff „soziale Erhaltungsgebiete (SEG)“ verwendet. Identische Gebietskulissen werden in Hamburg z. B. „Gebiete mit sozialen Erhaltungsverordnungen“ oder in Köln „Gebiete mit sozialen Erhaltungssatzungen“ genannt.

Mit allen sechs Instrumenten wird ein indirekter Steuerungsansatz verfolgt, Nutzungen und bauliche Maßnahmen per Genehmigungsverfahren zu steuern bzw. (im Fall des besonderen Vorkaufsrechts – Instrument 5) durch Grundstücksintervention anzustoßen und damit einen Beitrag zum Erhalt bzw. der Schaffung bezahlbaren Wohnraums zu leisten.

Die Anwendung der Instrumente unterliegt verschiedenen rechtlichen Voraussetzungen. Im Fall der Erhaltungssatzung und des allgemeinen Vorkaufsrechts (Instrumente 1 und 2) können die Kommunen ohne zusätzliche Verordnungen auf Landesebene von den Instrumenten Gebrauch machen. Für alle anderen Instrumente sind Verordnungen auf Ebene der Länder erforderlich, die die Kommunen bzw. Bezirke in den Stadtstaaten zum Handeln ermächtigen bzw. dieses ermöglichen. Bei dem Instrumentarium, das in angespannten Wohnungsmärkten zur Anwendung kommen kann, ist darüber hinaus eine Gebietsfestlegung durch das Land erforderlich.

Tabelle 1.1 zeigt, welche rechtlichen Grundlagen auf Ebene des Bundes, der Länder und Kommunen jeweils vorliegen müssen, um die Instrumente in der Praxis anwenden zu können.

Tabelle 1.1
Instrumente und rechtliche Grundlagen bei Bund, Ländern und Kommunen

Instrument	Rechtliche Grundlagen/Voraussetzungen		
	Bund	Länder	Kommunen/Bezirke
1 Erhaltungsgebiet	§ 172 BauGB: Ermächtigung Kommunen	-	Aufstellung Satzung/ Genehmigung
2 Allgemeines Vorkaufsrecht	§ 24 BauGB: Ermächtigung Kommunen	-	Aufstellung Satzung/ Ausübung Vorkaufsrecht
3 Umwandlung (§ 172 BauGB)	§ 172 BauGB: Ermächtigung Länder	Verordnung für Erhaltungsgebiete	Genehmigung
4 Umwandlung (§ 250 BauGB)	§ 250 BauGB: Ermächti- gung Länder	Verordnung für Gebiete mit erhöhtem Wohnungs- bedarf (Kriterien § 201a BauGB)	Genehmigung
5 Zweckentfremdung	-	Gesetz/Verordnung: Ermächtigung Kommunen	Aufstellung Satzung/ Genehmigung
6 Besonderes Vorkaufsrecht	§ 25 BauGB: Ermächtigung Länder/ Kommunen	Bestimmung von Gebieten mit erhöhtem Wohnungsbedarf (§ 201a BauGB)	Aufstellung Satzung/ Ausübung Vorkaufsrecht

Quelle: IfS

1.5 Untersuchungskonzept

Aus den aufgeführten Zielen des Forschungsvorhabens ergeben sich drei Ebenen der Untersuchung mit entsprechenden Untersuchungsgegenständen. Die erste Ebene bezieht sich auf einen **Überblick** über die Anwendungspraxis in der Bundesrepublik Deutschland: Die Nutzung der Verordnungsermächtigungen durch die Länder und die Verbreitung der Anwendung der vorhandenen städtebaulichen Instrumente durch Kommunen in Deutschland.

Die zweite Ebene betrifft die einzelnen **Instrumente** an sich, ihren Aufbau, die Anwendungspraxis und verfolgten Ziele durch die Kommunen, sowie Wirkungsweise, Hemmnisse oder Verbesserungsmöglichkeiten. Die dritte Ebene bezieht sich auf den **Wirkungszusammenhang** der Instrumente untereinander bzw. der Instrumente in ihrem gesamtstädtischen Kontext, der Akteurskonstellationen und unterschiedlichen Wohnungsmarktsituationen. Dabei geht es auch um die Übertragbarkeit und Verallgemeinerbarkeit der Erfahrungen aus der Anwendungspraxis der Kommunen. Ein weiterer Untersuchungsgegenstand bezieht sich auf die Frage, inwiefern Instrumente wie die soziale Erhaltungssatzung oder andere Instrumente dem Schutz gebietsprägender gewerblicher Nutzungen dienen können.

Auf Ebene der Fallstädte wurden die vier folgenden Elemente der Politikfeldanalyse untersucht:

- Gründe für die Auswahl der eingesetzten Instrumente und die damit verfolgten Ziele
- Prozesse und Anwendung des Instrumenteneinsatzes
- Akteurskonstellationen (Verwaltung, Kommunalpolitik, Eigentümer, Bewohnerschaft) sowie
- Kontextbedingungen (insbesondere des Wohnungsmarkts und -bestands in den Quartieren und der jeweiligen Gesamtstadt, aber auch der politischen Rahmenbedingungen)

Zu den Kontextbedingungen gehört auch die Analyse der Ausgestaltung der Gesetze und Rechtsverordnungen durch die Länder.

Das angewandte Untersuchungskonzept basiert auf drei Schritten. Im ersten Schritt wurde eine Recherche der Anwendung der Instrumente auf Ebene der Länder und der Kommunen durchgeführt sowie eine Dokumentenauswertung zur Aufbereitung des wissenschaftlichen Diskurses über die einzelnen Instrumente. Im Ergebnis wurde ein Überblick über den Diskurs und die Anwendung der Instrumente gegeben, das Untersuchungskonzept konkretisiert und die Fallstädte ausgewählt (Abbildung 1.1).

Im zweiten Schritt erfolgten vertiefende Untersuchungen zur Anwendung der Instrumente. Dafür wurde ein kombinierter quantitativer und qualitativer Forschungsansatz auf Basis von Analysen von statistischen (Verwaltungs-)Daten und Dokumenten sowie die Durchführung von Interviews und Bereisungen angewandt. Ermittelt wurden dabei sowohl Fakten als auch Einschätzungen der Akteure vor Ort. Darauf aufbauend erfolgte die Querauswertung der Ergebnisse aus den Fallstädten unter Berücksichtigung der Ergebnisse der im Juni 2023 unter Beteiligung von Fallstädten, Ländern und Auftraggebern durchgeführten Erfahrungswerkstatt.

Im dritten Schritt wurden die Ergebnisse zur Verbreitung der Instrumente in Ländern und Kommunen, die Anwendungspraxis der Städte einschließlich Bewertung der Erfahrungen und der Wirkungsweisen und Wirkungszusammenhänge der Instrumente zusammengeführt. In der hier vorliegenden Studie werden die Ergebnisse sowie Schlussfolgerungen aufbereitet.

Abbildung 1.1
Das Untersuchungsdesign im Überblick



Quelle: IfS

1.6 Überblick über den Aufbau der Studie

Die Studie ist in drei Teile gegliedert. In Teil A wird ein Überblick über die Anwendungspraxis der Instrumente in Deutschland gegeben. Dabei wird in Kapitel 2 auf die Anwendung bzw. Nutzung von Verordnungen durch die Länder und deren landespolitische Rahmenbedingungen eingegangen. Zusätzlich werden im 3. Kapitel die Kommunen dargestellt, die die jeweiligen Instrumente anwenden. Schließlich wird auf die Auswahl der Fallstädte eingegangen und ein Überblick über die von ihnen angewandten Instrumente gegeben.

Teil B widmet sich der Anwendung der Instrumente in den Fallstädten. Hierfür wird in Kapitel 4 ein Überblick über Entwicklungen auf den Wohnungs- und Immobilienmärkten der Fallstädte gegeben, da diese Einflüsse auf die Anwendung der Instrumente haben. Zusätzlich wird die Einbettung der Instrumente in die kommunale Wohnungspolitik thematisiert.

In Kapitel 5 wird auf die Anwendung der Instrumente eingegangen, die sich auf soziale Erhaltungsgebiete beziehen. Hierbei werden in einem ersten Teil zunächst die Anwendungsvoraussetzungen und das Verfahren zur Festlegung von sozialen Erhaltungsgebieten dargestellt sowie eine Übersicht über die in den Fallstädten vorhandenen sozialen Erhaltungsgebiete und ihre Entstehungsgeschichte gegeben. Weitere Teile widmen sich der Genehmigungspraxis von baulichen Maßnahmen und Nutzungsänderungen, der Ausübung

des allgemeinen Vorkaufsrechts sowie der Genehmigungspraxis von Umwandlungen nach § 172 BauGB und § 250 BauGB. Dabei werden jeweils die Regelungen und Verfahren der Umsetzung sowie die Fallzahlen und Erfahrungen aus der Anwendungspraxis erläutert. Schließlich werden die Auswirkungen auf die vollzogenen Umwandlungen dargestellt.

Teil C beinhaltet das Fazit zur Wirkungsweise der Instrumente. Dabei wird zunächst eine Zusammenfassung der Ergebnisse vorgenommen und anschließend Schlussfolgerungen zu deren Wirkungsweise und den Wirkungszusammenhängen gezogen.

Teil A

Überblick über die Anwendungspraxis in Deutschland

In diesem Teil wird ein Überblick über die Anwendung der Instrumente in Bundesländern und Kommunen gegeben sowie die Auswahl der Fallstädte erläutert.

2 Länder

Für vier der untersuchten Instrumente ist Voraussetzung für eine Anwendung durch Kommunen, dass entsprechende Verordnungen der Bundesländer vorliegen, die Kommunen dazu ermächtigen. Dies betrifft zum einen die Genehmigung von Umwandlungen in sozialen Erhaltungsgebieten durch die Kommunen, für die es Verordnungen der Länder nach § 172 BauGB bedarf. Dies trifft ebenso für Umwandelungsgenehmigungen nach § 250 BauGB durch Kommunen zu, die hierfür durch Landesverordnung ermächtigt werden, sofern sie innerhalb der dort festgelegten Gebietskulisse für angespannte Wohnungsmärkte im Sinn von § 201a BauGB liegen. Eine Landesverordnung nach § 201a BauGB mit einer Gebietskulisse für angespannte Wohnungsmärkte ist Voraussetzung für die Anwendung des besonderen Vorkaufsrechts nach § 25 BauGB durch die betreffenden Kommunen. Die Gebietskulissen nach § 201a BauGB können sich damit von den Kulissen für § 250 BauGB unterscheiden (z.B. in Bayern), auch wenn sie beide jeweils auf angespannte Wohnungsmärkte abstellen und in § 250 BauGB auf angespannte Wohnungsmärkte, „im Sinne von § 201a BauGB“ verwiesen wird. Die jeweiligen Gebietskulissen können aber auch identisch sein, wie z.B. in Hessen. Auch für die Anwendung eines Zweckentfremdungsverbots durch die Kommunen bedarf es einer rechtlichen Grundlage des Landes. Die Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik der Länder spielt damit für die Anwendbarkeit einer Reihe von Instrumenten durch die Kommunen eine bedeutende Rolle.

2.1 Landespolitische Rahmenbedingungen

Für die zu untersuchenden Instrumente wurden von den Landesregierungen die Anwendungsvoraussetzungen in unterschiedlichem Umfang und zu unterschiedlichen Zeitpunkten geschaffen (siehe Übersicht in Tabelle 2.1 in Kapitel 2.2). Damit bestehen für die Fallstädte verschiedene rechtliche und landespolitische Rahmenbedingungen. Ursachen der Vielfalt liegen vorrangig zum einen in den Impulsen seitens der Kommunen und zum anderen in den Impulsen der politischen Parteien, wobei letztere mehr oder weniger stark auch durch die mediale Berichterstattung geprägt werden.

Kommunale Impulse

In allen Fallstädten bestehen angespannte Wohnungsmärkte und entsprechend Probleme bei der Versorgung der Bevölkerung mit preiswertem Wohnraum. Zugleich gab und gibt es in den Fallstädten umfangreiche wohnungspolitische Diskussionen (siehe Kapitel 4.3).⁴ Infolgedessen wurde zwischen der Kommunalverwaltung und den zuständigen Ministerien der Länder, zwischen der Kommunalpolitik und der Landespolitik und teilweise auch über Interessenvertreter wie dem Deutschen Städtetag die Notwendigkeit des Einsatzes der Instrumente kommuniziert. Die Stadt Leipzig hat zur Untermauerung sogar eigene Studien erstellen lassen.

In den Ministerien der Flächenstaaten liegen zwar Informationen zu den lokalen Wohnungsmärkten im Rahmen der Landeswohnungsmarktbeobachtung – teilweise durch die Landesbanken durchgeführt – vor, ebenso Ergebnisse aus den Untersuchungen zur Mietpreisbremse, der Kappungsgrenzenverordnung oder der Angespanntheit des Wohnungsmarkts. Dennoch sind sie bei der Einschätzung der lokalen Wohnungsmarktsituationen und insbesondere der spezifischen, teilräumlichen Problemlagen der zu untersuchenden Instrumente auf Aussagen der Kommunen angewiesen. Bei den Flächenstaaten liegt auch keine systematische Erfassung der Anwendungspraxis vor.

4 Vergleiche auch ausführlich Rink/Egner 2020.

Eine besondere Rolle nehmen die Stadtstaaten Berlin und Hamburg ein, da dort die kommunale und Landesebene eng miteinander verzahnt sind und, anders als in den Flächenstaaten, die Problemlage der Stadt zugleich die Problemlage des gesamten Landes bildet. Dies führte dazu, dass Hamburg und Berlin relativ rasch und umfänglich die Anwendungsvoraussetzungen für die zu untersuchenden Instrumente geschaffen haben, während die Flächenstaaten abgewogen haben, in welchem Umfang die Problemlagen im jeweiligen Land vorliegen und was der Einsatz der einzelnen Instrumente für kleinere Städte oder Kommunen mit entspannten Wohnungsmärkten bedeutet.

Landespolitische Impulse

Auf landespolitischer Ebene verlaufen die Diskussionen entlang der Grundsatzdebatten, in welchem Maße Eigentümer in ihrem Handeln eingeschränkt werden dürfen oder in welchem Umfang Mietparteien geschützt werden müssen und ob die Instrumente des BauGB dafür geeignet sind. Im Kern geht es um die Frage, wie stark die Wohnungsmärkte gesteuert werden sollen und wie die Interessen von Eigentümern und Mietern abzuwägen sind. Da sich zu dieser Frage die politischen Parteien unterschiedlich bis diametral positionieren, hängen die Beschlüsse zu den Anwendungsvoraussetzungen von den politischen Konstellationen ab und führen bei Regierungswechsel zu Neubewertungen (Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Hessen). Insgesamt hat die Bedeutung einer ausreichenden Wohnraumversorgung in den Landespolitiken eine zunehmende Rolle gespielt und Eingang in die Koalitionsvereinbarungen gefunden oder sogar zu großen wohnungspolitischen Initiativen geführt. Der Schwerpunkt lag dabei auf der Förderung des Neubaus, zunehmend kamen aber auch Instrumente im Umgang mit dem Bestand in den Fokus, wie die Umwandlungsgenehmigung oder das Zweckentfremdungsverbot. Letzteres wurde in mehreren Ländern präzisiert und verschärft, um die Wirkungsweise zu erhöhen (siehe Kapitel 6).

Zu guter Letzt kam es zur Umsetzung des Baulandmobilisierungsgesetzes auf Landesebene. Länder wie Hamburg, Berlin oder Hessen, die den Prozess auf Bundesebene vorangebracht haben, haben die Verordnungen, zu denen das Baulandmobilisierungsgesetz ermächtigt, rasch erlassen. In anderen Ländern, wie Bayern oder Sachsen, erfolgten insbesondere hinsichtlich der Definition angespannter Wohnungsmärkte (§ 201a BauGB) zunächst größere Diskussionsprozesse und Verordnungen wurden in Sachsen letztendlich bisher auch nicht erlassen.

2.2 Überblick über Verordnungen und Gesetze der Länder

Das Ergebnis der im Rahmen dieser Untersuchung durchgeführten Recherchen zeigt, dass von den Ländern von der Möglichkeit des Erlasses entsprechender Verordnungen für die vier Instrumente sehr unterschiedlich Gebrauch gemacht wurde (Tabelle 2.1).

Tabelle 2.1

Übersicht Landesverordnungen zu untersuchten Instrumenten (Stand 31. Oktober 2023)

Land	Umwandlungsverordnung nach § 172 BauGB	Umwandlungsverordnung nach § 250 BauGB	Verordnung nach § 201a BauGB	Landesgesetz zum Zweckentfremdungsverbot
Berlin	ja, landesweit	ja, landesweit	ja, landesweit	ja, landesweit
Hamburg	ja, landesweit	ja, landesweit	ja, landesweit	ja, landesweit
Bremen	nein	nein	ja, ohne Bremerhaven	ja, ohne Bremerhaven
Baden-Württemberg	ja, landesweit	nein	ja, mit Gebietskulisse	ja, mit Gebietskulisse
Bayern	ja, landesweit	ja, mit Gebietskulisse	ja, mit Gebietskulisse	ja, mit Gebietskulisse
Brandenburg	nein	nein	nein	ja, mit Gebietskulisse
Hessen	ja, landesweit	ja, mit Gebietskulisse	ja, mit Gebietskulisse	ja, mit Gebietskulisse*
Mecklenburg-Vorpommern	nein	nein	nein	ja, mit Gebietskulisse
Niedersachsen	nein	ja, mit Gebietskulisse	ja, mit Gebietskulisse	ja, mit Gebietskulisse
Nordrhein-Westfalen	nein	nein	ja, mit Gebietskulisse	ja, mit Gebietskulisse
Rheinland-Pfalz	nein	nein	ja, mit Gebietskulisse	ja, mit Gebietskulisse
Schleswig-Holstein	nein	nein	ja, mit Gebietskulisse	nein
Saarland	nein	nein	nein	nein
Sachsen	nein	nein	nein	nein
Sachsen-Anhalt	nein	nein	nein	nein
Thüringen	nein	nein	nein	nein

Quelle: IfS

Umwandlungsverordnungen der Länder nach § 172 BauGB

Umwandlungsverordnungen nach § 172 BauGB wurden von den beiden Stadtstaaten Hamburg (erstmalig 1998) und Berlin (2015) für das gesamte Stadtgebiet erlassen. Zusätzlich haben die Flächenländer Baden-Württemberg (2013), Bayern (2014) und Hessen (2020) von der Möglichkeit eines Erlasses jeweils für das gesamte Landesgebiet Gebrauch gemacht.⁵ Der Genehmigungsvorbehalt für Umwandlungen nach § 172 BauGB ist auf soziale Erhaltungsgebiete begrenzt, die ihrerseits von den Kommunen bestimmt werden.

⁵ In Nordrhein-Westfalen existierte eine Umwandlungsverordnung nach § 172 BauGB von 2015 bis 2020, die nicht verlängert wurde.

Umwandlungsverordnungen der Länder nach § 250 BauGB

Mit dem Baulandmobilisierungsgesetz wurden die Bundesländer ab 2021 in die Lage versetzt, Umwandlungsverordnungen nach § 250 BauGB für Kommunen mit angespannten Wohnungsmärkten zu erlassen. Dabei ist der Genehmigungsvorbehalt anders als beim § 172 BauGB nicht mehr nur auf soziale Erhaltungsgebiete begrenzt, sondern erstreckt sich auf das in der Verordnung bestimmte Gebiet, das Teile oder das gesamte Gemeindegebiet umfassen kann. Zudem wurden beim § 250 BauGB die Kriterien für die Genehmigung von Umwandlungen gegenüber dem § 172 BauGB verschärft. Der § 250 BauGB hat in sozialen Erhaltungsgebieten Vorrang gegenüber dem § 172 BauGB, mit Ausnahme von Gebäuden, in denen sich nicht mehr als fünf Wohnungen befinden. Von den Ländern kann in der Verordnung eine davon abweichende Anzahl an Wohnungen bestimmt werden; diese Anzahl kann zwischen 3 und 15 liegen (siehe Kapitel 5.5.1).

Von der Möglichkeit einer Verordnung nach § 250 BauGB haben im Jahr 2021 die beiden Stadtstaaten Berlin und Hamburg (stadtweit) Gebrauch gemacht mit der Folge, dass der Genehmigungsvorbehalt für Umwandlungen nach § 250 BauGB in den sozialen Erhaltungsgebieten den oben dargestellten Vorrang gegenüber dem § 172 BauGB erlangt hat. Unter den Flächenländern haben Hessen und Niedersachsen 2022 sowie Bayern 2023 eine Verordnung nach § 250 BauGB erlassen. In Hessen erstreckt sich die Gebietskulisse nach § 250 BauGB auf 53 Kommunen, in Niedersachsen auf 18 Kommunen (darunter fünf Küstenorte und Inselkommunen) und in Bayern auf 50 Kommunen. Die Gebietskulissen des § 250 BauGB erstrecken sich demnach in den Flächenländern auf 121 Kommunen sowie auf die zwei Stadtstaaten Berlin und Hamburg.

Landesverordnungen nach § 201a BauGB (angespannter Wohnungsmarkt)

Die drei Stadtstaaten haben im Jahr 2021 eine Verordnung nach § 201a BauGB erlassen, dabei Berlin und Hamburg für das gesamte Stadtgebiet und Bremen nur für die Stadtgemeinde (ohne Bremerhaven). Unter den Flächenländern haben im Jahr 2022 Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz von der Möglichkeit einer Verordnung Gebrauch gemacht, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein sind Anfang 2023 gefolgt.

Die Gebietskulissen für angespannte Wohnungsmärkte nach § 201a BauGB umfassen zum Stand 30.06.2023 in Baden-Württemberg 91 Kommunen, in Bayern 208 Kommunen, in Hessen 53 Kommunen, in Niedersachsen 18 Kommunen, in Nordrhein-Westfalen 95 Kommunen, in Rheinland-Pfalz fünf Kommunen und in Schleswig-Holstein 67 Kommunen. In Hessen und Niedersachsen ist die Gebietskulisse des § 201a BauGB identisch mit der des § 250 BauGB, in Bayern ist sie mit 208 Kommunen gegenüber 50 Kommunen weitaus umfassender als beim § 250 BauGB. Die Gebietskulissen des § 201a BauGB umfassen über alle Länder hinweg 540 Kommunen.

Landesgesetze zum Zweckentfremdungsverbot

Die drei Stadtstaaten verfügen über Gesetze zum Zweckentfremdungsverbot, dabei Berlin und Hamburg für das gesamte Stadtgebiet und Bremen nur für die Stadtgemeinde (ohne Bremerhaven). Ebenso existieren in vielen Flächenländern entsprechende (überwiegend erstmals vor längerer Zeit eingeführte) Gesetze, die jedoch aufgrund veränderter sachlicher und politischer Verhältnisse vielfach angepasst oder (nach einer Aufhebungsphase) neu aufgelegt wurden: Brandenburg (2019), Baden-Württemberg (2013), Bayern (2017), Hessen (2017 nur für Ferienwohnungen im Wohnungsaufsichtsgesetz), Mecklenburg-Vorpommern (2021), Niedersachsen (2019), Nordrhein-Westfalen (2021), Rheinland-Pfalz (2020). In allen Flächenländern kommen dabei Gebietskulissen für Kommunen mit angespannten Wohnungsmärkten, auf die sich das jeweilige Gesetz erstreckt, zur Anwendung. In Sachsen hat das Kabinett im September 2023 das Sächsische Zweckentfremdungsverbotsgesetz beschlossen, das voraussichtlich Ende 2023 im Landtag beschlossen wird.

3 Kommunen

In diesem Kapitel wird zunächst ein Überblick über die Kommunen mit sozialen Erhaltungsgebieten und die von ihnen in diesen Gebieten angewandten Instrumente gegeben. Hierbei handelt es sich um Genehmigungsvorbehalte für bauliche Maßnahmen bzw. Nutzungsänderungen sowie für Umwandlungen nach § 172 und § 250 BauGB sowie um Ausübung des allgemeinen Vorkaufsrechts. Anschließend wird ein Überblick über die Kommunen mit Anwendung eines Zweckentfremdungsverbots geben. Zur Anwendung des besonderen Vorkaufsrechts nach § 25 BauGB liegen noch keine Angaben zu Anwendungsfällen in Kommunen vor.⁶

3.1 Kommunen mit sozialen Erhaltungsgebieten nach § 172 BauGB

In Tabelle 3.1 sind 22 Kommunen mit sozialen Erhaltungsgebieten in Deutschland und die von ihnen in diesen Gebieten angewandten Instrumente aufgeführt. Dabei weisen Berlin (78 Gebiete), München (36), Hamburg (15) und Frankfurt am Main (15) die größte Anzahl sozialer Erhaltungsgebiete auf (Stand 31. Oktober 2023)⁷. Von den weiteren Städten verfügen Leipzig (8 Gebiete), Norderney (6), Freiburg (4), Stuttgart (3), Köln (2) und Erlangen (2) über mehr als ein nach 2000 erlassenes soziales Erhaltungsgebiet, die sonstigen nur über ein Gebiet.⁸ In einigen der dargestellten Kommunen befinden sich weitere soziale Erhaltungsgebiete in Planung oder Vorbereitung, sodass damit zu rechnen ist, dass sich deren Zahl künftig insgesamt weiter erhöhen wird. In Köln und Hamburg wird je ein weiteres Gebiet untersucht, während in Mannheim und Dresden die erstmalige Festlegung sozialer Erhaltungsgebiete in Prüfung ist. In Potsdam sind zwei Gebiete bereits beschlossen und treten voraussichtlich Anfang November 2023 in Kraft. Inwieweit in weiteren Städten die Nutzung des Instruments der sozialen Erhaltungssatzung diskutiert wird oder Prüfungen und Untersuchungen für in Frage kommende Gebiete stattfinden, wurde im Rahmen der Studie nicht untersucht und ist in der Tabelle 3.1 nicht enthalten. Insgesamt steigt derzeit die Zahl der Anwenderkommunen und der Gebiete, eine ganze Reihe von Kommunen mit angespannten Wohnungsmärkten machen davon aber auch keinen Gebrauch.

In den 1990er-Jahren gab es in weiteren Städten, z.B. in Kassel und Nürnberg, ebenfalls soziale Erhaltungssatzungen, die später aufgehoben wurden. In einigen der heutigen Anwenderstädte gab es in der Vergangenheit weitere bzw. andere soziale Erhaltungsgebiete, die heute nicht mehr existieren. In der Tabelle 3.1 sind bei einigen Städten ältere Satzungen enthalten, die zum Stichtag 31. Oktober 2023 (noch) nicht aufgehoben waren, in denen aber praktisch keine Vorgänge zu verzeichnen sind (u.a. Kassel). Die Verteilung der sozialen Erhaltungsgebiete auf die Kommunen fällt also in Überlagerung der verschiedenen Zeiten ihrer Entstehung differenziert aus und die Anzahl der „aktiven“ Kulissen ist etwas kleiner als die der formal existierenden sozialen Erhaltungsgebiete.

Im Gegensatz zu städtebaulichen Erhaltungssatzungen, die auf den Erhalt der städtebaulichen Eigenart des Gebiets aufgrund seiner städtebaulichen Gestalt zielen (§ 172 Abs. 1 Nr. 1), geht es bei der sozialen Erhaltungssatzung um den Erhalt der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung aus besonderen städtebaulichen

6 Da keine umfassende Datengrundlage zu den in Deutschland existierenden sozialen Erhaltungsgebieten sowie zu den von Kommunen angewandten Instrumenten existiert, wurden umfangreiche Recherchen (Internet, Materialauswertungen etc.) durchgeführt, bei denen davon ausgegangen werden kann, dass die Ergebnisse die einschlägigen Fälle in hohem Maß abdecken, jedoch kein Anspruch auf Vollständigkeit besteht.

7 Dieses aktuelle Datum entspricht nicht dem Stand des Abschlusses der Untersuchung in den Fallstädten und dem in der Studie in Teil B präsentierten und ausgewerteten Datenstand. Damals waren zum Beispiel in Berlin vier Gebiete weniger, in Hamburg und Köln je ein Gebiet mehr in Kraft.

8 In den aufgeführten Ostseebädern und Orten auf Inseln sowie den Küstenstädten Lübeck und Rostock/Warnemünde richten sich die sozialen Erhaltungssatzungen gegen die touristische Nutzung des Wohnungsbestands als Zweitwohnungen bzw. vermietete Ferienwohnungen, um die Verdrängung der Funktion Dauerwohnen bzw. der dauerhaft ansässigen Bewohnerschaft zu verhindern. Dort wird diesem Instrument der Vorzug gegenüber einem Zweckentfremdungsverbot gegeben, lediglich auf Norderney wird beides angewandt.

Gründen. Zu diesen besonderen städtebaulichen Gründen werden z. B. Kapazitäten verkehrlicher oder sozialer Infrastruktur gerechnet, aber auch ein Wohnungsangebot für eine im Gebiet lebende Zielgruppe, für die sonst in anderen Bereichen der Stadt Wohnraum geschaffen werden müsste. Diese Aspekte werden im Zusammenhang mit den Prüfkriterien für die Anwendungsvoraussetzungen der sozialen Erhaltungssatzung in Kapitel 5.1 ausführlich dargestellt. Gerade in innerstädtischen Gründerzeitgebieten gibt es (Teil-)Überlagerungen von städtebaulichen und sozialen Erhaltungssatzungen. Eine Untersuchung der städtebaulichen Erhaltungsgebiete war jedoch nicht Gegenstand dieser Studie.

Tabelle 3.1

Kommunen mit sozialen Erhaltungsgebieten und angewandten Instrumenten (31. Oktober 2023)⁹

Land	Kommunen mit sozialen Erhaltungsgebieten (soziale Erhaltungssatzungen) nach § 172 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB ...			
	mit Genehmigungsvorbehalt für bauliche Maßnahmen	mit Ausübung allgemeines Vorkaufsrecht nach § 24 BauGB	mit Genehmigungsvorbehalt für Umwandlungen nach § 172 BauGB	mit Genehmigungsvorbehalt für Umwandlungen nach § 250 BauGB
	Kommunen (Anzahl Gebiete)	Kommunen (Anzahl Fälle)	Kommunen	Kommunen
Berlin	Berlin (78)	Berlin (96, seit 2015)	Berlin	Berlin
Hamburg	Hamburg (15/1 ^{**})	Hamburg (36, seit 2018)	Hamburg	Hamburg
Bremen	-	-	-	-
Baden-Württemberg	Stuttgart (4/1 [*])	-	Stuttgart	-
	Freiburg (4/1 [*])	-	Freiburg	-
	Mannheim (1 ^{**})	-	Mannheim	-
	Karlsruhe (1)	-	Karlsruhe	-
Bayern	München (36)	München (55, 2010-2020)	München	München
	Erlangen (2)	-	Erlangen	Erlangen
Brandenburg	Potsdam (2 ^{***})	-	-	-
Hessen	Frankfurt am Main (15)	Frankfurt am Main (9, seit 2017)	Frankfurt am Main	Frankfurt am Main
	Kassel (2 [*])	-	Kassel	-
Niedersachsen	Norderney (6)	-	-	Norderney
Nordrhein-Westfalen	Köln (2/1 ^{**})	-	-	-
	Münster (1)	-	-	-
	Aachen (1 [*])	-	-	-

⁹ Der Zeitpunkt 31. Oktober 2023 bezieht sich auf die Anwendung der Instrumente. Die Anzahl der sozialen Erhaltungsgebiete mit Genehmigungsvorbehalt für bauliche Maßnahmen sowie die Angaben zur Anzahl der ausgeübten Vorkaufsrechte unterliegen einer hohen Dynamik während des Projektverlaufs und beziehen sich auf den Zeitpunkt der jeweiligen Erhebungen (5/2022 bis 3/2023) und wurden danach nicht aktualisiert.

**Kommunen mit sozialen Erhaltungsgebieten (soziale Erhaltungssatzungen)
nach § 172 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB ...**

Land	mit Genehmigungsvorbehalt für bauliche Maßnahmen	mit Ausübung allgemeines Vorkaufsrecht nach § 24 BauGB	mit Genehmigungsvorbehalt für Umwandlungen nach § 172 BauGB	mit Genehmigungsvorbehalt für Umwandlungen nach § 250 BauGB
	Kommunen (Anzahl Gebiete)	Kommunen (Anzahl Fälle)	Kommunen	Kommunen
Mecklenburg Vorpommern	Rostock (1*)	-	-	-
	Ostseebad Wustrow (1)	-	-	-
	Ostseebad Ahrenshoop (1)	-	-	-
	Ostseebad Dierhagen (1)	-	-	-
Rheinland-Pfalz	-	-	-	-
Sachsen	Leipzig (8)	Leipzig (1 seit 2020)	-	-
	Dresden (2**)	-	-	-
Thüringen	-	-	-	-
Saarland	-	-	-	-
Sachsen-Anhalt	-	-	-	-
Schleswig-Holstein	Hörnum/Sylt (1)	-	-	-
	Lübeck (1)	-	-	-

Anmerkungen und in der Tabelle verwendete Begriffe

* Erhaltungssatzung vor 2000 aufgestellt

** Erhaltungssatzung in Planung/Prüfung

*** Inkrafttreten voraussichtlich am 02.11.2023

Quelle: IfS

In den sozialen Erhaltungsgebieten besteht ein Genehmigungsvorbehalt für bauliche Maßnahmen. Kommunen, die über soziale Erhaltungsgebiete verfügen, haben zudem die Möglichkeit, in diesen Gebieten das allgemeine Vorkaufsrecht nach § 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 BauGB auszuüben. Von den oben dargestellten Kommunen mit sozialen Erhaltungsgebieten haben fünf von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht: Berlin, Hamburg, München, Frankfurt am Main und Leipzig. Es wird deutlich, dass die Ausübung des allgemeinen Vorkaufsrechts sich vor allem auf große Städte konzentriert und die höchsten Fallzahlen an Ausübungen die drei größten deutschen Städte Berlin, Hamburg und München aufweisen. Dies gilt im Wesentlichen auch für die mit dem allgemeinen Vorkaufsrecht zusammenhängenden Abwendungserklärungen. Städte, die ausschließlich Abwendungserklärungen herbeigeführt haben und nicht gekauft haben (bspw. Köln), sind nicht in Tabelle 3.1 aufgeführt.

In 10 der 22 Kommunen, die über soziale Erhaltungsgebiete verfügen, besteht aufgrund einer Umwandlungsverordnung des Landes nach § 172 BauGB zusätzlich zum Genehmigungsvorbehalt für bauliche Maßnahmen ein Genehmigungsvorbehalt für Umwandlungen. Hierbei handelt es sich um die Stadtstaaten Berlin und Hamburg sowie Kommunen in den Flächenländern Baden-Württemberg (Stuttgart, Freiburg, Mannheim, Karlsruhe), Bayern (München und Erlangen) und Hessen (Frankfurt am Main und Kassel).

Da in Berlin und Hamburg zusätzlich Umwandlungsverordnungen nach § 250 BauGB erlassen wurden, hat dort in den sozialen Erhaltungsgebieten laut der rechtlichen Vorgabe der Genehmigungsvorbehalt nach § 250 BauGB nunmehr Vorrang gegenüber dem des § 172 BauGB (mit Ausnahme von Gebäuden mit geringer Wohnungszahl). In Hessen trifft dies nur für Frankfurt am Main zu und nicht für Kassel, das nicht zur Gebietskulisse der Verordnung nach § 250 BauGB in Hessen gehört. In Niedersachsen, das keine Umwandlungsverordnung nach § 172 BauGB erlassen hat, erstreckt sich die Verordnung nach § 250 BauGB bei den Städten mit sozialen Erhaltungsgebieten lediglich auf Norderney. In Bayern gilt der Vorrang des § 250 BauGB gegenüber dem § 172 BauGB für die sozialen Erhaltungsgebiete in München und Erlangen. Da der § 250 BauGB in den aufgeführten Kommunen stadtweit gilt, besteht auch außerhalb der sozialen Erhaltungsgebiete ein entsprechender Genehmigungsvorbehalt für Umwandlungen (mit Ausnahme kleiner Gebäude).

Insgesamt ergeben sich bezogen auf den § 250 BauGB für Kommunen mit und ohne soziale Erhaltungsgebiete folgende Konstellationen:

- In fünf Städten (Berlin, Hamburg, Frankfurt am Main, München und Erlangen) gilt der Genehmigungsvorbehalt nach § 250 BauGB in sozialen Erhaltungsgebieten im Vorrang gegenüber § 172 BauGB und darüber hinaus im übrigen Stadtgebiet (jeweils mit Ausnahme kleiner Gebäude).
- In einer Stadt mit sozialen Erhaltungsgebieten ohne eine Landesverordnung nach § 172 BauGB (Norderney) gilt der Genehmigungsvorbehalt nach § 250 BauGB stadtweit (mit Ausnahme kleiner Gebäude).
- In weiteren 117 (nicht in Tabelle 3.1 oben aufgeführten) Kommunen, die über keine sozialen Erhaltungsgebiete verfügen, gilt der Genehmigungsvorbehalt nach § 250 BauGB stadtweit (mit Ausnahme kleiner Gebäude).

3.2 Kommunen mit Anwendung eines Zweckentfremdungsverbots

Kommunen mit der Anwendung eines Zweckentfremdungsverbots sind in Deutschland weit verbreitet. Dies dürfte damit zusammenhängen, dass die rechtlichen Voraussetzungen in vielen Ländern seit Langem existieren und es um ein von Kommunen seit Langem angewandtes Instrument handelt (Tabelle 3.2).

Im Rahmen der Recherchen wurden 39 Kommunen ermittelt, die aufgrund einer Ermächtigung durch Landesgesetze ein Zweckentfremdungsverbot ausüben. Neben den drei Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen zählen hierzu Kommunen aus den Flächenländern Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz. In Mecklenburg-Vorpommern gibt es bislang keine kommunalen Satzungen zum Verbot der Zweckentfremdung.

Tabelle 3.2
Kommunen mit Ausübung eines Zweckentfremdungsverbots (Stand 31. Oktober 2023)

Land	Kommunen
Berlin	Berlin
Hamburg	Hamburg
Bremen	Bremen
Baden-Württemberg	Freiburg
	Konstanz
	Stuttgart

Land	Kommunen	
Baden-Württemberg	Tübingen	
	Heidelberg	
	Bodmann-Ludwigshafen	
	Überlingen	
	Meersburg	
	Mannheim	
Bayern	München	
	Puchheim	
	Nürnberg	
	Regensburg	
	Bamberg	
	Erlangen	
	Fürstenfeldbruck	
	Augsburg	
	Potsdam	
Brandenburg	Potsdam	
	Hessen*	Frankfurt am Main
		Darmstadt
		Bad Nauheim
Neu-Isenburg		
Niedersachsen	Lüneburg	
	Norderney	
	Göttingen	
	Wangerland	
Nordrhein-Westfalen	Dortmund	
	Bonn	
	Köln	
	Münster	
	Aachen	
	Düsseldorf	
	Rheda-Wiedenbrück	
Rheinland-Pfalz	Mainz	
	Trier	
	Speyer	

* nur Ferienwohnungen

Anmerkung: in Rheinland-Pfalz wurde in Landau an der Pfalz nach Redaktionsschluss im November 2023 eine Satzung beschlossen.

Quelle: IfS/Timourou

3.3 Kommunen mit Anwendung des besonderen Vorkaufsrechts nach § 25 BauGB

Voraussetzung für die Anwendung des besonderen Vorkaufsrechts nach § 25 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BauGB ist eine Verordnung des Landes nach § 201a BauGB mit der Festlegung von Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt. Zwar haben die drei Stadtstaaten und sieben der Flächenländer bereits Verordnungen nach § 201a BauGB erlassen, jedoch wurde bei den Recherchen im Jahr 2022 keine Kommune ermittelt, von der das besondere Vorkaufsrecht angewandt worden war. Dies dürfte unter anderem daran liegen, dass viele der Verordnungen der Länder nach § 201a BauGB erst 2022 bzw. erst im ersten Halbjahr 2023 erlassen wurden, die Ausübung des besonderen Vorkaufsrechts umfangreicher Vorbereitungen durch die Kommunen (Identifizierung/Festlegung von Gebieten, Erlass von Satzungen) bedarf und es daher bis zum Zeitpunkt der Recherchen im Jahr 2022 zu keiner schnellen Umsetzung des neuen Instruments gekommen ist.

3.4 Auswahl der Fallstädte

Der über die Recherchen gewonnene und oben dargestellte Überblick über die Verbreitung der Instrumente in Ländern und Kommunen war Grundlage für die Auswahl von Fallstädten für vertiefende Untersuchungen. Bei der Auswahl wurde neben der regionalen Verteilung auf die Anwendung möglichst vieler der untersuchten Instrumente geachtet.¹⁰ Ausgewählt wurden die Stadtstaaten Berlin und Hamburg sowie die Flächenländern angehörigen Städte Frankfurt am Main, Köln, Leipzig, München und (nachträglich) Stuttgart.

In diesen Städten wurden überwiegend im zweiten Halbjahr 2022 Interviews mit für die Instrumente zuständigen Personen geführt sowie Dokumente und Vollzugsdaten ausgewertet. Darüber hinaus wurden die Einbindung der Instrumente in wohnungspolitische Strategien der Städte und des Landes sowie die Rahmenbedingungen auf dem Wohnungs- und Immobilienmarkt berücksichtigt. Je nach Zeitpunkt der Durchführung der Interviews und der Datenlage vor Ort unterscheidet sich der zeitliche Bezug der Ergebnisse, insbesondere bezogen auf Stuttgart, das nachträglich als Fallstadt hinzukam und erst im Jahr 2023 bearbeitet wurde.

3.5 Überblick über die in den Fallstädten angewandten Instrumente

Tabelle 3.3 zeigt eine Übersicht der Fallstädte und der Instrumente, die bei ihnen zur Anwendung kommen. Zusätzlich sind die in diesem Zusammenhang relevanten Verordnungen und Gesetze der jeweiligen Länder ausgewiesen.

¹⁰ Zudem wurden mit Leipzig, Köln und Stuttgart Städte einbezogen, die in den letzten Jahren und aktuell die Festlegung von sozialen Erhaltungsgebieten zwar aktiv vorangebracht haben, aber noch über weniger Anwendungspraxis verfügen als Berlin, Hamburg, München und Frankfurt.

Tabelle 3.3
Fallstädte und Anwendung von Instrumenten zum Stand 31. Oktober 2023

Stadt	Land	Soziale Erhaltungsgebiete/ Genehmigung baulicher Maßnahmen nach § 172 BauGB	Ausübung allgemeines Vorkaufsrecht nach § 24 BauGB	Umwandlungsverordnung des Landes (Genehmigungsvorbehalt)		Landesverordnung zum angespannten Wohnungsmarkt und besonderes Vorkaufsrecht		Landesgesetz und kommunales Zweckentfremdungsverbot	
				nach § 172 BauGB	nach § 250 BauGB	Verordnung nach § 201a BauGB (Land)	Besonderes Vorkaufsrecht nach § 25 BauGB (Kommune)	Landesgesetz	Anwendung Kommune
Berlin	BE	ja	ja	ja	ja	ja	Prüfung Erlass Verordnung(en)	ja	ja
Hamburg	HH	ja	ja	ja	ja	ja	nein	ja	ja
Stuttgart	BW	ja	nein	ja	nein	ja	nein	ja	ja
München	BY	ja	ja	ja	ja	ja	nein	ja	ja
Frankfurt am Main	HE	ja	ja	ja	ja	ja	nein	ja*	ja
Köln	NW	ja	nein**	nein	nein	ja	nein	ja	ja
Leipzig	SN	ja	ja	nein	nein	nein	nein	nein	nein

* nur Ferienwohnungen

** bislang nur Abwendung

Quelle: IfS

Teil B

Anwendung der Instrumente in den Fallstädten

Der Teil B widmet sich den Ergebnissen der Analysen zur Anwendung der Instrumente in den Fallstädten. Zunächst werden die Rahmenbedingungen auf dem Wohnungsmarkt der Fallstädte thematisiert, da diese einen wichtigen Einflussfaktor für die Einführung und Anwendung der Instrumente darstellen. Ein weiterer Teil widmet sich der Einbettung der Instrumente in die gesamte kommunale Wohnungspolitik und die dabei verfolgten Strategien. Im folgenden Teil wird die Anwendung von Instrumenten (Genehmigungsvorbehalte und Vorkaufsrecht) in sozialen Erhaltungsgebieten behandelt. Weitere Teile dieses Kapitels widmen sich dem besonderen Vorkaufsrecht und Zweckentfremdungsverbot und dem Erhalt der Nutzungsmischung.

4 Rahmenbedingungen auf dem Wohnungsmarkt und Einbettung der Instrumente in die kommunale Wohnungspolitik

4.1 Eckwerte der Wohnungsmarktentwicklung

In Tabelle 4.1 sind verschiedene Wohnungs- und Immobilienmarktdaten zu den Fallstädten dargestellt. In allen Fallstädten ist die Einwohnerzahl in den Jahren seit 2013 gewachsen, darunter prozentual in Leipzig am stärksten (13,2%), während Köln (3,8%) und Stuttgart (3,6%) die niedrigsten Werte aufweisen. Beim Zuwachs der Zahl der Wohnungen liegen Köln (3,6%) und Stuttgart (4,1%) ebenfalls am unteren Ende, den höchsten Wert verzeichnet Frankfurt am Main (9,1%).

Insgesamt zeigt sich, dass in Städten mit höherem Bevölkerungszuwachs tendenziell auch die Zahl der Wohnungen prozentual stärker gestiegen ist. Ausnahme ist Leipzig, wo der prozentuale Zuwachs an Wohnungen weit hinter dem bei den Einwohnerinnen und Einwohnern zurückblieb, was dort darauf zurückzuführen sein dürfte, dass zunächst ein Abbau von vorhandenen Leerständen erfolgte. Zu berücksichtigen ist bei allen Fallstädten, dass selbst bei ähnlichem prozentualem Zuwachs von Einwohnerschaft und Wohnungen durch die steigende Wohnflächeninanspruchnahme pro Kopf dennoch ein Nachfrageüberhang und eine zusätzliche Anspannung des Wohnungsmarkts folgt.

Die Fallstädte zählen mit zu den angespanntesten Wohnungsmärkten in Deutschland, allerdings weisen sie deutliche Unterschiede auf. Dass in den letzten Jahren die Anspannung zugenommen hat, wird daran deutlich, dass alle Fallstädte in den letzten fünf Jahren einen erheblichen Anstieg bei Angebotsmieten und preisen aufweisen: Dieser betrug bei den Angebotsmieten zwischen 3,8% in Hamburg und 9,2% pro Jahr in Berlin, bei den Angebotspreisen für Eigentumswohnungen zwischen 7,3% (München) und 11,0% (Leipzig).

Tabelle 4.1
Wohnungs- und Immobilienmarktdaten der Fallstädte

	Jahr/ Zeitraum	Köln	Hamburg	Leipzig	Berlin	Frankfurt	München	Stuttgart
1. Bevölkerung								
Einwohner (EW)	2021	1.073.096	1.853.935	601.866	3.677.472	759.224	1.487.708	626.275
Veränderung	2013–2021	38.921	107.593	70.304	255.643	57.874	79.872	21.978
Veränderung in %	2013–2021	3,8%	6,2%	13,2%	7,5%	8,3%	5,7%	3,6%
2. Wohnungen/Bautätigkeit								
Wohnungen	2021	567.163	983.891	346.601	1.998.155	406.003	820.281	317.686
Veränderung	2013–2021	19.907	66.657	15.898	114.994	33.964	53.695	12.554
Veränderung in %	2013–2021	3,6%	7,3%	4,8%	6,1%	9,1%	7,0%	4,1%
Baufertigstellungen pro 10.000 EW	2021	23	42	30	43	56	50	24

	Jahr/ Zeitraum	Köln	Hamburg	Leipzig	Berlin	Frankfurt	München	Stuttgart
3. Angebotsmieten								
Angebotsmieten (Median)	2. Hj. 2022	13,45	13,55	7,90	13,85	15,50	20,90	15,00
Veränderung	zum Vorjahr	3,9%	3,8%	3,4%	11,6%	-3,1%	1,7%	-1,6%
Veränderung pro Jahr (letzte 5 Jahre)	2016–2021	5,1%	3,8%	4,6%	9,2%	k.A.	5,1%	4,0%
4. Angebotspreise Eigentumswohnungen								
Angebotspreise ETW (Median)	2. Hj. 2022	5.000	6.210	3.100	5.560	6.900	9.750	5.330
Veränderung	zum Vorjahr	10,4%	7,8%	20,2%	6,0%	11,8%	12,7%	7,2%
Veränderung pro Jahr (letzte 5 Jahre)	2016–2021	8,8%	8,7%	11,0%	9,2%	10,6%	7,3%	7,4%

Quellen: Genesis Online regional (1. und 2.), JLL Research, Wohnungsmarkt Deutschland, 2022 (3. und 4.)

Die aktuellen Niveaus bei den Angebotsmieten und -preisen unterscheiden sich erheblich zwischen den Städten. München hat das mit Abstand höchste Niveau bei den Angebotsmieten und -preisen (20,90 € bzw. 9.750 €/m²), was auf die seit sehr langer Zeit bestehende Anspannung seines Wohnungsmarkts zurückzuführen ist. Nahezu alle anderen Fallstädte verzeichnen ebenfalls hohe, jedoch deutlich unter dem Münchener Niveau liegende Angebotsmieten und -preise (zwischen 13,45 € und 15,50 € bzw. zwischen 5.000 €/m² und 6.900 €/m²). Eine Ausnahme stellt Leipzig mit deutlich niedrigeren Niveaus (7,90 € bzw. 3.100 €/m²) dar.

4.2 Einfluss der Wohnungsmarktentwicklung auf die Anwendung der Instrumente

Die teilweise schon länger bestehende Anspannung der Wohnungsmärkte beispielsweise in München und Hamburg hatte zur Folge, dass einige Instrumente wie Ausweisung sozialer Erhaltungsgebiete und Ausübung von Vorkaufsrechten dort bereits relativ früh angewandt wurden. Die jüngste (weitere) Anspannung der Wohnungsmärkte in diesen und den anderen Fallstädten trug wesentlich dazu bei, dass entweder die Anwendung verstärkt wurde (z. B. durch eine weitere Ausweisung von Gebieten) oder Instrumente erstmals angewandt wurden. Dies trifft insbesondere auf Städte wie Berlin und Leipzig zu, bei denen die Wohnungsmarktlage Anfang/Mitte der 2010er-Jahre aus einer Phase der Entspannung (verbunden mit umfangreichen Wohnungsleerständen) in eine Phase der Anspannung wechselte und zunehmender Handlungsbedarf gesehen wurde. Insgesamt gingen von den Wohnungsmarktentwicklungen in den Fallstädten wichtige Impulse aus, die Anwendung der zur Verfügung stehenden Instrumente zu verstärken.

4.3 Einbettung der Instrumente in die kommunale Wohnungspolitik

In allen Fallstädten hat die angespannte Wohnungsmarktsituation zu Diskussionen der kommunalen Wohnungspolitik geführt. Die Impulse gehen von einzelnen politischen Parteien aus, oft im Zusammenspiel mit zivilgesellschaftlichen Initiativen bis hin zu Bürgerbegehren. Der Diskurs wird aber nicht nur in den kommunalen Parlamenten, sondern auch außerhalb mit Interessenvertretern wie Mieterverein und Haus & Grund oder der Wohnungswirtschaft in unterschiedlichen Formaten geführt. Zudem stehen die Stadtverwaltungen im Rahmen eines informellen Arbeitskreises bundesweit in engem Austausch. Insgesamt ergibt sich in den Fallstädten ein sehr vielfältiges wohnungspolitisches Umfeld für die Diskussion und den Einsatz der Instrumente.

Auch wenn es in dieser Studie nicht um eine Querschnittsbetrachtung kommunaler Wohnungspolitik geht, sollen Aspekte der lokalen Wohnungspolitiken als Einflussfaktoren gewürdigt werden, denn sie sind wichtige Rahmenbedingungen für die Anwendungspraxis. Im Folgenden wird eine Reihe gemeinsamer bzw. spezifischer Grundlinien und Prozesse skizziert.

Wohnraumversorgung und Mieterschutz

Grundtenor ist der nach den neoliberalen Jahren zunehmende Wunsch nach mehr Steuerung des Wohnungsmarkts, um so ausreichend preiswerten Wohnraum zu erhalten bzw. zu schaffen und den Mietpreisanstieg zu dämpfen. In allen Fallstädten liegt der strategische Schwerpunkt zuvorderst auf dem Neubau. Hier kommt der Einbindung der städtischen Wohnungsgesellschaften, Wohnungsgenossenschaften und privaten Wohnungsunternehmen eine besondere Rolle zu. Einige Fallstädte haben ergänzend kommunale Förderprogramme aufgelegt.

Die Bestandssicherung hat mit Zunahme der Anspannung eine immer größere Bedeutung erhalten oder war in den dauerhaft angespannten Märkten wie beispielsweise in München stets hoch. Im Mittelpunkt der kommunalpolitischen Debatte steht dabei die Dämpfung des Mietpreisanstiegs. Zahlreiche kommunalpolitische Akteure sind der Ansicht, dass sich mit Genehmigungsvorbehalten bei baulichen Änderungen Mietende vor starken Mieterhöhungen in Folge von „Luxussanierungen“ ebenso schützen ließen wie durch die Ausübung des Vorkaufsrechts oder von Abwendungserklärungen, also direkter Mieterschutz betrieben werden könne. Es hat sich gezeigt, dass in den Städten, in denen die Instrumente seit Längerem eingesetzt werden, diese Einschätzung stärker revidiert wird, weil ein besseres Verständnis für die städtebauliche Zielsetzung und die Wirkungsweise des Instrumentariums aufgebaut wird.

Schutz von verdrängungsgefährdeten Bevölkerungsgruppen

Die zunehmende Anspannung wird zumeist in bestimmten Quartieren – insbesondere gründerzeitliche Altbauquartiere und ehemalige Sanierungsgebiete – registriert bzw. von zivilgesellschaftlichen Gruppen thematisiert. Ihnen geht es nicht nur um den Preisanstieg, sondern generell um den Schutz von verdrängungsgefährdeten Bevölkerungsgruppen im Quartier. Auch wird von ihnen teilweise der Erhalt der typischen Nutzungsmischung gefordert, was jedoch in den wohnungspolitischen Konzepten kaum Niederschlag findet. Teilweise handelt es sich auch um Quartiere, die bereits einen Gentrifizierungsprozess hinter sich haben und in denen die Gebietsbevölkerung nun durch eine noch finanzkräftigere Klientel wie zum Beispiel im Frankfurter Nordend verdrängt wird. Die Analysen zu den Erhaltungsgebieten zeigen, dass die Zahl der Umwandlungen in den letzten Jahren vielfach zugenommen hat und auch eine zweite Sanierungswelle zu verzeichnen ist. Dabei wird ein Zielkonflikt sichtbar zwischen den ursprünglich gewollten Aufwertungsprozessen, die zur Ausweisung eines Sanierungsgebiets geführt haben, und der weiter fortschreitenden Gentrifizierung – aus Sicht der Bewohnerinnen und Bewohner eine zu erfolgreiche Aufwertung. In der Folge werden diese Quartiere – soweit die Prozesse nicht zu weit vorangeschritten sind – als soziale Erhaltungsgebiete ausgewiesen, um so den Preisauftrieb zu begrenzen, die ansässigen verdrängungsgefährdeten Bevölkerungsgruppen zu schützen und negative städtebauliche Folgen zu vermeiden.

In jüngster Zeit kommen auch Gebiete der 1960er- und 1970er-Jahre in den Fokus und werden als Erhaltungsgebiete ausgewiesen. Sie weisen gänzlich andere soziale Strukturen und Milieus auf und stellen zumeist auch die preiswertesten Bestände im Wohnungsmarkt dar. Mit diesen Ausweisungen verschiebt sich auch die Eigentümer-Ansprache von kleinen Einzeleigentümern hin zu großen Wohnungsunternehmen. Im Falle des Quartiers Nordbahnhof in Stuttgart handelt es sich sogar nur um einen einzigen Eigentümer.

Wohnungspolitische Programme

Die wohnungspolitischen Debatten münden in eine Vielzahl an kommunalpolitischen Beschlüssen, Handlungsleitlinien oder wohnungspolitischen Programmen, mit denen nicht nur Ziele formuliert, sondern auch Instrumente verankert werden. Die Programme sind zumeist untersetzt oder begleitet durch eine lokale Wohnungsmarktbeobachtung, teilweise werden auch zur Fundierung einzelne Analysen oder Studien durchgeführt, beispielsweise zur Erfassung von Zweckentfremdung durch Vermietung als Ferienwohnung.

Form und Inhalt der wohnungspolitischen Programme sind ausgesprochen unterschiedlich, was begründet ist in den unterschiedlichen lokalen Traditionen wohnungspolitischer Konzepte, der Art der kommunalen Debatten und letztendlich den individuellen Vorgehensweisen der Stadtverwaltung. In Berlin und Hamburg handelt es sich vor allem um landespolitische Programme. Im Ergebnis zeigt sich ein unterschiedlicher Grad der Instrumenten-Nutzung (siehe Kapitel 3.5).¹¹

Gemeinsam sind ihnen jedoch

- Zieldefinitionen, preiswerten Wohnraum zu sichern und eine soziale Mischung zu erhalten, in München dezidiert als „Münchener Mischung“ bezeichnet, die das Nebeneinander verschiedener Einkommensgruppen innerhalb eines Quartiers umfasst.
- Benennung der einzusetzenden Instrumente; aufgeführt wird jeweils alles, was nach den landesrechtlichen Regelungen möglich ist, d. h. auch Satzungslösungen werden grundsätzlich in Anspruch genommen. Im Zentrum steht dabei die Ausweisung sozialer Erhaltungsgebiete. Eine Ausnahme ist Stuttgart, wo das allgemeine Vorkaufsrecht nicht genutzt wird.¹²

Eine Besonderheit ist das wohnungspolitische Konzept der Stadt Leipzig, in dem verschiedene Szenarien der Wohnungsmarktentwicklung aufgezeigt wurden und daran gekoppelt jeweils der Einsatz verschiedener Instrumente. Damit entstand für die Folgejahre ein Automatismus, neue Instrumente – ohne weitere Diskussion oder Beschlüsse – je nach Marktentwicklung einsetzen zu können.

Rolle der Verwaltung

Die Anwendung der Instrumente erfordert Personal und Fachkompetenz, die in den Fallstädten sukzessive aufgebaut wurde bzw. wird. Entsprechend der klassischen Verwaltungsverfahren sind die Zuständigkeiten auf verschiedene Ämter oder Fachbereiche verteilt, wie zum Beispiel Bauaufsicht, Sozialamt etc. Dies erfordert eine abgestimmte Koordination durch eine Koordinierungsstelle, Stabsstelle oder andere ämterübergreifende Abstimmungsformate. Damit verbunden ist die Implementierung eindeutig definierter Ablaufprozesse. Damit sind Anlaufzeiten verbunden, in der Regel funktionieren die Prozesse im Zeitverlauf zunehmend besser. Das Beispiel Frankfurt am Main zeigt allerdings, dass es auch zwischen den Ämtern zu divergierenden Positionen aufgrund unterschiedlicher politischer Einschätzungen kommen kann.¹³

11 Zu den unterschiedlichen lokalen Wohnungspolitiken sieh auch Rink/Egner 2020.

12 In Stuttgart hat das Rechtsamt bereits vor längerer Zeit die gleiche Rechtsauffassung wie das Bundesverwaltungsgericht vertreten und vom Einsatz des Vorkaufsrechts abgeraten.

13 So vertritt das Rechtsamt (CDU-geführtes Dezernat) im Gegensatz zum Stadtplanungsamt (SPD-geführtes Dezernat) die Ansicht, dass in Abwendungsvereinbarungen in Vorkaufsrechtsfällen im sozialen Erhaltungsgebiet keine Miethöhen festgelegt werden können (Sozialquote), obwohl das bayerische Verwaltungsgericht dies in einem Grundsatzurteil bejaht.

Weil die Instrumente überwiegend mit verwaltungsrechtlichen Genehmigungsprozessen verbunden sind, spielt das Thema Rechtssicherheit eine große Rolle. Einige Städte nutzen dafür auch Gerichtsverfahren, um mehr Klarheit bei der Auslegung von Sachverhalten zu erhalten. Rechtssicherheit ist auch das Hauptargument der Verwaltung gegenüber der Kommunalpolitik, die Grenzen kommunaler Beschlusskompetenz aufzuzeigen. So hat zum Beispiel in einigen Fallstädten die Kommunalpolitik ohne fachliche Herleitung von sich aus soziale Erhaltungsgebiete vorgeschlagen.

Wichtig ist auch der Austausch der Stadtverwaltung mit der Landesregierung, um Problemlagen zu verdeutlichen und Unterstützung einzufordern. In den Stadtstaaten ist der Austausch der beiden Ebenen sehr eng, in den Flächenstaaten sind die Kommunikationswege unterschiedlich gestaltet und unterschiedlich stark ausgeprägt, was vor allem im Grundverständnis der jeweiligen Landesregierungen im Umgang mit kommunaler Selbstverwaltung begründet ist.

Verstetigung der Prozesse

Bei Einführung der einzelnen Instrumente waren in mehreren Fallstädten die politischen Erwartungen an den Erfolg des Instrumentes teilweise sehr hoch, und zwar sowohl in Bezug auf Mengeneffekte als auch auf zeitlich rasche Effekte. In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, dass die Schaffung der erforderlichen Verwaltungsstrukturen und Verfahrensabläufe Zeit benötigt. Von den Interviewten wurde stets betont, dass größere Wirkungen erst bei längerfristiger Kontinuität einsetzen. Ein routinierterer Umgang mit den Problemlagen, eine zunehmende Akzeptanz bei den Eigentümern sowie eine flankierende Öffentlichkeitsarbeit tragen dazu bei. Parallel nehmen die politischen Debatten ab, die Zustimmung zu den Instrumenten nimmt tendenziell zu und die Erwartungshaltungen orientieren sich stärker an der konkreten Anwendungspraxis. Dazu trägt auch ein in allen Fallstädten übliches Berichtswesen an die Stadträte bei.

5 Ausweisung von sozialen Erhaltungsgebieten und dort angewandte Instrumente

Soziale Erhaltungsgebiete¹⁴ sind Gebiete, in denen soziale Erhaltungssatzungen bzw. -verordnungen in Kraft sind. Bei den dort angewandten Instrumenten handelt es sich um den Genehmigungsvorbehalt für bauliche Maßnahmen, das allgemeine Vorkaufsrecht und den Genehmigungsvorbehalt für Umwandlungen nach § 172 BauGB. Zusätzlich wird in diesem Teil auch auf den Genehmigungsvorbehalt für Umwandlungen nach § 250 BauGB eingegangen, da dieser (aufgrund seines Vorrangs gegenüber dem § 172 BauGB) in sozialen Erhaltungsgebieten erhebliche Auswirkungen auf die Genehmigungspraxis bei Umwandlungen hat. Zunächst wird jedoch auf die Anwendungsvoraussetzungen und das Verfahren zur Festlegung von sozialen Erhaltungssatzungen eingegangen und ein Überblick über die Gebiete in den Fallstädten gegeben.

5.1 Soziale Erhaltungssatzungen nach § 172 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB

Das städtebauliche Instrument der sozialen Erhaltungssatzung (auch Milieuschutzsatzung genannt) besteht seit 1976 (zunächst als § 39h Abs. 3 Nr. 3 BauGB, seit 1987 in § 172 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB) und dient dem Erhalt der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung in einem Quartier. Es gibt den Gemeinden die Möglichkeit, in einem Bebauungsplan oder durch Satzung Gebiete zu bezeichnen, in denen der Rückbau, die Änderung oder die Nutzungsänderung baulicher Anlagen der Genehmigung bedürfen. In sozialen Erhaltungsgebieten „darf die Genehmigung nur versagt werden, wenn die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung aus besonderen städtebaulichen Gründen erhalten werden soll“ (§ 172 Abs. 1 S. 4 BauGB). In Bezug auf die Sicherung bezahlbaren Wohnraums kann das Instrument eine indirekte Wirkung entfalten, indem durch die Unterbindung von Sanierungen, die zu einem deutlich über dem Durchschnitt im Gebiet liegenden (bzw. deutlich über einem zeitgemäßen) Standard führen, deutliche Mietpreissteigerungen im Gebiet verhindert werden und so der Verdrängung der gebietsansässigen Wohnbevölkerung entgegengewirkt wird. Bauliche Maßnahmen, die der Herstellung eines zeitgemäßen Ausstattungsstandards von Häusern und Wohnungen oder der Verbesserung der Energieeffizienz dienen, sollen dagegen gemäß BauGB genehmigt werden.

5.1.1 Anwendungsvoraussetzungen

Die Entscheidung über die Anwendung des Instruments soziale Erhaltungssatzung liegt in der Hand der Kommunen. Voraussetzung für die Anwendung ist zunächst, dass von einer Kommune in Teilgebieten ein möglicher Handlungsbedarf für den Schutz der ansässigen Bevölkerung bzw. bei deren Verdrängung negative städtebauliche Folgen gesehen werden, die aus Sicht der Kommune verhindert werden sollen. Weitere Voraussetzungen sind, dass das Instrument von Seiten der Kommunen als geeignet angesehen wird, diesen Folgen entgegenzuwirken, und der politische Wille vorhanden ist, das Instrument für diesen Zweck einzusetzen. Soweit eine Kommune plant, das Instrument anzuwenden, ist zusätzlich eine Abgrenzung des Gebiets, für das die Satzung gelten soll, und ein Nachweis notwendig, dass die Zusammensetzung der dort lebenden Wohnbevölkerung gefährdet ist und aus besonderen städtebaulichen Gründen erhalten werden soll. Auf dieser Grundlage kann durch einen Beschluss des Kommunalparlaments (in Berlin und Hamburg der Bezirks-(verordneten)versammlungen) eine soziale Erhaltungssatzung festgelegt werden.

Wie in Kapitel 3.1 dargestellt, hat in Deutschland eine überschaubare Zahl von etwas mehr als 20 Kommunen soziale Erhaltungsgebiete festgelegt. Alle der sieben untersuchten Fallstädte verfügen über solche Gebiete,

¹⁴ Siehe Fußnote 3: Im Rahmen dieser Studie wird zur Vereinheitlichung der in Berlin genutzte Begriff „soziale Erhaltungsgebiete (SEG)“ verwendet. Identische Gebietskulissen werden in Hamburg z. B. „Gebiete mit sozialen Erhaltungsverordnungen“ oder in Köln „Gebiete mit sozialen Erhaltungssatzungen“ genannt.

jedoch seit sehr unterschiedlichen Zeitpunkten: München seit 1987, Frankfurt am Main seit 1990, Hamburg seit 1995, Berlin seit 1995 und Köln seit 1996, Stuttgart seit 2013 und Leipzig seit 2020. Die Erfahrungen der Fallstädte mit sozialen Erhaltungssatzungen sind demnach unterschiedlich lang. Im Folgenden wird dargestellt, welche Verfahren in den Fallstädten zur Festlegung von sozialen Erhaltungsgebieten angewandt und wie die Anwendungsvoraussetzungen später wieder überprüft werden, bevor anschließend ein Überblick über die sozialen Erhaltungsgebiete in den Fallstädten gegeben wird.

5.1.2 Das Verfahren zur Festlegung von sozialen Erhaltungssatzungen

Das in diesem Kapitel dargestellte Verfahren zur Festlegung von sozialen Erhaltungsgebieten erstreckt sich auf die angewandten Kriterien zur Prüfung der Anwendungsvoraussetzungen, Identifizierung von potenziellen Gebieten, vertiefende Untersuchungen zu den Gebieten, herangezogenen Datengrundlagen und Indikatoren, Auswertungen zur Prüfung der Anwendungsvoraussetzungen und Gebietsabgrenzung, Darlegung der besonderen städtebaulichen Gründe und Aufstellungsbeschluss und Erlass einer sozialen Erhaltungssatzung.

Die von den Fallstädten angewandten Verfahren zur Festlegung von sozialen Erhaltungssatzungen unterscheiden sich zwar im Detail, insgesamt haben sich jedoch in der Praxis Vorgehensweisen etabliert, die im Wesentlichen von großen Gemeinsamkeiten geprägt sind. Dies betrifft insbesondere die Kriterien, mit denen geprüft wird, ob in einem Gebiet die Zusammensetzung der dort lebenden Wohnbevölkerung gefährdet ist und aus besonderen städtebaulichen Gründen erhalten werden soll.

Kriterien für die Prüfung der Anwendbarkeit des Instruments

In der Regel handelt es sich bei einem potenziellen sozialen Erhaltungsgebiet um eine vierstufige Prüfung folgender Kriterien bzw. Sachverhalte:

- Aufwertungspotenzial
- Aufwertungsdruck
- Verdrängungsgefahr
- besondere städtebauliche Gründe

Kommt die Prüfung zu dem Ergebnis, dass die vier Kriterien bzw. Sachverhalte ausreichend erfüllt sind, wird dieses Ergebnis als Begründung für den Erlass einer sozialen Erhaltungssatzung herangezogen. Die für diese Kriterien verwendeten Begriffe weichen bei den Fallstädten teilweise etwas von den hier genannten Bezeichnungen ab, jedoch beziehen sie sich im Wesentlichen auf die gleichen Sachverhalte.

Identifizierung von potenziellen Gebieten

Der eigentlichen Prüfung der Anwendbarkeit des Instruments vorgeschaltet sind Verfahren der Identifizierung von potenziellen sozialen Erhaltungsgebieten, die in den Fallstädten unterschiedlich benannt werden, wie z. B. (Grob-)Screening oder Voruntersuchung. Dabei handelt es sich vielfach um einen laufenden Prozess, der ermöglichen soll, auf Veränderungen innerhalb der Stadtgebiete zu reagieren. Für die ermittelten potenziellen Gebiete werden Begriffe wie Verdachts- oder Beobachtungsgebiete verwendet. Die Identifizierung der Gebiete erfolgt in der Regel auf der Grundlage der Analyse von kleinteiligen (gesamstädtisch verfügbaren) statistischen Daten, teilweise in Verbindung mit der Nutzung weiterer quantitativer und qualitativer Informationsquellen (Fachplanungen, planerische Einschätzungen) sowie Vorschlägen aus dem politischen Raum.

Die für die Identifizierung von potenziellen Gebieten verwendeten Daten sind teilweise identisch mit in (zu anderen Zwecken betriebenen) kommunalen Monitoringsystemen verwendeten Daten oder sie werden aus diesen Monitoringsystemen übernommen. Dies trifft für die Städte München (gesamstädtisches Monitoring), Hamburg (städtebauliches Monitoring), Köln (städtebauliches Monitoring) und Berlin (Screening der Bezirke auf Basis sekundärstatistischer Daten) zu.

Um welche Daten und Indikatoren es sich bei den Analysen zur Gebietsidentifizierung im Einzelnen handelt, wird weiter unten in Zusammenhang mit den vertiefenden Untersuchungen dargestellt, da bei diesen auf identische oder weitgehend ähnliche Daten und Indikatoren zurückgegriffen wird, die zusammen mit weiteren Informationen ergänzt und vertieft werden. Ergeben die Analysen für ein Gebiet ausreichende Anhaltspunkte, dass die Zusammensetzung der dort lebenden Wohnbevölkerung gefährdet sein könnte und negative städtebauliche Folgen erwartet werden könnten, werden vertiefende Untersuchungen für das Gebiet eingeleitet.

Vertiefende Untersuchungen zu Gebieten

Die vertiefenden Untersuchungen zielen darauf, nähere Informationen zu gewinnen, mit denen die vierstufige Prüfung der oben dargestellten Kriterien Aufwertungspotenzial, Aufwertungsdruck, Verdrängungsgefahr und besondere städtebauliche Gründe detaillierter als bei dem vorgeschalteten Screening vorgenommen werden kann.

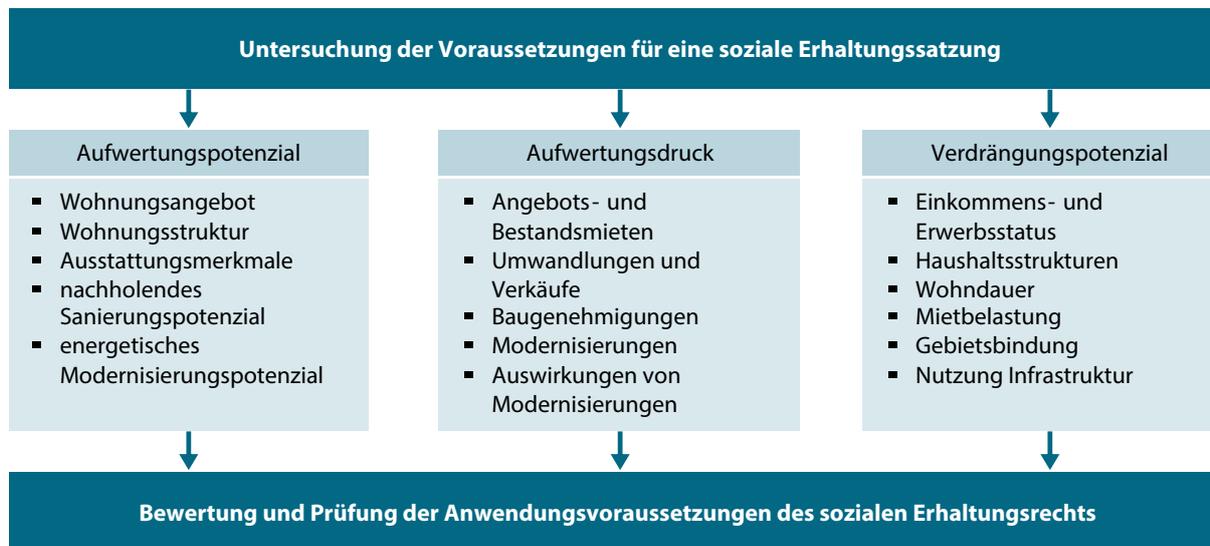
In den Fallstädten werden regelmäßig externe Büros mit der Durchführung der vertiefenden Untersuchung beauftragt. Wesentliche Grundlage der Analysen bzw. der von den externen Büros erstellten Gutachten ist eine detaillierte Auswertung der Kommunalstatistik, die Nutzung von Informationen des Gutachterausschusses für Grundstückswerte und (in der Regel kostenpflichtiger) externer Datenquellen (Daten von GfK, Immobilienportalen etc.). Mit Ausnahme von München und Frankfurt am Main wurden in allen Fallstädten bei vertiefenden Untersuchungen repräsentative Haushaltsbefragungen durchgeführt, mit denen zusätzliche Informationen gewonnen wurden, die die sonstigen verwendeten Datenquellen nicht abdecken. In München und Frankfurt am Main wurden bei den vertiefenden Untersuchungen keine Haushaltsbefragungen durchgeführt, sondern auf andere Ansätze der Informationsbeschaffung zurückgegriffen (siehe unten).

Weitere Ansätze zur Gewinnung von Informationen im Rahmen der vertiefenden Untersuchungen sind Begehungen zur Erfassung von Gebiets- und Gebäudemerkmalen (Frankfurt am Main, München, Köln, Berlin, Hamburg), Auswertung einer von der Stadt gepflegten Gebäude- bzw. Eigentümerdatei (u. a. München, Leipzig), Auswertung/Berücksichtigung von Fachplanungen (im Grundsatz alle Fallstädte), planerische und qualitative Einschätzungen von Ortskundigen bzw. Mitarbeitenden der Stadtplanung (u. a. Köln, Frankfurt am Main).

Bei vertiefenden Untersuchungen verwendete Indikatoren

Für die Bewertung der Kriterien zur Prüfung der Anwendungsvoraussetzungen Aufwertungspotenzial, Aufwertungsdruck und Verdrängungsgefahr werden in den Fallstädten in großen Teilen identische bzw. ähnliche Grundlagen für Indikatoren verwendet, insbesondere kommunale Statistik, Verwaltungsdaten und Haushaltsbefragungen. Je nach oben dargestelltem zusätzlichen Erhebungsansatz gibt es jedoch auch vereinzelt Abweichungen. Dies hängt oftmals davon ab, welche Daten in einer Stadt zur Verfügung stehen. Eine vollständige Darstellung der verwendeten Indikatorensätze in den Fallstädten würde hier den Rahmen sprengen. Daher wird im Folgenden auf die bei den Prüfkriterien verwendeten typischen Indikatoren abgestellt (vgl. Beispiel in Abbildung 5.1).

Abbildung 5.1
Beispiel: Vertiefende Untersuchung der Voraussetzungen in Stuttgart



Quelle: IfS auf Grundlage LPG (2020)

Indikatoren Aufwertungspotenzial

Beim Kriterium Aufwertungspotenzial stehen Indikatoren im Mittelpunkt, die eine Analyse der Gebäude- und Wohnungsstruktur des Gebiets ermöglichen. Dabei geht es insbesondere um Baualter, Größe und allgemeinen/energetischen Zustand der Gebäude sowie Wohnwertmerkmale (insbesondere Ausstattungsstandard) und Mietpreisniveau der Wohnungen. Darüber hinaus sind die Art der Eigentümer und Nutzenden, Rechtsform und Förderstatus der Gebäude und Wohnungen von Bedeutung. Die Daten für die Indikatoren werden vorrangig über Haushaltsbefragungen, Gebietsbegehungen/-dateien und die kommunale Statistik gewonnen.

Indikatoren Aufwertungsdruck (auch: Verdrängungs-/Gentrifizierungsdruck)

Bei diesem Kriterium sind Indikatoren zur Mieten- und Preisentwicklung sowie zu Veränderungsprozessen bei Wohnungen und Gebäuden im Gebiet von Bedeutung. Dabei geht es um die Investitionstätigkeit im Bestand (Modernisierung/Sanierung) und die Bautätigkeit (inkl. Maßnahmen im Bestand). Ebenso spielt die Entwicklung bei der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen (bzw. den vorgeschalteten Abgeschlossenheitsbescheinigungen) eine wesentliche Rolle. Zudem werden Entwicklungen bei den Angebots- und Bestandsmieten sowie Verkaufstätigkeit und Preisentwicklung auf dem Bestandsimmobilienmarkt einbezogen. Die Informationen stammen von der kommunalen Statistik/Verwaltung, vom Gutachterausschuss für Grundstückswerte, von Haushaltsbefragungen, (in der Regel kostenpflichtigen) externen Datenquellen sowie Gebietsbegehungen/-dateien.

Indikatoren Verdrängungsgefahr (auch: Verdrängungspotenzial)

Bei diesem Kriterium stehen Indikatoren zur Identifizierung verschiedener sozialer Gruppen bzw. privater Haushalte im Mittelpunkt, die aufgrund ihrer Merkmale als (unterschiedlich) verdrängungsgefährdet eingestuft werden können. Dabei geht es um Merkmale wie Alter, Geschlecht, Nationalität, Haushaltsgröße/typ, Erwerbsstatus etc. der Bevölkerung im Gebiet, aber auch ökonomische Merkmale wie Einkommen, Empfang von Transferleistungen und Mietbelastung. Auch Informationen zum Gebietsbezug und Nutzungsverhalten der Bevölkerung (z.B. Nutzung von Infrastruktureinrichtungen) bzw. der Gebietsbindung (z.B. Wohndauer,

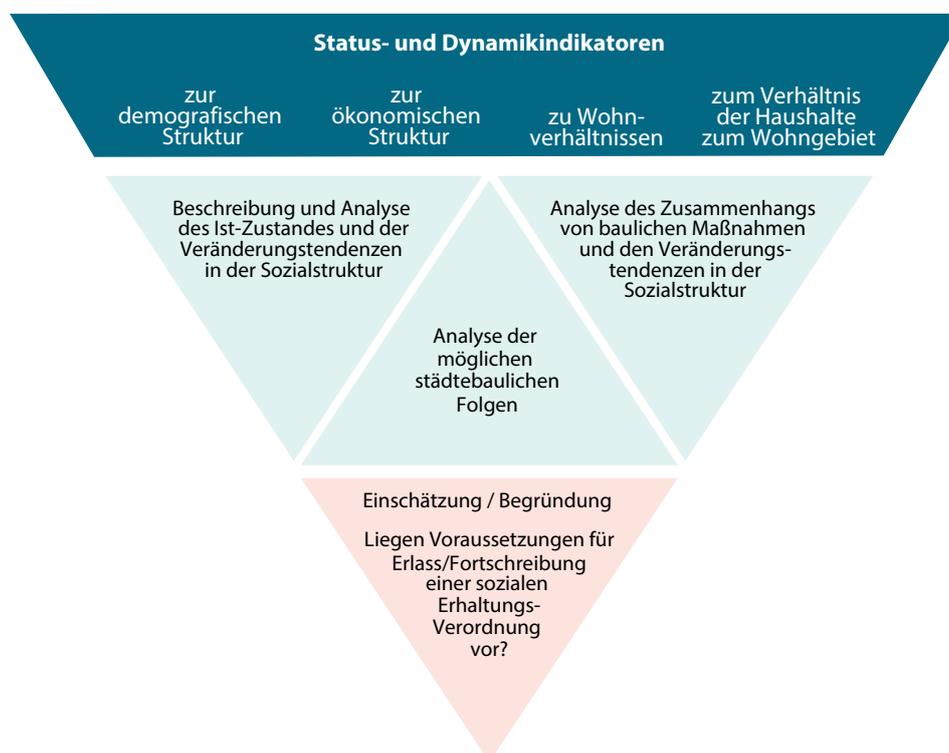
Nachbarschaft) werden berücksichtigt. Dabei werden neben der aktuellen Struktur auch die Entwicklungen bzw. Veränderungen der letzten Jahre und prognostische Informationen einbezogen. Die Informationen basieren im Wesentlichen auf kommunaler Statistik, Haushaltsbefragungen und Fachplanungen.

Auswertung und Prüfung der Anwendungsvoraussetzungen

Die Auswertung und Prüfung der Anwendungsvoraussetzungen erfolgt in den Fallstädten in der Regel durch die beauftragten Büros. Dabei handelt es sich deutschlandweit um eine überschaubare Zahl von Büros, die sich in der Regel auf solche Gutachten spezialisiert haben, überregional tätig sind und oftmals eine größere Zahl an Gutachten, die Grundlagen für den Erlass von sozialen Erhaltungssatzungen sind, erarbeitet haben. Die von einem Büro für verschiedene soziale Erhaltungsgebiete erarbeiteten Gutachten ähneln sich, weil sie jeweils die Handschrift des beauftragten Büros tragen. Die Gutachten verschiedener Büros unterscheiden sich zwar, aber weisen dennoch deutliche Gemeinsamkeiten auf, da sich über die Jahre bewährte Vorgehensweisen und Argumentationsstränge herausgebildet haben.

Während sich die oben dargestellten Themen, auf die sich die Indikatoren beziehen, relativ wenig zwischen den Fallstädten unterscheiden, weichen die Vorgehensweisen bei der Auswertung der Indikatoren und der Prüfung der Anwendungsvoraussetzungen im Detail durchaus zwischen ihnen ab. Dies beginnt mit den gewählten Ausprägungen der Indikatoren und setzt sich bei den mit ihnen verbundenen Aussagen und der Interpretation der Ergebnisse fort. Zum Teil werden Einzelindikatoren in ein Bewertungsschema eingebunden, teilweise werden zusammengefasste übergeordnete Indizes für die Analysen gebildet. Neben den Anwendungsvoraussetzungen wird auch geprüft, inwiefern der Zuschnitt des Gebiets geeignet ist oder ob eine Modifizierung notwendig ist. Am Ende der Analysen stehen jeweils mit etwas abweichenden Methoden hergeleitete Aussagen zur Schutzbedürftigkeit der Bevölkerung im Gebiet und zu möglichen städtebaulichen Folgen (vgl. schematische Darstellung der Bestandteile einer Voraussetzungsprüfung in Abbildung 5.2).

Abbildung 5.2
Ziele und Bestandteile einer erhaltungsrechtlichen Voraussetzungsprüfung



Quelle: IfS nach asum GmbH 2022: 5.

Besondere städtebauliche Gründe

Was die Prüfung der besonderen städtebaulichen Gründe angeht, aus denen die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung geschützt werden soll, wird in den Gutachten auf folgende möglichen negativen städtebaulichen Folgen eingegangen:

- Verlust preiswerten Wohnraums mit Folge des Ersatzbedarfs in der Kommune
- Segregationsprozesse/Probleme an anderen Standorten
- Unter-/Überauslastung von (sozialer) Infrastruktur mit Folge Ersatzinvestitionen
- Auflösung von Nachbarschaftszusammenhalt/Unterstützungsstrukturen mit Folge kommunaler Ersatzleistungen
- Mehrbelastung/Überlastung von Verkehrsinfrastruktur

Welche besonderen städtebaulichen Gründe eine Rolle spielen, hängt von der Beschaffenheit des Gebiets bzw. den Ergebnissen der Analysen ab. Kommt ein Gutachten zu dem Ergebnis, dass die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung aus besonderen städtebaulichen Gründen erhalten werden soll, ist es eine kommunalpolitische Entscheidung, ob weitere Schritte eingeleitet werden, was aber in der Regel der Fall ist. Es gibt auch wenige Beispiele, bei denen Gutachten bei den Aufstellungsvoraussetzungen zu einem negativen Ergebnis bzw. der Empfehlung, keine soziale Erhaltungssatzung für die Gebiete zu erlassen, kamen und (trotz zum Teil erheblicher politischer Kontroversen) auf den Erlass einer Satzung verzichtet wurde (beispielsweise 2022 beim untersuchten Gebiet Amtsgerichtsplatz im Berliner Bezirk Charlottenburg-Wilmersdorf) (vgl. Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf 2023).

Aufstellungsbeschluss und Erlass der sozialen Erhaltungssatzung

Ein Aufstellungsbeschluss leitet die vertiefende Untersuchung eines Gebiets bzw. die Beauftragung der Erstellung eines entsprechenden Gutachtens durch ein externes Büro ein. Sofern durch Sekundärdaten und qualitative planerische Bewertung hinreichend Anhaltspunkte für das Vorliegen der Anwendungsvoraussetzungen vorliegen, dient dies als Begründung für einen Aufstellungsbeschluss. Mit dem Aufstellungsbeschluss wird die vorläufige Abgrenzung des Gebiets vorgenommen. Der Beschluss über die Aufstellung einer Satzung muss ortsüblich bekannt gemacht werden, damit die Gemeinde zur Sicherung der Erhaltungsziele gegengenüber der Baugenehmigungsbehörde bereits vor der Aufstellung der Satzung ein Baugesuch zurückstellen und damit die Erhaltungsziele vorläufig vor Beeinträchtigungen schützen kann. Der Zeitraum für die Befristung beträgt nach § 15 Abs. 1 S. 1 BauGB bis zu zwölf Monate.

Die Ergebnisse der vertiefenden Untersuchung bzw. des durch ein externes Büro erstellten Gutachtens sind die Grundlage für die Bewertung, ob die Anwendungsvoraussetzungen für eine soziale Erhaltungssatzung vorliegen. Sofern die Anwendungsvoraussetzungen vorliegen, wird die (auf Grundlage des Gutachtens rechtsicher begründete) Satzung durch den Stadtrat beschlossen. Sie tritt in der Regel am Tag nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt in Kraft.

5.1.3 Kritik an Verfahren zur Festlegung von sozialen Erhaltungsgebieten

Es gab mehrfach Kritik an den in den Gutachten angewandten Verfahren und Gebietsabgrenzungen bei sozialen Erhaltungsgebieten, insbesondere von Seiten betroffener Eigentümer. Es kam auch in mehreren der Fallstädte zu gerichtlichen Auseinandersetzungen (u. a. in Hamburg, Berlin, Frankfurt am Main).

Einige gerichtliche Verfahren in Berlin fanden besondere öffentliche Beachtung, weil die Kläger sich auf eine speziell zu diesem Thema erstellte umfangreiche Studie beriefen. Es handelt sich um eine von der Firma empirica ag erarbeitete Studie, die im Juni 2020 veröffentlicht wurde. Sie beschäftigte sich kritisch mit den Methoden und Argumentationen, die in den Untersuchungen von Büros angewandt wurden und die Anwendungsvoraussetzungen für soziale Erhaltungssatzungen belegen sollten. Dabei hat empirica auf 51 Gutachten zurückgegriffen, von denen neun aus Hamburg und 42 aus Berlin stammten. Den Gutachten werden von empirica zahlreiche methodische Mängel und fehlende Darstellung der Zusammenhänge zwischen den vier Kriterien Aufwertungspotenzial, Aufwertungsdruck, Verdrängung, städtebauliche Folgen bescheinigt. Daraufhin kam es in Berlin zu Klagen von Eigentümern mit Objekten in sozialen Erhaltungsgebieten, die sich auf das Gutachten von empirica beriefen und die Gültigkeit der Voraussetzungen für die Verordnungen anzweifelten. Die Klagen wurden von den Gerichten zurückgewiesen mit der Begründung, dass die Gutachten zu den sozialen Erhaltungsgebieten die Notwendigkeit der Festlegung ausreichend belegen.¹⁵

Die Gerichtsurteile haben aus Sicht der Berliner Verwaltung gezeigt, dass die gewählte Vorgehensweise grundsätzlich rechtsfest ist. Dennoch wurde die Diskussion um die Qualität der Gutachten zur Überprüfung der Anwendungsvoraussetzungen von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen zum Anlass genommen, die Kritikpunkte an den Vorgehensweisen zu prüfen. Dies sollte klären, welchen rechtlichen Vorgaben und welchen methodischen Anforderungen in den Begründungsuntersuchungen Rechnung getragen werden muss. Das Konzept sollte sich an den Anforderungen orientieren, die an die erste Begründungsuntersuchung eines Gebiets zu stellen sind (asum GmbH 2022: 2). Es kann aber auch als Orientierung für Überprüfungsuntersuchungen bestehender Erhaltungsgebiete dienen. Die Ergebnisse flossen in einen von dem Büro asum GmbH erstellten und im Sommer 2022 veröffentlichten „Leitfaden zur Erstellung von Untersuchungen zur Überprüfung der Anwendungsvoraussetzungen des § 172 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB“ ein. Der Leitfaden sieht als Grundlage folgende vier notwendige Untersuchungsschritte vor:

1. Erfassung der Struktur der Gebietsbevölkerung
 2. Begründeter Hinweis auf Veränderungstendenzen in der Gebietsbevölkerung
 - a. Beleg, dass die Entwicklung der letzten Zeit Strukturveränderungen der Bevölkerung zeigt
 - b. Existenz von Verdrängungspotenzial
 3. Analyse des Zusammenhangs zwischen den Veränderungstendenzen und baulichen Maßnahmen im Sinne des BauGB
 - a. Prozessanalyse der strukturverändernden Wirkungen baulicher Maßnahmen
 - b. Existenz von Aufwertungspotenzial und Aufwertungsdruck
3. Beleg der negativen städtebaulichen Folgen (asum GmbH 2022: 35–37)

Für die Untersuchungsschritte wird auf verschiedene Datengrundlagen und Indikatoren zu den Themenfeldern demographische Struktur, ökonomische Struktur, Wohnverhältnisse, Verhältnis zum Wohngebiet zurückgegriffen, die zu großen Teilen über eine Haushaltsbefragung gewonnen werden. Sie beruhen zudem auf bei der Berliner Landes- und Bezirksverwaltung geführten Daten ((Bau-)Genehmigungen, Liegenschaftsdaten etc.), Monitoringsystemen oder vorliegenden Konzepten und Planungen, z. B. zu Schulen und Infrastruktur. Das Konzept des Leitfadens deckt sich demnach in hohem Maß mit den oben für die Fallstädte generell beschriebenen Datengrundlagen und methodischen Vorgehensweisen zur Prüfung der Anwendungsvoraussetzungen.

¹⁵ Bezüglich der Aufstellung von Gebieten gab es mehrere Normenkontrollklagen gegen das Zustandekommen von sozialen Erhaltungsverordnungen. In den Verfahren hat jeweils das Land Berlin obsiegt (OVG Berlin-Brandenburg, Urteile vom 26. März 2021 – 2 A 13.19; vom 17. Juni 2021 – 10 A 6.18; vom 3. März 2022 – 2 A 21.19).

Der Leitfaden enthält im Anhang als grundlegende Arbeitshilfe eine „Beispielhafte Begründung zum Erlass einer sozialen Erhaltungsverordnung“. Da der Leitfaden Anfang August 2022 fertiggestellt wurde, lagen bei der Untersuchung noch keine Erfahrungen zu dessen Anwendung in Berlin oder anderen Fallstädten vor. Es ist jedoch zu erwarten, dass sich die künftig beauftragten Büros bei ihren Untersuchungen an diesem orientieren werden, auch um sich abzusichern.

5.1.4 Überprüfung der Anwendungsvoraussetzungen

Die sozialen Erhaltungssatzungen werden zwar überwiegend ohne eine zeitliche Befristung erlassen, eine Überprüfung der Anwendungsvoraussetzungen erfolgt in den Fallstädten dennoch regelmäßig, am häufigsten fünf Jahre nach deren Inkrafttreten. Die Überprüfung orientiert sich in der Regel an dem Vorgehen bei der ersten bzw. vorangegangenen Prüfung der Anwendungsvoraussetzungen (siehe oben). In **Berlin** erfolgt dies standardmäßig alle fünf Jahre durch die Bezirke über die Beauftragung von externen Büros, die in diesem Zusammenhang auch wieder eine Haushaltsbefragung durchführen. In **Hamburg** wurde dies ebenfalls auf diese Weise für die sieben 2014 in Kraft getretenen Satzungen im Jahr 2019 durch ein externes Büro im Auftrag der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen durchgeführt. In **München** sollen vorhandene Befristungen von sozialen Erhaltungssatzungen nach deren Auslaufen in unbefristete überführt werden, aber dennoch alle fünf Jahre eine Überprüfung der Anwendungsvoraussetzungen erfolgen. In **Köln** ist die Überprüfung ebenfalls nach fünf Jahren vorgesehen und wurde im Jahr 2022 für ein länger bestehendes Gebiet initiiert. In **Frankfurt am Main** gibt es eine Diskussion über die Fortführung sozialer Erhaltungssatzungen, nachdem dort bei den meisten Gebieten mehr als fünf Jahre seit deren Inkrafttreten verstrichen sind, wobei das Ergebnis noch offen ist. In **Leipzig** und **Stuttgart** (mit ihren jungen Gebieten) soll laut Beschluss eine Überprüfung der Satzungen alle fünf Jahre mittels eines Monitorings durchgeführt werden. Insgesamt wird deutlich, dass Überprüfungen der Anwendungsvoraussetzungen bei den Fallstädten in einem regelmäßigen Turnus (von fünf Jahren) vorgesehen sind und auch in den meisten Fallstädten mit den Vorgehensweisen vorangegangener Prüfungen durchgeführt werden.

5.1.5 Übersicht der sozialen Erhaltungsgebiete

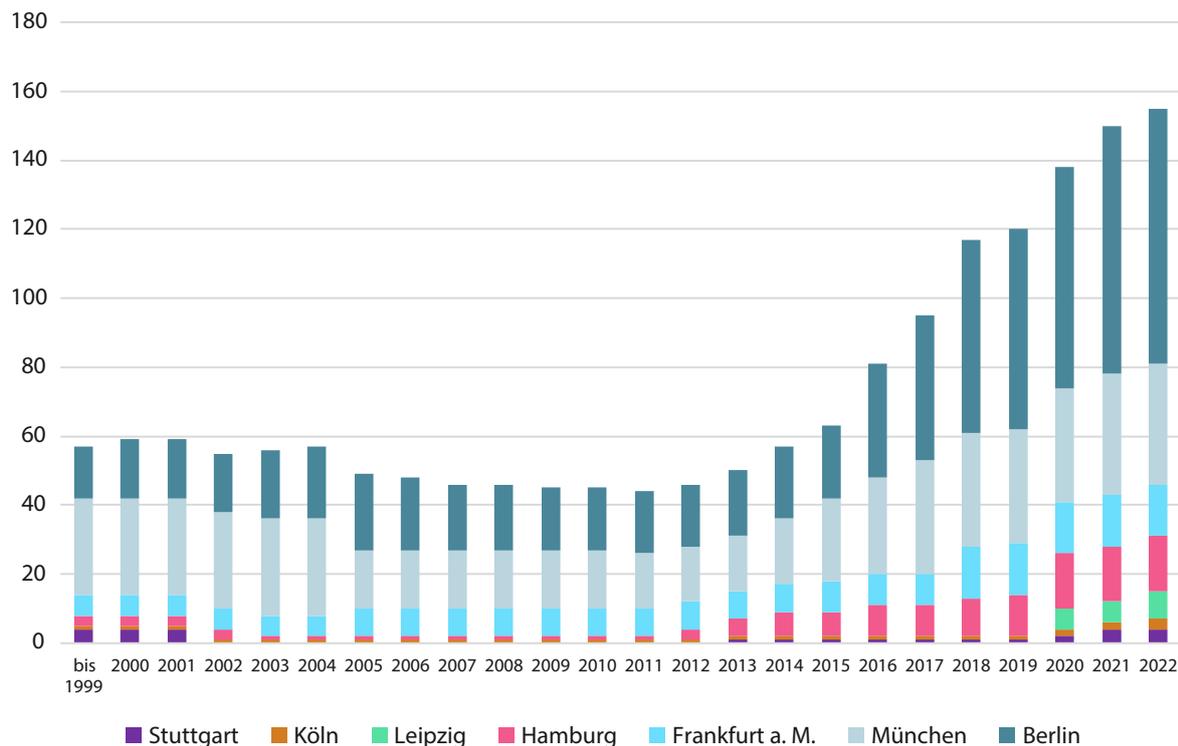
Entwicklung der Anzahl der Gebiete und ihrer Reichweite

Betrachtet man die Entwicklung der Anzahl der sozialen Erhaltungsgebiete in den Fallstädten im Zeitverlauf seit dem Jahr 2000, so zeigt sich eine sehr starke Zunahme ab 2015. In Frankfurt wurde die Hälfte aller Gebiete in den Jahren 2015 und 2018 festgelegt, in Berlin stieg die Anzahl zwischen 2015 und 2021 von 22 auf 72. In Leipzig und Köln erfolgten Satzungserlasse ab 2020, in Leipzig traten allein im Juni 2020 sechs Gebiete in Kraft (Abbildung 5.3). In Hamburg erfolgte ein starker Anstieg bereits nach einem Regierungswechsel 2011, neun der zum 30. Juni 2022 bestehenden 16 sozialen Erhaltungsgebiete wurden nach 2012 festgelegt.

In München, wo der Wohnungsmarkt schon sehr lange angespannt ist, gab es bereits Ende der 1990er Jahre 28 soziale Erhaltungsgebiete. In geringerem Umfang existierten soziale Erhaltungsgebiete Ende der 1990er Jahre auch in Berlin (16), Frankfurt (6), Hamburg (3), Stuttgart (4) und Köln (1).

Viele dieser Gebiete wurden in den 2000er-Jahren aufgehoben. In München reduzierte sich die Zahl bis 2005 auf 17 Gebiete. Für einen Teil der Gebiete wurden später, in zum Teil veränderten Abgrenzungen, erneut soziale Erhaltungssatzungen erlassen. So wurden 2016 und 2017 in München neun Satzungen für Gebiete erlassen, die bereits in den 1990er-Jahren (Teil von) sozialen Erhaltungsgebieten waren. In Berlin wurden im Zeitverlauf zwölf Gebiete aufgehoben, zum Teil wurden sie in veränderter Abgrenzung wieder neu als soziale Erhaltungsgebiete festgesetzt. Dies gilt beispielsweise für sechs Gebiete von 1997 im Bezirk Pankow, die 2014 außer Kraft und in geänderter Abgrenzung und teils mit angepassten Namen wieder in Kraft traten. In Hamburg hat eines der drei Gebiete die 2000er-Jahre bis zur Festlegung neuer Gebiete ab 2012 überdauert.

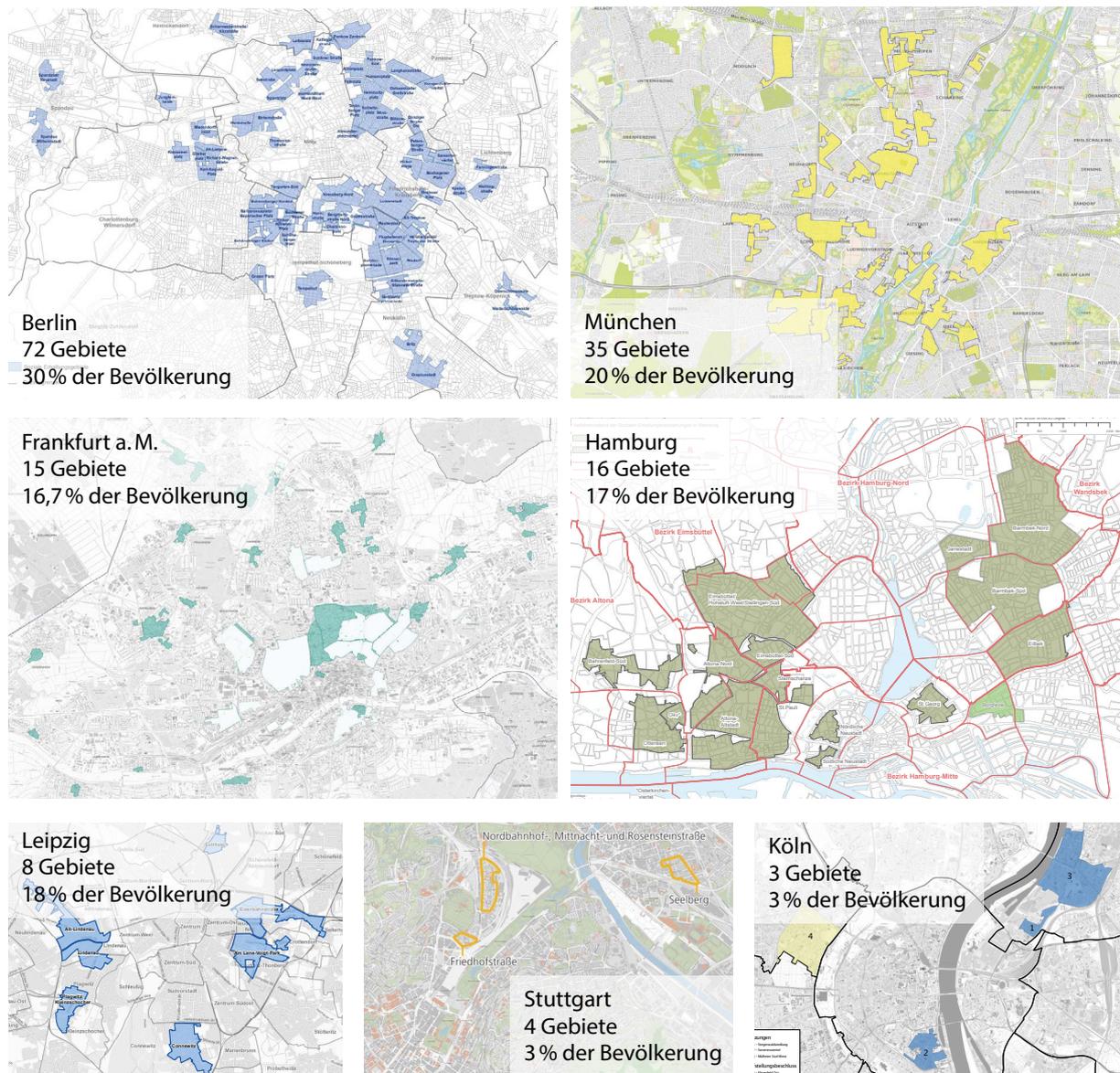
Abbildung 5.3
Veränderung der Anzahl der sozialen Erhaltungsgebiete in den Fallstädten



Quelle: IfS nach asum GmbH 2022: 5.

Die Anzahl der sozialen Erhaltungsgebiete und der Anteil der Gesamtbevölkerung, die in diesen Gebieten lebt, ist in den Fallstädten sehr unterschiedlich. Sie reicht im Jahr 2021 von 72 Gebieten und 30 % der Bevölkerung in Berlin bis zu drei Gebieten und 3 % der Bevölkerung in Köln. In Berlin, Frankfurt, München und Hamburg sind sehr viele, teils große soziale Erhaltungsgebiete erlassen worden. In Berlin, Hamburg und Frankfurt zeigen sich auf der Karte (Abbildung 5.4) zusammenhängende Gebiete. In Berlin hat dies damit zu tun, dass bestimmte Bezirke besonders aktiv in der Festlegung von Gebieten waren. Hier spielt neben den Gebietscharakteristika eine Rolle, dass Konstellationen in Politik und Verwaltung das Instrument befürworten und die Prüfung von Gebietskulissen vorantreiben. Auch in Frankfurt am Main und Stuttgart wurde die Prüfung bestimmter Gebiete seitens der Politik diskutiert.

Abbildung 5.4
Überblick über die Gebietskulissen in den Fallstädten im Jahr der Untersuchung



Quellen: Von den Städten bereitgestellte Karten.

Art der Gebiete

Bei vielen sozialen Erhaltungsgebieten handelt es sich um Gründerzeitgebiete der Stadterweiterungen des 19. Jahrhunderts – sowohl bürgerlich geprägte als auch einfache, industriell geprägte Arbeiterviertel einschließlich frühe Werksiedlungsbestände (Stuttgarter Nordbahnhofviertel). Häufig dominiert die Altbausubstanz. Beispielsweise sind in Berlin 56% der Wohnungen in den 72 sozialen Erhaltungsgebieten, die 2021 in Kraft waren, vor 1919 erbaut worden. In den beiden vertieft untersuchten Gebieten St. Georg und St. Pauli in Hamburg sind ca. 40% und im Severinsviertel in Köln knapp 30% der Wohnungen vor 1919 erbaut worden. Auch in Stuttgart sind die Gebiete überwiegend gründerzeitlich geprägt. Neben den Altbauten gibt es in den sozialen Erhaltungsgebieten auch teils umfangreiche Bestände, die nach Kriegsschäden in den 1950er- und

1960er-Jahren häufig als Sozialwohnungsbau errichtet wurden, deren Bindungen aber ausgelaufen sind. In den Städten, die über eine längere Anwendungspraxis verfügen, werden zunehmend auch weniger zentrale Gebiete mit neuerer Bausubstanz als soziale Erhaltungsgebiete festgelegt. In München sind inzwischen Gebiete in den Vierteln außerhalb des Mittleren Rings und in Berlin außerhalb des S-Bahn-Rings ausgewiesen worden, in den neueren Gebieten dominiert vielfach die Baualtersklasse 1949 bis 1990. Auch in Frankfurt sind ab 2015 baustrukturell gemischtere Gebiete in den Fokus getreten, hier allerdings auch in zentralen Lagen.

Bei den „weißen Flecken“ in den innerstädtischen Quartieren (siehe Abbildung 5.4 oben) handelt es sich teils um bereits „durchsanierte“ Quartiere mit gehobenem Wohnstandard und hohen Mieten (z. B. an der Alster in Hamburg, Stuttgart), teils um Quartiere, in denen die Wohnnutzung im Hintergrund steht, wie im Regierungsviertel in Berlin-Mitte und dem Finanzviertel in Frankfurt am Main.

Aus Hamburg wird berichtet, dass sich gerade in den ehemaligen Sanierungsgebieten Aufwertungsdruck und Verdrängungspotenzial zeigen. Deshalb wurden nach 2012 insbesondere in (Teilen von) ehemaligen Sanierungsgebieten soziale Erhaltungsverordnungen erlassen. Auch in Frankfurt und München sind ehemalige Sanierungsgebiete bzw. Kulissen der Städtebauförderung häufig als soziale Erhaltungsgebiete ausgewiesen worden. In Berlin waren mit 12 der 21 Gebiete, die 2015 in Kraft waren, etwa die Hälfte ehemalige Sanierungsgebiete. Auch in Leipzig sind in den sozialen Erhaltungsgebieten in der Vergangenheit einfache Sanierungen erfolgt, um den preiswerten Wohnraum entsprechend des damaligen niedrigen Preisniveaus zu erhalten. Es bietet sich damit weiterhin bzw. wieder ein Aufwertungspotenzial, weshalb die sozialen Erhaltungssatzungen erlassen wurden.

5.2 Genehmigung baulicher Maßnahmen und Nutzungsänderungen

5.2.1 Ziele und Kriterien für die Genehmigungspraxis

Generell ist die Praxis der Kommunen darauf ausgerichtet, die Eigentümer so zu beraten, dass sie nur genehmigungsfähige bauliche Maßnahmen planen und somit die erforderlichen Investitionen in den Bestand durchgeführt werden. Im Ergebnis werden die weitaus meisten Anträge genehmigt. Mit der Versagung bestimmter baulicher Maßnahmen soll aber die Struktur des Wohnungsbestands erhalten und die Anhebung des Standards in einem Gebiet gebremst werden. Ziel ist, dadurch bezahlbaren Wohnraum zu erhalten und Verdrängungsprozesse zu unterbinden bzw. zu verlangsamen. Einerseits geht es darum, die Mietpreisentwicklung zu dämpfen: Wenn keine umlagefähigen Modernisierungen über den zeitgemäßen Standard bzw. den Durchschnitt des Standards im Gebiet hinaus zugelassen werden, entstehen keine hohen Kosten für Modernisierungen, die als Umlagen zum deutlichen Anstieg der Mieten führen. Andererseits bedeutet der Erhalt eines einfachen Standards auch, dass der Mietwohnungsbestand für besserverdienende, an hochwertig ausgestatteten, großzügig zugeschnittenen Wohnungen interessierte Zielgruppen nicht attraktiv wird.

In den sozialen Erhaltungsgebieten sind grundsätzlich folgende Maßnahmen genehmigungspflichtig:

- Nutzungsänderung von Mietwohnungen in zum Beispiel gewerbliche Nutzung, weil damit Bestandswohnungen verloren gehen
- Abriss/Rückbau von Wohngebäuden und Gebäudeteilen, weil damit Bestandswohnungen verloren gehen
- bestimmte bauliche Änderungen bzw. umlagefähige Modernisierungen, weil sie die Struktur des Wohnungsbestands verändern bzw. den Wohnwert so steigern, dass Mieterhöhungen zu erwarten sind

Das Baugesetzbuch sieht vor, dass jedes Vorhaben im Einzelfall zu prüfen ist.

Die **Nutzungsänderung von Wohnraum** in Gewerbenutzung wird in aller Regel nur dann genehmigt, wenn ein hohes öffentliches Interesse an dieser Umnutzung besteht, beispielsweise für die Nutzung als Facharztpraxis, Kita oder soziale Einrichtung für das Quartier.

Der **Abriss** ist dann genehmigungsfähig, wenn die Verpflichtung eingehalten wird, Ersatzwohnraum in gleicher Anzahl, Größe und Struktur sowie entsprechender Miete oder Sozialwohnungen in gleicher Anzahl, Größe und Struktur innerhalb des betreffenden Gebiets neu zu schaffen. Im Einzelfall besteht zudem ein Rechtsanspruch auf die Genehmigung wegen wirtschaftlicher Unzumutbarkeit, wenn der Eigentümer im Rahmen eines Gutachtens nachweist, dass die Erhaltungskosten der baulichen Anlage die zu erzielenden Einnahmen bei einer einen längeren Zeitraum umfassenden Prognose übersteigen.

Bezüglich der Nutzungsänderung und des Rückbaus baulicher Anlagen existieren keine wesentlichen Unterschiede in der Auslegung in den Fallstädten. Unterschiede in den Kriterien, die für die Genehmigung herangezogen werden, bestehen zwischen den Fallstädten (aber auch zwischen den Bezirken in Berlin) bei Bestimmungen bezüglich der Änderungen baulicher Anlagen.

Für die Beurteilung der Genehmigungsfähigkeit **baulicher Maßnahmen** wird die Orientierung an einem Standard festgelegt. Laut § 172 Abs. 4 S. 3 Nr. 1 ist eine Genehmigung zu erteilen, wenn „die Änderung einer baulichen Anlage der Herstellung des zeitgemäßen Ausstattungszustands einer durchschnittlichen Wohnung unter Berücksichtigung der bauordnungsrechtlichen Mindestanforderungen dient“. Dies impliziert einerseits, dass ein „durchschnittlicher Ausstattungszustand“ definierbar ist und andererseits, dass er sich im Zeitverlauf „zeitgemäß“ ändern kann. In der Praxis der Fallstädte wird in den Berliner Bezirken auf die „Einhaltung des allgemein üblichen Standards von Wohnraum im Land Berlin und die Berücksichtigung der Mindestanforderungen an Wohnraum nach der Bauordnung Berlin sowie der Erhalt des vorhandenen kostengünstigen Wohnraumbots“ abgestellt. Auch in München, Leipzig und Köln bemisst sich die Zulässigkeit baulicher Maßnahmen an den in der Stadt allgemein üblichen, zeitgemäßen Ausstattungsstandards „in einer Mehrzahl der Wohnungen“ (München) bzw. „deutlich mehr als der Hälfte“ (Leipzig), oder im Vergleich zu „einer durchschnittlichen Wohnung“ (Köln). In Frankfurt wird die Überschreitung des allgemein üblichen Standards „abhängig von dem zu beurteilenden Gebiet“ (Stadt Frankfurt am Main, Merkblatt 2021) geprüft. In Hamburg wird für jedes Gebiet im Rahmen der vertieften Untersuchung ein „prägender Standard“ festgelegt, der bei zwei Dritteln der Wohnungen im Gebiet vorhanden ist.

Führt eine beantragte Maßnahme zu einem höheren Standard als definiert, ist diese grundsätzlich nicht genehmigungsfähig. Eine eingehende Prüfung erfolgt im Einzelfall. In allen Fallstädten werden Kriterien für die Versagung in Merkblättern mit unterschiedlich umfangreichen Erklärungen aufbereitet. Sie sollen Antragstellenden zur Orientierung dienen. In einer Reihe von Merkblättern wird zusätzlich auf grundsätzlich genehmigungsfähige oder genehmigungsfreie Instandsetzungsmaßnahmen hingewiesen. Die Merkblätter werden angepasst, u. a. um Anpassungen an das, was als „zeitgemäßer Ausstattungszustand“ gilt, einzubeziehen.

Folgende Themen werden in den Kriterienkatalogen regelmäßig als nicht genehmigungsfähig bzw. im Einzelfall nach § 172 Abs. 4 S. 1 BauGB zu prüfen aufgeführt und teils detailliert ausgeführt:

- Grundrissänderungen (insbesondere Änderung der Zimmerzahl, überdurchschnittliche Wohnraumgrößen, Wohnküchen), auch Zusammenlegung und Teilung von Wohnungen, Maisonette-Wohnungen.
- Schaffung von besonders hochwertiger Gebäudeausstattung, bspw. Gegensprechanlagen mit Videoübertragung, Fußbodenheizung, Kamin, hochwertige Bad- (Whirlpool, Bidet/Dusche und Badewanne) und Küchenausstattung (Einbauküche), in Köln werden auch „bodentiefe Fenster, repräsentative Eingangsbereiche und Treppenhäuser“ aufgeführt, in anderen Fallstädten wird auf Materialien „Granit, Marmor, Natursteinplatten“ bzw. Parkett abgestellt und ein zweites Bad bei Wohnungen mit weniger als vier Zimmern ausgeschlossen.

- Balkon, Loggia, Terrasse oder Wintergarten: Begrenzung der Größe für neue Erstbalkone, Begrenzung/Untersagung der Vergrößerung bestehender Balkone etc.; Untersagung der Schaffung von Balkonen etc., wenn die Wohnung bereits einen Balkon etc. aufweist.
- Einbau/Anbau von Aufzügen beziehungsweise Fassadengleitern, wobei teils auf die Geschossigkeit bzw. Gebäudehöhe und den Einklang mit der geltenden Bauordnung hingewiesen wird. In Berlin gilt, dass, wenn bei bestehenden Gebäuden ein oberstes Geschoss zu Wohnzwecken nachträglich errichtet oder ausgebaut wird, kein Aufzug hergestellt werden muss (BauO Bln § 39). Auch laut Bayerischer Bauordnung kann bei der Schaffung von Wohnraum durch Aufstockung von der Pflicht, einen Aufzug bei Gebäuden über 13 m Traufhöhe einzubauen, abgesehen werden, wenn die Anforderungen nur mit einem unverhältnismäßigen Aufwand erfüllt werden können (BayBauO Art. 37 (4): 5).
- Maßnahmen zur Energieeinsparung, die über die Anpassung an die baulichen oder anlagentechnischen Mindestanforderungen des Gebäudeenergiegesetzes (GEG) oder (sofern noch anzuwenden) der Energieeinsparverordnung (EnEV) an bestehende Gebäude und Anlagen in der bei Antragstellung geltenden Fassung der EnEV hinausgehen.¹⁶ Diese können nach § 172 Abs. 4 S. 1 BauGB im Milieuschutzgebiet dann genehmigt werden, wenn die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung aus besonderen städtebaulichen Gründen dadurch nicht gefährdet wird. In Stuttgart besteht etwa die Möglichkeit, über die Mindestanforderungen hinauszugehen, wenn das „kommunale Energieeinsparprogramm“ in Anspruch genommen wird.

In Berlin erfolgt hinsichtlich der zu genehmigenden Merkmale eine Berücksichtigung der Wohnwertmerkmale des Berliner Mietspiegels, damit verhindert wird, dass Wohnungen durch Maßnahmen in ein anderes Mietspiegelfeld mit höheren Mieten eingruppiert werden.

Mit Ausnahme von Leipzig wird die Schaffung neuer Wohneinheiten durch Neubau auf unbebauten oder vormals gewerblich genutzten Grundstücken nicht unter die Genehmigungspflicht nach § 172 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB gestellt. Die Schaffung neuen Wohnraums in Dachgeschossen wird mit Ausnahme von Frankfurt grundsätzlich genehmigt, wenn sie nicht mit der Zusammenlegung von Bestandswohnungen verbunden ist. Durch die neuen Wohnungen können Angebote für andere Zielgruppen im sozialen Erhaltungsgebiet entstehen, die sich für Wohnungen interessieren, die in Zuschnitt und/oder Ausstattung über dem Standard liegen und (perspektivisch) zur Anhebung des Standards beitragen. Versagungen für Dachgeschossausbau und Aufstockung erfolgen nach Aussage der Fallstädte häufig aus baugenehmigungspflichtigen Gründen (Statik, Brandschutz). In der öffentlichen Debatte werde jedoch das strenge Erhaltungsrecht dafür verantwortlich gemacht.

5.2.2 Bauliche Maßnahmen und Nutzungsänderungen: Daten und Erfahrungen aus der Praxis

Datengrundlagen in den Fallstädten

Die Datengrundlagen zur Genehmigungspraxis von baulichen Maßnahmen und Nutzungsänderungen in sozialen Erhaltungsgebieten unterscheiden sich zwischen den Fallstädten sehr stark. Für **Frankfurt am Main** und **München** wurden Daten für die Anzahl der gestellten und genehmigten Anträge (baugenehmigungspflichtige Bauanträge und nicht baugenehmigungspflichtige, rein satzungsrechtliche Anträge) in den sozialen Erhaltungsgebieten übermittelt. In beiden Städten liegen keine Informationen über Inhalte der beantragten Maßnahmen vor. Für diese Städte ist es nicht möglich, zwischen den verschiedenen erhaltungsrechtlich relevanten baulichen Maßnahmen zu unterscheiden oder Aussagen darüber zu treffen, inwieweit erhaltungsrechtlich nicht relevante Maßnahmen beantragt wurden. In **Leipzig** dagegen liegen Informationen zur Antragszahl 2020 bis 2021 insgesamt und zu den Inhalten der Anträge vor. In **Hamburg** wurden Vollzugsdaten bisher vor

¹⁶ Das GEG wurde im Jahr 2023 umfassend geändert und einige Kommunen passen ihre Kriterien an bzw. entwickeln Konzepte für den Umgang mit den Anforderungen des Klimaschutzes.

allem im Rahmen von Anfragen der Bürgerschaft an den Senat aufbereitet. Ein strukturierter Vollzugsbericht über alle Gebiete mit sozialer Erhaltungsverordnung befindet sich noch in der Vorbereitung. Für **Berlin**, **Stuttgart** und **Köln** liegen keine Daten für die Gesamtheit der sozialen Erhaltungsgebiete vor. In **Stuttgart** enthält ein Jahresbericht Kurzbeschreibungen der Einzelgebiete mit wenigen Daten und allgemeinen Hinweisen auf Antragsgegenstände. In einzelnen **Berliner Bezirken** werden jedoch Anträge und Genehmigungen für bauliche und Nutzungsänderungen nicht nur insgesamt, sondern thematisch gebündelt erfasst. In **Köln** werden Sachstandsberichte für die jeweiligen Satzungsgebiete (jeweils im jährlichen Zyklus, nach Satzungsbeschluss) erstellt; für das Severinsviertel in Köln konnte eine Liste mit Beschreibungen der Anträge und Begründungen der Entscheidung auch nach Themen gegliedert ausgewertet werden (Stadt Köln 2021). Aufgrund der unterschiedlichen Erfassung und bei der Ergebniszusammenstellung verwendeten Merkmale ist eine quantitative Gegenüberstellung der Fallstädte nur eingeschränkt möglich.

Anwendungsfälle: Anzahl und Art der Maßnahmen

Anträge für bauliche Änderungen und Nutzungsänderungen erreichen die Zuständigen in den Verwaltungseinheiten, die mit der Genehmigung dieser Maßnahmen in sozialen Erhaltungsgebieten betraut sind, auf zwei Wegen: Sie werden vom für die Bauaufsicht zuständigen Amt beteiligt, wenn es sich um baugenehmigungspflichtige Anträge handelt; alle übrigen satzungsrechtlichen Anträge auf Nutzungsänderung, Rückbau oder weitere bauliche Änderungen einschließlich Modernisierung sind direkt beim für die sozialen Erhaltungsgebiete zuständigen Amt zu stellen. In einigen Fallstädten wurde berichtet, dass die meisten bearbeiteten Anträge (in Hamburg-Mitte 95 %) baugenehmigungspflichtige Vorhaben sind, bei welchen die erhaltungsrechtliche Prüfung zum § 172 BauGB im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens erfolgt. Zur Höhe der Anteile liegen Daten aus Frankfurt (70 %), Leipzig (89 %) und dem Kölner Severinsviertel (76 %) vor (Tabelle 5.1).

Tabelle 5.1

Art von Anträgen zur Prüfung von baulichen Maßnahmen und Maßnahmen zur Nutzungsänderung

	B-Antrag		S-Antrag		sonstige		Summe	
Frankfurt (2018–2021)	868	70 %	360	29 %	16	1 %	1.244	100 %
Leipzig (2020–2021)	219	89 %	26	11 %		0 %	245	100 %
Köln (Severinsviertel) (2020–2021)	26	76 %	8	23 %		0 %	34	100 %

B-Antrag: baugenehmigungspflichtiger Antrag; S-Antrag: satzungsrechtlicher Antrag
Quelle: Daten der Fallstädte, Aufbereitung IfS/Timourou

Aus allen Fallstädten wurde berichtet, dass die Verwaltungen sehr viele Architekturbüros und Bauherren bereits vor der Antragstellung beraten. In Hamburg-Mitte wird es auf diese Beratungsleistungen zurückgeführt, dass kaum noch nicht genehmigungsfähige Anträge gestellt werden. Die Genehmigungsergebnisse für München, Leipzig, Stuttgart und Berlin-Pankow zeigen ebenfalls sehr hohe Genehmigungsquoten (Tabelle 5.2).

Tabelle 5.2
Anzahl der Anwendungsfälle für bauliche Maßnahmen und Genehmigungsquote

Fallstadt	Bezug	Anzahl abgeschlossene, relevante Fälle (Anträge oder Maßnahmen)			
		genehmigt	versagt	gesamt	Genehmigungsquote
München	2016–2021	2.193	91	2.284	96 %
Frankfurt	2018–2021	1.009	128	1.137	89 %
Berlin-Pankow*	2017–2021	1.179	63	1.242	95 %
Berlin-Neukölln*	2017–2021	343	139	482	71 %
Leipzig	2020–2021	176	15	191	92 %
Köln	30.01.2020– 31.01.2022 Severinsviertel	17	10	27	63 %
Stuttgart	2013–2022	190	2	192	Hoch

* Die Anzahl der genehmigten Fälle ist aus der Differenz von Gesamtanträgen und Versagungen gebildet, d. h. offene oder nicht relevante Fälle sind hier ggf. enthalten.

Quelle: IfS/Timourou auf Grundlage der Informationen aus den Fallstädten

Teils erfolgt hier auch eine Beratung nach einer Versagung, damit die Antragstellenden Änderungen vornehmen und genehmigungsfähige Anträge neu stellen können. In Köln ist die zunächst geringere Genehmigungsquote nach Aussage der Stadt 2023 angestiegen.

Für unterschiedliche Genehmigungsquoten gibt es laut Interviewten verschiedene Gründe. Zum einen kann es demnach eine Rolle spielen, ob es bereits eine länger bestehende bzw. eingespielte Genehmigungs- und Beratungspraxis gibt, mit der beantragende Eigentümer Wissen und Erfahrungen sammeln und sich darauf bei ihren Anträgen bzw. geplanten Maßnahmen einstellen. Das wurde in Köln zuletzt beobachtet. Als prägnantes Beispiel dafür gilt zudem München mit seiner langjährigen Praxis. Seit 2019 sind hier fast keine baulichen Maßnahmen mehr versagt worden. Ein weiterer Grund sind unterschiedliche „Genehmigungsphilosophien“, die mit lokalen Politikmustern und örtlichen wohnungspolitischen Strategien zu tun haben. Dies betrifft zum Beispiel den in Kapitel 5.2.1 dargestellten Bezugsrahmen des Ausstattungsstandards (Stadt oder soziales Erhaltungsgebiet) sowie die Suche nach Lösungen im Umgang mit der Genehmigung von Klimaschutzmaßnahmen oder Maßnahmen zur barrierearmen/-freien Erschließung (siehe den folgenden Abschnitt Konfliktthemen). Darüber hinaus variieren die Genehmigungsquoten aber auch, weil bestimmte Tatbestände wie der Aufzuganbau in einigen Fallstädten häufig vorkommen und in anderen keine Rolle spielen. Auch zwischen den sozialen Erhaltungsgebieten in einer Stadt variiert die Bedeutung einzelner Tatbestände teils deutlich. Zudem werden einige Tatbestände nicht überall gleichermaßen erfasst:

- In Leipzig und Köln wurde die Anzahl der Dachgeschoss-Ausbauten erfasst, denen zugestimmt wurde. Sie werden dort zusätzlich als Nutzungsänderung baulicher Anlagen gezählt. In den Berliner Bezirken werden diese Fälle nicht in der Statistik ausgewiesen. Sie gelten generell als genehmigungsfähig.
- In der Rubrik „Abriss baulicher Anlagen“ werden in der Regel ausschließlich Fälle dokumentiert, die eine Wohnnutzung betreffen.

- Hinter den genehmigten Nutzungsänderungen stehen in Köln (vier Maßnahmen), Stuttgart (zwei Maßnahmen) und zum Teil in Berlin (66 Maßnahmen in Pankow) Nutzungsänderungen von Gewerbe in Wohnnutzungen, die zu 100 % genehmigt wurden. Dieser Sachverhalt ist insofern nicht mit der eingehenden Prüfung von Anträgen zu vergleichen, die die Nutzungsänderung von Wohnen in Gewerbe beinhalten und die in allen Fallstädten nur im Ausnahmefall genehmigt werden.

Vier weitere Arten von baulichen Maßnahmen lassen sich zusammenfassend für die beiden Berliner Bezirke Pankow und Neukölln (jeweils 2017–2021, alle sozialen Erhaltungsgebiete im Bezirk), Leipzig (2020–2021, alle sozialen Erhaltungsgebiete) und Köln (30. Januar 2020–31. Januar 2022, Severinsviertel) darstellen (Tabelle 5.3):

- **Grundrissänderungen** sowie die **Zusammenlegung und Teilung von Wohnungen** spielen in Berlin-Neukölln mit etwa 60 % der Anträge eine besonders wichtige Rolle, in Köln (30 % aller Maßnahmen) und Berlin-Pankow (20 %) entfällt ebenfalls ein beträchtlicher Teil der Anträge auf dieses Maßnahmenfeld. In Leipzig dagegen beziehen sich nur 6 % der Maßnahmen auf Grundrissänderungen und die Genehmigungsquote liegt mit 96 % dabei sehr hoch. Im Kölner Severinsviertel wurde dagegen in acht von neun Fällen eine Versagung ausgesprochen, hier geht es meist um die Beantragung von Maisonettewohnungen im Zusammenhang mit einem Dachgeschossausbau. Im Berliner Bezirk Neukölln liegt der Anteil von versagten Grundrissänderungen bzw. Teilungen oder Zusammenlegungen mit 23 % der 292 beantragten Maßnahmen recht hoch, in Pankow wurden 15 % der Anträge untersagt. Auch in Berlin ging es teils um die Zusammenlegung von Dachgeschossausbauten mit darunter liegenden Wohneinheiten zu Maisonettewohnungen, aber auch um die Herstellung von Wohnküchen und die Zusammenlegung von nebeneinanderliegenden Wohnungen. Die Versagungen werden damit begründet, dass die Änderungen zu Wohnungszuschnitten führen, die nicht dem üblichen Standard entsprechen. Das Thema Maisonette gehört aber teils zu den Konfliktthemen, da auch Brandschutz-Vorteile damit verbunden sein können (siehe Abschnitt Konfliktthemen).
- Die Thematik des Anbaus oder der Erweiterung von **Erst- oder Zweitbalkonen, Terrassen** oder Wintergärten spielt in allen Fallstädten eine Rolle. Allerdings ist der Anteil an den insgesamt beantragten Maßnahmen sehr unterschiedlich. In Pankow sind es mit drei Fällen unter 1 %, in Köln mit vier Fällen 13 %. Mit einem Anteil von 17 % (84 Fälle) kommen die Maßnahmen am häufigsten in Neukölln vor. Bei den genehmigten Fällen, für die Daten vorliegen, handelt es sich um zulässige Erstbalkone, die Genehmigungsquote in Leipzig und Köln liegt bei 100 %. In den beiden Berliner Bezirken wurden auch Balkonerweiterungen und Zweitbalkone beantragt, die versagt wurden, in Pankow in drei von drei Fällen. In Berlin-Neukölln wird dieser Antragsgegenstand sehr kritisch geprüft und es wurden etwas mehr als ein Drittel der 84 Maßnahmen in diesem Themenfeld abgelehnt.
- In die Rubrik **Modernisierung** wurden auch Anträge auf Erneuerung von Wasserleitungen, Heizungsanlagen, Elektrik, Gegensprechanlagen, Böden, Fenstern, Türen sowie Dämmung mitgezählt. Aus Neukölln lagen dazu keine Daten vor; in Pankow und Leipzig sind mit etwa der Hälfte aller beantragten Maßnahmen mit Abstand die meisten Fälle dieser Kategorie zuzuordnen und die Genehmigungsquote liegt in beiden Städten bei über 90 %. Typische Sachverhalte für eine Ablehnung sind Gegensprechanlagen mit Video-Übertragung. In Leipzig ging es in elf von zwölf Versagungen um diesen Antragsgegenstand.
- Der **Anbau von Aufzügen** spielt in den ausgewerteten Daten ausschließlich in den Berliner Bezirken eine Rolle. Hier zeigt sich eine sehr unterschiedliche Genehmigungsphilosophie: In Pankow wurden nur 4 % der Anträge versagt, die besonders aufwändige Aufzüge betrafen; in Neukölln gab es etwas über ein Drittel Versagungen (vgl. Abschnitt Konfliktthemen).

Tabelle 5.3
Übersicht und Genehmigungsquoten der häufigsten Antragsgegenstände für bauliche Änderungen und Nutzungsänderungen nach § 172 BauGB

Art der Maßnahme	Bescheid	Berlin-Neukölln (2017–21)		Berlin-Pankow (2017–21)		Leipzig (2020–21)		Köln Severinsviertel (01/20–01/22)	
		Maßnahmen	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl*	Anteil	Anzahl*
1 Grundriss- änderung	genehmigt	224	77 %	218	85 %	24	96 %	1	11 %
	versagt	68	23 %	37	15 %	1	4 %	8	89 %
	gesamt	292	100 %	255	-	25	-	9	-
2 Balkon, Terrassen etc. (Anbau, Änderung)	genehmigt	51	61 %	0	0 %	60	100 %	6	100 %
	versagt	33	39 %	3	100 %	0	0 %	0	0 %
	gesamt	84	100 %	3	100 %	60	100 %	6	100 %
3 Aufzug-Anbau	genehmigt	66	65 %	247	96 %	-	-	-	-
	versagt	35	35 %	10	4 %	-	-	-	-
	gesamt	101	100 %	257	100 %	-	-	-	-
4 Modernisierung	genehmigt	-	-	640	98 %	194	94 %	5	83 %
	versagt	-	-	10	2 %	12	6 %	1	17 %
	gesamt	-	-	650	-	206	-	6	-
5 Abriss	genehmigt	2	100 %	0	0 %	11	100 %	-	-
	versagt	0	0 %	2	100 %	0	0 %	-	-
	gesamt	2	100 %	2	100 %	11	100 %	-	-
6 Nutzungs- änderung	genehmigt	0	0 %	74	99 %	74	97 %	4	100 %
	versagt	3	100 %	1	1 %	2	3 %	0	0 %
	gesamt	3	100 %	75	100 %	76	100 %	4	100 %
7 Dachgeschoss- Ausbau	genehmigt	-	-	-	-	44	100 %	7	100 %
	versagt	-	-	-	-	0	0 %	0	0 %
	gesamt	-	-	-	-	44	100 %	7	100 %

*Die Anzahl der Maßnahmen weichen von den Antragszahlen in Tabelle 5.2 oben ab, weil in vielen Anträgen mehrere Antragsgegenstände benannt wurden, die für diese Aufschlüsselung als eigene Maßnahmen erfasst wurden.

Quelle: IfS/Timourou auf Basis Angaben der Städte bzw. Berlin: Bezirksämter/Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen

Ein direkter Vergleich der Themen und Genehmigungsquoten innerhalb der baulichen Maßnahmen ist aufgrund einer Reihe von Faktoren nur sehr bedingt möglich. Eine Rolle spielt hier die Gebäudestruktur und die Aufwertungspotenziale des Bestands in den sozialen Erhaltungsgebieten der Fallstadt sowie die Erfahrungen, die von Verwaltung und Eigentümern in der lokalen Praxis bereits gesammelt wurden. Von Bedeutung sind aber auch die wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Strategien in Bezug auf den Vorrang von Zielstellungen im Bereich Schaffung von Wohnraum, Barrierefreiheit und Klimaschutz. Diese Konfliktthemen werden im Folgenden ausgeführt.

Konfliktthemen

Trotz der Bemühungen, von denen aus allen Fallstädten berichtet wird, die Anträge durch Beratung genehmigungsreif zu machen, gibt es klassische Konfliktthemen, die aber nur in einigen Fallstädten zum Teil zu Auseinandersetzungen führen:

- **Soziales Erhaltungsrecht versus Herstellung der Barrierefreiheit:** Ältere Wohnungseigentümer, aber auch einige Mieterinnen und Mieter in sozialen Erhaltungsgebieten argumentieren, dass ein Aufzug kein Luxus, sondern eine Lebensnotwendigkeit für ältere und nicht mobile Personen sei. Die Versagung des Aufzugsanbaus führe zur Verdrängung der seit Langem im sozialen Erhaltungsgebiet lebenden Personen. Dass das Instrument der sozialen Erhaltungssatzung nicht zum Ziel hat, die aktuell im Gebiet lebenden Menschen zu schützen, trifft oft nicht nur bei den Betroffenen auf Unverständnis. In Berlin wird dieses Thema auch medial präsent diskutiert (Tagesspiegel vom 23. Februar 2022). In der Praxis unterscheiden sich die Lösungsansätze. In Hamburg wird der Einbau bzw. Anbau von Aufzügen und Fassadengleitern, „besonders im Hinblick auf die Kosten und eine überdurchschnittliche Verdrängungsgefahr“ (Bezirksamt Hamburg-Mitte 2022: 5) geprüft. In Berlin erproben Bezirke unterschiedliche Ansätze mit differenzierten Haltepunkten der Aufzüge oder Lösungen mit Aufzugsschlüsseln für bestimmte Wohnungen. Im Zentrum der Lösungen steht, zu vermeiden, dass die Bestandsmieten durch die umlagefähigen Modernisierungskosten steigen. In Berlin-Neukölln werden Aufzüge als Teil eines genehmigungsfreien Neubauvorhabens betrachtet, wenn ausschließlich neue Wohnungen im Dachgeschoss bzw. einer Aufstockung damit erschlossen werden. In Frankfurt ist genau dieser Sachverhalt (Aufzug, der ausschließlich einzelne obere Geschosse erschließt) ein Indikator für die Überschreitung des genehmigungsfähigen allgemein gültigen Standards. Dabei sind in Frankfurt grundsätzlich Maßnahmen, die Barrierefreiheit herstellen, zulässig. Auch in Leipzig wird der Barrierefreiheit mit Verweis auf die Zielsetzung des Wohnungspolitischen Konzepts (WoPoKo) grundsätzlich Vorrang eingeräumt, in der Praxis sind allerdings bislang keine Anträge zum Anbau von Aufzügen eingegangen. Aus München und Stuttgart sind keine besonderen Konflikte in diesem Themenfeld bekannt. Bei der geringen Geschossigkeit der Wohngebäude im Severinsviertel in Köln spielt das Thema kaum eine Rolle.
- **Soziales Erhaltungsrecht versus Schaffung neuen Wohnraums:** In Frankfurt hat die Wohnungswirtschaft Südwest (2023) im Rahmen eines „Runden Tisch Milieuschutz“ kritisiert, dass die Schaffung neuen Wohnraums durch restriktive Genehmigungspraxis in sozialen Erhaltungsgebieten verhindert werde. In dem Frankfurter „Merkblatt für Bauvorhaben im Geltungsbereich von ‚Milieuschutzsatzungen‘“ wird eine Versagung jedoch lediglich für die Schaffung von Wohnungen mit einer Größe von über 130 m² (auch durch Dachgeschossausbau) thematisiert. Diese Wohnungsgröße wird dort als Indikator für einen überdurchschnittlichen Standard angeführt. In anderen Fallstädten (bspw. Berlin, Hamburg und Köln) wird in den Merkblättern herausgestellt, dass die soziale Erhaltungssatzung bzw. -verordnung nicht für Neubauvorhaben gilt. Dachgeschossausbauten werden in den sozialen Erhaltungsgebieten dort genehmigt, solange dabei keine Zusammenlegung mit Bestandswohnungen erfolgt. Insofern ist Frankfurt in Bezug auf dieses Konfliktthema in der Genehmigungspraxis ein Einzelfall unter den Fallstädten. Aus Leipzig wird berichtet, dass die Versagung der Zusammenlegung von Wohnraum im Dachgeschoss mit darunterliegendem Wohnraum von Investierenden mit der Argumentation angegriffen wird, dass sie die Schaffung neuen Wohnraums erschwere. Denn nur durch die Zusammenlegung kann die Einrichtung eines zweiten Fluchtwegs für den Brandschutz vermieden werden. Alternative Lösungen wie der Anbau von Feuerleitern sind aber möglich und wurden in Leipzig auch umgesetzt.

Von der Wohnungswirtschaft in Hamburg wird die Schaffung zusätzlicher neuer Wohnungen als Argument für Abriss und Ersatzneubau in den sozialen Erhaltungsgebieten genutzt. In der erhaltungsrechtlichen Praxis ist der Abriss genehmigungsfähig, wenn „besondere Umstände vorliegen, nach denen durch den Rückbau keine konkreten nachteiligen Auswirkungen auf die Struktur der Wohnbevölkerung und die benannten städtebaulichen Folgen in dem Gebiet zu befürchten sind, wie z. B. bei der Verpflichtung, Ersatzwohnraum in gleicher Anzahl, Größe und Struktur sowie entsprechender Miete oder Sozialwohnungen in gleicher Anzahl, Größe und Struktur innerhalb des betreffenden Gebiets neu zu schaffen“ (BSW 2019: 23). Sofern das Baurecht es zulässt, können aber auch weitere Wohnungen neu geschaffen werden. Diese können auch über dem vorhandenen Standard im sozialen Erhaltungsgebiet liegen. Auch in Stuttgart wird unter dem Primat der Innenentwicklung der Wohnungsneubau angestrebt, was zu einer Nachverdichtung in den sozialen Erhaltungsgebieten auch durch Ersatzneubau führt. Das bedeutet – wie bei den Dachgeschossausbauten – dass sich das Wohnungsangebot in den betreffenden sozialen Erhaltungsgebieten durch Neubau verändert. Hinsichtlich der Wirksamkeit des Instrumentariums zum Erhalt der Zusammensetzung der Bevölkerung lässt sich die Frage erörtern, in welchem Umfang zusätzlicher neuer Wohnraum mit einem höheren Standard entsteht und inwieweit sich die Wohnungsangebote und die Zusammensetzung der Bevölkerung in den Gebieten dadurch verändern.

- **Soziales Erhaltungsrecht versus Wohnraum für Familien:** In Hamburg und Berlin haben Einzelfälle, in denen es Familien untersagt wurde, Wohnungen zusammenzulegen, für Diskussionen gesorgt. In den Medien wurde über die Verdrängung von Familien aus sozialen Erhaltungsgebieten gesprochen. In einigen Berliner Bezirken wird die Auffassung vertreten, dass Wohnungszusammenlegungen als Grundrissveränderungen grundsätzlich nicht zulässig sind. In anderen wird in Ausnahmen eine Vereinbarung zum Rückbau bei Auszug der Mietpartei geschlossen. Zusammenlegungen von Dachgeschossausbauten mit darunterliegenden Wohneinheiten zu Maisonette-Wohnungen werden in allen Fallstädten in der Regel als nicht genehmigungsfähig abgewiesen, denn damit werden Bestandswohnungen in Größe, Zuschnitt und Standard (z. B. Dachterrasse) verändert.
- **Soziales Erhaltungsrecht versus Klimaschutz:** Gebäude mit geringem energetischem Standard haben einen wesentlichen Anteil an den Treibhausgasemissionen in Deutschland. Mit den verstärkten Anstrengungen, die Abhängigkeit von fossilen Energieträgern zu minimieren und Energie einzusparen, verschärft sich der Interessenkonflikt zwischen Klimazielen und Reduzierung der Heizkosten einerseits und der Vorgabe des § 172 Abs. 4 S. 1 und S. 3 Nr. 1a BauGB sowie des Erhalts preiswerten Wohnraums andererseits. Im Verlauf des Forschungsvorhabens haben sich die diesbezüglichen Rahmenbedingungen durch die Änderung des GEG im Jahr 2023 drastisch verändert. Damit wird auch die Genehmigungspraxis vor neue Herausforderungen gestellt, wobei das Thema im Fluss ist und neue Vorgehensweisen noch nicht abschließend beurteilt werden können.

In der ursprünglichen Praxis war es vorrangiges Ziel, energetische Sanierungen über den gesetzlichen Mindeststandard hinaus – von Einzelfällen abgesehen – in der Regel nicht zu genehmigen, um die Erhöhung der Kaltmieten zu begrenzen und dadurch die Verdrängungsgefahr zu verringern. So ging beispielsweise Frankfurt am Main bislang sehr rigide bezüglich energetischer Modernisierung vor und genehmigte einen Austausch einer Heizungsanlage bzw. von Heizkörpern nicht, wenn dies mit einer Modernisierungsumlage auf die Mieten verbunden war. Dagegen forderte u. a. die Wohnungswirtschaft Südwest, bei der energetischen Sanierung in sozialen Erhaltungsgebieten mehr als die gesetzlichen Mindestanforderungen zuzulassen (Wohnungswirtschaft Südwest 2023).

In Städten wie Stuttgart war die Erreichung von Klimazielen politisch hoch angesiedelt. Dort wird diesem Konflikt mit einem kommunalen Förderprogramm begegnet. Förderfähig ist die Komplettsanierung auf den KfW-Effizienzhausstandard sowie (eine Kombination von) Einzelmaßnahmen (Landeshauptstadt Stuttgart o. J.). In allen Fällen wird ein Zuschuss gewährt und die Modernisierungsumlage auf 2,00 €/m² gedeckelt.

Die gesetzlichen Anforderungen des GEG können Auswirkungen auf die bisherige Genehmigungspraxis der Kommunen haben. Allerdings sind einige Rahmenbedingungen noch offen, wie zum Beispiel Art und Umfang der staatlichen Förderung energetischer Maßnahmen oder die Auswirkungen der noch zu erstellenden kommunalen Wärmeplanung auf die objektkonkreten Modernisierungserfordernisse. Wie die zukünftige Genehmigungspraxis aussehen kann, wird unter den Städten mit Erhaltungsgebieten derzeit intensiv diskutiert und es werden erste Verfahren für die Verwaltungspraxis entwickelt und getestet. Weil nicht nur die Energiepreise, sondern auch die Baukosten stark gestiegen sind, bleibt es ein Dilemma, dass die Investitionskosten durch niedrigere Energiekosten kaum ausgeglichen werden können.

Themenübergreifend gibt es in einigen Fallstädten Konflikte mit der Akzeptanz des Instruments der baulichen Genehmigungspflicht: Interviewte berichten, dass die indirekte Wirkungsweise der Genehmigungspflicht baulicher Maßnahmen zum Schutz der Zusammensetzung der Bevölkerung sehr schwer zu erklären sei. Wohnungseigentümer und Investoren fühlten sich durch die Vorgaben teils „gegängelt“ und begegneten der Versagung der Verbesserung des Wohnwerts mit Unverständnis. Auch bei Mieterinnen und Mietern stieß das Instrumentarium dann auf Kritik, wenn ihre eigenen Interessen auf Verbleib im Quartier (siehe die oben ausgeführten Themen Aufzug, Wohnungszusammenlegung), aber auch die Verbesserung des Standards der eigenen vier Wände in Konflikt mit den Auflagen geraten.

Satzungsvollzug: Dunkelziffer und Kontrolle

Nicht zu beziffern ist die Zahl nicht beantragter, aber durchgeführter baulicher Änderungen und Nutzungsänderungen. Die Einschätzungen aus den Fallstädten fallen zu diesem Thema unterschiedlich aus. In München gibt es nach Aussagen der Verwaltung kaum Umgehungen von Seiten der Eigentümer. In den vergangenen Jahren sei es nur wenige Male zu Bußgeldern gekommen. Dies wird auf die langjährige Kommunikation zum Instrument zurückgeführt. Auch von Seiten der Mieterinnen und Mieter gebe es in München in sozialen Erhaltungsgebieten kaum Rückfragen, sofern sie nicht durch konkrete Maßnahmen (z. B. bauliche Änderungen) betroffen sind. In anderen Fallstädten (Frankfurt, Berlin, Hamburg) dagegen erhalten die Zuständigen in den Ämtern über die Anträge hinaus Anfragen von Bürgerinnen und Bürgern sowie Mietervereinen oder Quartiersbeiräten. Diese erkundigen sich, warum bestimmte Baumaßnahmen in ihrer Nachbarschaft im sozialen Erhaltungsgebiet genehmigt werden. Die Überprüfung dieser Fälle hat in Hamburg gezeigt, dass es möglicherweise eine hohe Dunkelziffer von durchgeführten Maßnahmen gibt, für die kein Bauantrag gestellt werden muss, die aber nach der Erhaltungsverordnung genehmigungspflichtig sind. Inwieweit hier Vorsatz oder die Unwissenheit von Eigentümern hineinspielt, ist unklar. In einigen Fällen wurden in Hamburg Ordnungswidrigkeitsverfahren eingeleitet.

Die Interviewten in Berlin, Hamburg, Stuttgart und Leipzig erklären, dass es in der Regel keine oder sehr begrenzte personellen Ressourcen gibt, um selbst in den sozialen Erhaltungsgebieten in Augenschein zu nehmen, ob bzw. welche Bauvorhaben (insbesondere bei reinen Innenmodernisierungen) sichtbar sind, und zu recherchieren, ob für diese Anträge und Genehmigungen vorliegen. Ebenso ist eine Überprüfung von Auflagen in der Praxis aus Kapazitätsgründen schwierig umzusetzen. Eine Umsetzungskontrolle genehmigungspflichtiger Baumaßnahmen erfolgt (bedingt durch begrenzte personelle Kapazitäten) in Frankfurt nur stichprobenartig. München ist personell stärker aufgestellt und prüft systematisch, verlässt sich bei der Überprüfung aber auch auf Meldungen der Mieterinnen und Mieter, die zuvor über die Genehmigungen informiert werden.

In Fällen, in denen Umbauten in Innenräumen bei Mieterwechseln durchgeführt werden oder Mietparteien selbst Umbauten in Innenräumen vornehmen, entzieht sich die bauliche Veränderung der Kontrolle. Die Verwaltung in Berlin-Neukölln ist auf Umbauten teils erst im Zuge von Begehungen im Zusammenhang mit der Erwägung der Ausübung des Vorkaufsrechts aufmerksam geworden. Auch aus Leipzig wurde berichtet, dass man nicht prüfe, ob nach dem Antragsbescheid z. B. im Zuge einer Neuvermietung nicht genehmigungsfähige Maßnahmen vom Eigentümer umgesetzt werden.

5.2.3 Bewertung des Instruments durch die Kommunen

Die Genehmigungspflicht für bauliche Änderungen und Nutzungsänderungen in sozialen Erhaltungsgebieten wird von den Interviewten in den Fallstädten insgesamt als ein wichtiger Baustein für den Erhalt der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung beigemessen. Die Fallstädte verfügen über unterschiedlich lange Beobachtungszeiträume der Anwendungspraxis und verweisen bei der Frage nach der Wirksamkeit des Instrumentariums teils auf einen begrenzten Erfahrungshorizont, insbesondere wenn noch keine Überprüfung der Gebiete durchgeführt wurde. Die Städte mit einer längeren Anwendungspraxis bewerten die Wirksamkeit insbesondere dahingehend, ob es gelingt, den bezahlbaren Wohnraum in den sozialen Erhaltungsgebieten zu erhalten und Gentrifizierungstendenzen zu bremsen.

In **Hamburg** und **Berlin** wird herausgestellt, dass die Überprüfung der Anwendungsvoraussetzungen Hinweise auf die Wirksamkeit des Instrumentariums liefert. Die Gutachten zeigen, dass in den überprüften sozialen Erhaltungsgebieten neben Verdrängungspotenzial und Verdrängungsdruck weiterhin Aufwertungspotenzial besteht. Dies beweise, so die Argumentation, dass bauliche Maßnahmen, die den Standard der Wohnungen erhöhen, noch nicht ausgeschöpft sind. Dies könne nicht nur – aber auch – mit den Restriktionen für Modernisierungen erklärt werden, die durch die soziale Erhaltungssatzung bzw. -verordnung ermöglicht werden. Die Interviewten sehen in den Einschränkungen für bauliche Änderungen entsprechend ein wirksames Instrument zur Verlangsamung der Aufwertungsgeschwindigkeit und der Verdrängung der Mieterinnen und Mieter in sozialen Erhaltungsgebieten.

In **München** wird darüber hinaus konstatiert, dass die Miet- und Immobilienpreisentwicklung in den sozialen Erhaltungsgebieten durch die baulichen Auflagen gedämpft wird. Allerdings dürfe die Wirksamkeit von Auflagen bei der Modernisierung nicht überschätzt werden, denn bei der zulässigen Modernisierungsumlage von 8% könne selbst die Herstellung eines normalen Standards je nach Ausgangssubstanz eine Belastung für die Mieterinnen und Mieter darstellen. Mietpreissteigerungen bis zu 2,00 €/m² könnten für zahlreiche Haushalte noch tragbar sein, für einige eventuell aber auch nicht mehr.

Auch in **Frankfurt** wird von der Stabsstelle Mieterschutz angegeben, dass die Genehmigungspflicht baulicher Anlagen und Nutzungsänderungen einen Beitrag dazu leistet, Modernisierungen über dem Standard zu unterbinden und dadurch eine dämpfende Wirkung auf den Anstieg der Bestandsmieten entfaltet. Allerdings ist in Frankfurt laut Immobilienmarktbericht bisher nicht aufgefallen, dass sich die Immobilienwerte in den Satzungsgebieten anders entwickelt haben als in vergleichbaren innerstädtischen Quartieren ohne Erhaltungssatzung. Dieser Befund entkräftet die Aussage der Gegner der sozialen Erhaltungsverordnung, die eine Entwertung von Immobilien in sozialen Erhaltungsgebieten befürchten. Nach sehr hohen Erwartungen aus dem politischen Raum an die Wirkungsweise sozialer Erhaltungssatzungen hinsichtlich der Dämpfung des Mietpreisanstiegs hat dieser Befund dagegen eine gewisse Enttäuschung ausgelöst. Die Interviewten vermuten, dass die geringe Fallzahl sich nicht empirisch auswirkt. Da es in Frankfurt bislang noch keine Gebietsüberprüfungen gab, entfällt die Möglichkeit, die Entwicklung des Aufwertungsdrucks zu bewerten.

In **Köln** steht man mit dem Severinsviertel erst am Anfang der systematischen Erfassung der Anträge. Die Verwaltung beobachtet, dass durch die Genehmigungspflicht bereits sehr viele Vorhaben zur Veränderung von Grundrissen (Umbau von Wohnungen zu Maisonette-Wohnungen im Zusammenhang mit einem Dachgeschossausbau) verhindert werden konnten – sowohl durch Beratung vor der Beantragung als auch durch Versagungen. Dies zeige eine Wirksamkeit bezüglich der Sicherung der Bestandswohnungsstruktur. Dies bedeute allerdings nicht, dass die Wohnungen von Haushalten genutzt werden, die auf bezahlbaren Wohnraum angewiesen sind.

In **Leipzig** bereitet die Stadt die Erarbeitung von Möglichkeiten zur Einschätzung der Wirkungsweise vor. Die Interviewten in Stuttgart warten zur Einschätzung der Wirkung des Instrumentes die zweite Evaluierung eines bestehenden Gebiets (Heslacher Tal) ab.

In fast allen Fallstädten wird betont, dass die Genehmigungspflicht baulicher Änderungen und Nutzungsänderungen in den sozialen Erhaltungsgebieten insbesondere im Zusammenhang mit den weiteren Instrumenten allgemeines Vorkaufsrecht in sozialen Erhaltungsgebieten und Genehmigungsvorbehalt für die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen eine Wirkung zum Erhalt der Zusammensetzung der Bevölkerung in diesen Gebieten entfaltet. Auf diese Instrumente wird in den folgenden Kapiteln eingegangen.

5.3 Ausübung des allgemeinen Vorkaufsrechts nach § 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 BauGB

Den Gemeinden steht zur Sicherung der kommunalen Bauleitplanung und städtebaulicher Ziele gemäß §§ 24 ff. BauGB im Falle des Verkaufs von Grundstücken in bestimmten Gebieten ein Vorkaufsrecht zu. Das allgemeine Vorkaufsrecht der Kommunen nach § 24 BauGB stellt grundsätzlich ein seit Jahrzehnten angewandtes Instrument dar. Der Tatbestand nach Abs. 1 S. 1 Nr. 4, welcher den Kauf von Grundstücken im Geltungsbereich einer sozialen Erhaltungssatzung ermöglicht, hat in den vergangenen Jahren in städtischen Ballungsräumen und damit auch in den Fallstädten zunehmend an Bedeutung gewonnen. Die Interventionslogik bei der Ausübung des allgemeinen Vorkaufsrechts in sozialen Erhaltungsgebieten liegt in den Annahmen begründet, dass aus dem Verkauf (höhere) Renditeerwartungen der Käufer resultieren, Modernisierungen mit dem Ziel höherer Mieterträge erfolgen können oder ein Weiterverkauf als Einzeleigentum folgen kann. Ziel der Ausübung durch die Kommune ist die Wahrung der Satzungsziele. Voraussetzung ist nach Abs. 3, dass das Vorkaufsrecht nur ausgeübt werden darf, wenn das Wohl der Allgemeinheit dies rechtfertigt. Dies kann insbesondere die Deckung des Wohnungsbedarfs sein. Bei der Ausübung ist der Verwendungszweck des Grundstückskaufs anzugeben. Gemäß § 89 BauGB besteht für die Kommune eine Veräußerungspflicht für Grundstücke, die sie durch Ausübung des Vorkaufsrechts erlangt hat. Das Vorkaufsrecht kann von den Kommunen gemäß § 27a BauGB auch zugunsten Dritter ausgeübt werden. Diese verpflichten sich, das Kaufobjekt im Sinne der sozialen Erhaltungssatzung zu betreiben.

Neben den allgemeinen verwaltungsprozessualen Rechtsschutzmöglichkeiten gewährt bereits seit dem Inkrafttreten des BauGB im Jahr 1987 § 27 BauGB dem Käufer die Möglichkeit, den hoheitlichen Eingriff der Ausübung des gemeindlichen Vorkaufsrechts durch einseitige Verpflichtung abzuwenden (so genannte „Abwendungserklärung“). Im Geltungsbereich von Erhaltungssatzungen kann die Verpflichtung des Käufers etwa darin bestehen, bestimmte Handlungen zu unterlassen, welche die Ziele und Zwecke der Satzung beeinträchtigen (etwa Umwandlungsverbot von Miet- in Eigentumswohnungen). Im Einzelfall richtet sich dies nach Satzungsinhalt und -begründung. Neben der (einseitigen) Abwendungserklärung gibt es die (zweiseitige) Abwendungsvereinbarung, welche in diesem Fall klassischerweise einen öffentlich-rechtlichen Vertrag in Form eines städtebaulichen Vertrags zwischen der Gemeinde und dem Käufer darstellt. In der Praxis sind Abwendungserklärung und Abwendungsvereinbarung vom Regelungsgehalt in der Regel identisch und werden in den Fallstädten teilweise auch synonym verwendet. Im Folgenden wird als Überbegriff „Abwendungserklärung“ verwendet, der beide Formen beinhaltet.

Das Instrument des allgemeinen Vorkaufsrechts nach § 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 BauGB in sozialen Erhaltungsgebieten wird in allen Fallstädten genutzt – mit Ausnahme von Stuttgart. Dort hat das kommunale Rechtsamt bereits eine ähnliche Auffassung vertreten wie das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 9. November 2021 (siehe Kapitel 5.3.2) und von der Anwendung abgeraten. Analog zu den äußerst unterschiedlichen Einführungszeitpunkten sozialer Erhaltungssatzungen (München seit 1987 bis hin zu Leipzig seit 2020) sind die Erfahrungen mit dem Instrument unterschiedlich lang. In Köln werden Verkaufsfälle in sozialen Erhaltungsgebieten geprüft, zur Ausübung des Vorkaufsrechts kam es bisher jedoch nicht, es wurde bislang lediglich eine Abwendungserklärung abgegeben.

Ausgeschlossen ist die Ausübung des gemeindlichen Vorkaufsrechts unter anderem, wenn „das Grundstück entsprechend den Zielen und Zwecken der städtebaulichen Maßnahme [hier: der Ausweisung als soziales Erhaltungsgebiet] bebaut ist und genutzt wird“ (§ 26 Nr. 4 Halbsatz 1 Alternative 2 BauGB). Die behördliche

Praxis in den Fallstädten stellte bei der Prüfung dieses Ausschlusskriteriums über den Wortlaut der Regelung hinaus auch auf zukünftig zu erwartende, den Zielen und Zwecken der Ausweisung als soziales Erhaltungsgebiet zuwiderlaufende Entwicklungen ab. Hierzu können etwa „Luxusmodernisierungen“ oder die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen zählen. Die Zulässigkeit dieser behördlichen Vorgehensweise war in der Rechtswissenschaft umstritten. Befürworter der Einbeziehung potenzieller zukünftiger Ereignisse argumentierten vor allem, dass das Vorkaufsrecht in Milieuschutzgebieten ansonsten praktisch nicht mehr anwendbar wäre, da die benannten Entwicklungen in der Regel erst nach einem Verkauf umgesetzt werden. Eine Ausnahme bildet der Nachweis von Missständen (die bauliche Anlage entspricht nicht den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse) oder Mängeln baulicher Anlagen (die bestimmungsgemäße Nutzung der baulichen Anlage wird nicht nur unerheblich beeinträchtigt) im Sinne des § 177 Abs. 2 und 3 S. 1 BauGB, welche jedoch in der Praxis selten vorliegen.

Nach der umstrittenen Rechtspraxis kam es am 9. November 2021 zu einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts über die Ausübung eines konkreten Vorkaufsrechts des Bezirksamts Friedrichshain-Kreuzberg von Berlin (BVerwG 2021). Das Gericht äußerte diesbezüglich die Auffassung, dass lediglich die tatsächlichen Verhältnisse zum Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung über die Ausübung des Vorkaufsrechts für die Frage des Ausschlusses nach § 26 Nr. 4 Halbsatz 1 Alternative 2 BauGB maßgebend seien. Ein Verständnis der Norm, das mögliche zukünftige Entwicklungen miteinbeziehe, sei mit dem eindeutigen Wortlaut und der Entstehungsgeschichte der Vorschrift nicht vereinbar. Es sei Sache des Gesetzgebers, „vor dem Hintergrund neuer Entwicklungen und drängender Probleme auf dem Wohnungsmarkt“ (BVerwG, Randnummer 24) als wünschenswert und sinnvoll erachtete Regelungen zu schaffen.

Im Folgenden werden vorrangig die Regelungen und Verfahren zur Ausübung des allgemeinen Vorkaufsrechts beschrieben, die vor diesem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts die Grundlagen der Anwendungspraxis darstellten.

5.3.1 Regelungen und Verfahren zur Ausübung des allgemeinen Vorkaufsrechts

Gültigkeitsbereich

Das Instrument des Vorkaufsrechts in den sozialen Erhaltungsgebieten wird in der Praxis unterschiedlich angewendet. Während es in Berlin, Leipzig, Köln, Frankfurt und Hamburg nur für den Kauf bebauter Grundstücke (mit vorrangiger Wohnnutzung) ausgeübt wird, ist in München auch der Kauf unbebauter Grundstücke möglich. Der Anwendungsbereich wurde dort per Stadtratsbeschluss im Jahr 2019 entsprechend ausgeweitet. Abwendungserklärungen gelten nun auch für unbebaute Grundstücke und Wohnbaurechtsreserven bei bebauten Grundstücken. 30% der dort neu gebauten Wohnungen sollen Mietpreis- und Belegungsbindungen unterliegen.

Prozessorganisation

Die Prozessorganisation von der Information bis zur Ausübung eines allgemeinen Vorkaufsrechts gestaltet sich in den sechs Fallstädten, die das Instrument bis zum Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 9. November 2021 angewandt haben, relativ ähnlich. So werden stadtweit alle Grundstückskaufverträge durch die Notariate dem zuständigen Fachamt der Kommune beziehungsweise in Berlin dem zuständigen Bezirksamt zugeleitet. In Hamburg werden alle Grundstückskaufverträge durch die Notariate zunächst dem Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen (LIG) zugeleitet, der diese an das zuständige Bezirksamt weitergibt. Verkäufe werden also grundsätzlich erfasst und bei der Lage in einem sozialen Erhaltungsgebiet (Abgleich mit einem GIS) startet das Verfahren automatisch. Auf Grundlage der Inhalte aus dem Kaufvertrag, den Käuferangaben und Erkenntnissen aus eigenen Recherchen prüft das Amt, ob die Zielsetzung des sozialen Erhaltungsgebiets gefährdet sein könnte. Dies umfasst häufig eine städtebauliche Beurteilung und gegebenenfalls eine bautechnische Einschätzung sowie eine Ermittlung des Verkehrswerts durch das städtische

Bewertungsamt. So werden beispielsweise in München ohne eine gemeindliche Erklärung zum Vorkaufsrecht, dem sogenannten „Negativattest“, Grundstücke vom Grundbuchamt nicht auf einen Käufer umgeschrieben („Grundbuch Sperre“). Teilweise kommt es zur Einbindung einer mit dem Mieterschutz befassten Dienststelle wie dem Sozialreferat oder der Stabsstelle Mieterschutz, welche ebenfalls ihre Einschätzung zu den Auswirkungen eines Verkaufs abgibt. In München werden durch das Sozialreferat Mieterbefragungen durchgeführt, in Frankfurt am Main ist die Stabsstelle Mieterschutz dafür zuständig, die Prüfergebnisse der beteiligten Stellen zu einer Stellungnahme zusammenzufassen und eine (erste) Empfehlung dahingehend abzugeben, ob unter rechtlichen Aspekten ein kommunales Vorkaufsrecht ausgeübt werden kann oder sollte. Während in Frankfurt am Main die finale Entscheidung zur Ausübung des Vorkaufs im Zuständigkeitsbereich des Dezernats Bau und Immobilien liegt, obliegt die Entscheidung in Köln und München politischen Gremien. In Hamburg befasst der LIG nach Prüfung und Empfehlung des Bezirksamts unter laufender Abstimmung mit der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen die Kommission für Bodenordnung mit der Entscheidung über die Ausübung des Vorkaufsrechts, die nach positivem Votum den Landesbetrieb zur Ausübung des Vorkaufsrechts ermächtigt. Nicht die einzelnen Bezirksamter üben somit das Vorkaufsrecht aus, sondern der LIG erwirbt die Immobilien.

Die Prüfung des Vorkaufsrechts muss zügig nach Anzeige des Verkaufs im Grundbuchamt abgeschlossen werden: die bundeseinheitliche Frist liegt bei drei Monaten (§ 28 Abs. 2 S. 1 BauGB). Für Berlin wurde von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen und der Senatsverwaltung für Finanzen im Jahr 2017 gemeinsam ein Konzept für die Nutzung von Vorkaufsrechten erarbeitet, das den Bezirken zur Verfügung gestellt wurde und der zunehmend durchgeführten bzw. beabsichtigten Anwendung von Vorkaufsrechten durch die Bezirke Rechnung trug. Es enthält ein idealtypisches Ablaufschema zur Ausübung von Vorkaufsrechten in sozialen Erhaltungsgebieten.

Insgesamt werden in den Fallstädten alle potenziellen Vorkaufsfälle erfasst und anschließend in einem klar strukturierten und auch für den Eigentümer transparent nachvollziehbaren Verfahrensablauf zügig zwischen den beteiligten Stellen bearbeitet. Ob die Kommune das Vorkaufsrecht tatsächlich ausübt, hängt nicht nur davon ab, ob sie es darf, sondern auch, ob sie es finanziell kann und ob sie es will, was von den Zielsetzungen abhängt.

Zielsetzung

Die Zielsetzung durch die Kommune kann die drei Optionen Kauf, Kauf zugunsten Dritter und die Erzielung von Abwendungserklärungen¹⁷ umfassen:

Der Kauf ist für Kommunen interessant, da damit die größtmögliche Steuerungsmöglichkeit hinsichtlich der Verwertung der Immobilie, der Miethöhen etc. besteht. Allerdings ist die Ausübung des Vorkaufsrechts für die Gemeinde in der Regel mit einem hohen Kostenaufwand verbunden, der auf seine Wirtschaftlichkeit hin geprüft werden muss. Denn es muss zum Verkehrswert erworben werden, der insbesondere in angespannten Wohnungsmärkten mit ihrer spezifischen Preisdynamik in der Regel hoch ist. Des Weiteren muss mittelfristig nach § 89 BauGB eine Reprivatisierung erfolgen.¹⁸

Diese wird auch mit dem Kauf zugunsten Dritter nach § 27a BauGB erreicht, wie zum Beispiel eine kommunale Wohnungsbaugesellschaft, eine Genossenschaft oder eine Stiftung, wenn diese auch in der Lage sind, die Immobilie zu erwerben und zu bewirtschaften. Dies können aber auch Privatunternehmen sein, wenn sie sich – wie alle anderen Dritten auch – den Zielen der Erhaltungssatzung verpflichten. Vorteil ist, dass die

¹⁷ Siehe Kapitel 5.3: Der Begriff „Abwendungserklärung“ wird hier und im Folgenden als Überbegriff für Abwendungserklärungen und Abwendungsvereinbarungen genutzt, weil sich der Regelungsgehalt in der Regel nicht unterscheidet und die Begriffe in der Praxis oft synonym verwendet werden.

¹⁸ Eine exakte Definition des Reprivatisierungszeitraums liegt gesetzlich bisher nicht vor.

Kommune den Ankauf des Grundstücks nicht selbst finanzieren muss und auch nicht die Bewirtschaftungskosten tragen muss. Bedingung ist jedoch, dass die Immobilie zur betriebswirtschaftlichen Nutzungs- und Verwertungsstrategien des jeweiligen potenziellen Eigentümers passt.

In den Kommunen spielt jedoch die Abwendungserklärung die größere Rolle (siehe Kapitel 5.3.2). Sie ermöglicht den Verbleib der Immobilien in privatem Eigentum zu einer angemessenen Wirtschaftlichkeit, erfordert keine finanziellen Mittel der Kommune und es lassen sich dennoch die Ziele des Erhaltungsgebiets vertraglich verankern.

Inhalte der Abwendungserklärungen

Bei einer Abwendungserklärung verzichtet die Kommune auf ihr Vorkaufsrecht, im Gegenzug geht der Eigentümer Verpflichtungen ein. Dazu liegen in den Fallstädten teilweise Musterabwendungsvereinbarungen öffentlich verfügbar vor (Hamburg), in anderen dagegen liegen diese intern in der Stadtverwaltung vor, gelten jedoch eher als Orientierungsrahmen (Frankfurt am Main, München). In Berlin haben die Bezirke eigene Musterabwendungsvereinbarungen. Die konkreten Inhalte der Abwendungserklärungen sind von Kommune zu Kommune unterschiedlich. Den weitreichendsten Umgang pflegt die Stadt München, bei welcher beispielsweise auch Mietpreisobergrenzen Bestandteil sind. Bei einer zweiseitigen Abwendungsvereinbarung lassen sich auch individuelle Sachverhalte einfach regeln. Abwendungserklärungen beinhalten in bei allen Anwender-Fallstädten

- die Begrenzung (oder begrenzte Umlegung) von Modernisierungen,
- den Verzicht auf die Umwandlung in Wohnungs- oder Teileigentum,

und bei einigen auch

- das Verbot von Leerstand,
- die Regelung von Mietenhöhen und Belegungen.

Die Begrenzung von Modernisierungen ist dabei in den Fallstädten (im Wortlaut) unterschiedlich. So werden Unterzeichnende in Leipzig zum Verzicht auf „Modernisierungen über den Leipziger Wohn- und Ausstattungsstandard hinaus“ verpflichtet.¹⁹ In Hamburg sind es „Modernisierungen über den zeitgemäßen Ausstattungsstandard hinaus“ (FHH 2019). Im Berliner Bezirk Neukölln wurde in der Abwendungsvereinbarung § 1 Abs. 1 die Verpflichtung aufgenommen, auf den Anbau eines Balkons oder Aufzugs zu verzichten. In Frankfurt am Main verpflichtet sich der Käufer, „dass die Bruttowarmmiete bei Mieterhöhungen gemäß § 559 BGB 30% des Haushaltsnettoeinkommens nicht übersteigen soll. Entsprechend legt der Käufer die Kosten einer Modernisierung auch nur bis zu dieser Höhe um“ (Stadt Frankfurt am Main 2019).

In einem Berliner Bezirk wurde auch ein Umwandlungsverbot in die Abwendungsvereinbarungen aufgenommen, um damit dem aus Bezirkssicht bestehenden Schwachpunkt der Umwandlungsverordnung nach § 172 BauGB (Veräußerung an Mieter) begegnen zu können, indem man im Einklang mit den Zielen des § 172 BauGB das Umwandlungsverbot für die Dauer des Erhaltungsgebiets bzw. längstens 20 Jahre festgeschrieben hat.

Das Thema Vermeidung von Leerstand wird in allen Städten außer Frankfurt am Main und Hamburg nur indirekt über die Formulierung „der Vermeidung einer Nutzung, die den Zielen der sozialen Erhaltungssatzung zuwiderläuft“ o. Ä. beschrieben. In Frankfurt am Main verpflichtet sich der Käufer, die Wohnungen auf dem

¹⁹ Fachgespräch Amt für Wohnungsbau und Stadterneuerung Leipzig.

Kaufgrundstück nicht ohne rechtfertigenden Grund über einen Zeitraum von mehr als sechs Monaten leer stehen zu lassen. In Hamburg beinhaltet die Abwendungserklärung den Verzicht auf Leerstand über die Zeitspanne von vier Monaten hinaus.

Regelungen über Mieten werden nur in München und Hamburg in die Abwendungserklärung einbezogen. Während in Hamburg Mieterhöhungsbegrenzungen gelten, geht die Stadt München als einzige der Fallstädte deutlich über die oben genannten Punkte hinaus und hat im Rahmen der Neufassung der Abwendungserklärung im Jahre 2018 die Pflichten erweitert: Seitdem werden Neuvermietungen auf Mietparteien mit geringerem Einkommen beschränkt und Begrenzungen der Miethöhe festgelegt.

So gilt eine Belegungsbindung, die eine Neuvermietung nur an „berechtigte“ Personen erlaubt, die die Einkommensgrenzen entsprechend dem Fördermodell „München Modell Miete“ nicht überschreiten und einen Nachweis über einen Berechtigungsschein vorlegen können. Es erfolgt auch eine Begrenzung der Miethöhe bei Neuvermietungen auf Höhe des Mietspiegels, gedeckelt auf die maximal zulässige Eingangsmiete ebenfalls nach dem „München Modell Miete“. Läuft demnach zum Zeitpunkt des Erwerbs ein bestehender Mietvertrag mit nicht „bindungsberechtigten“ Mietern mit einer höheren Miete aus, darf neu nur an „bindungsberechtigte“ Personen zu einer Höchstmiete von derzeit 11,50 €/m² vermietet werden. Zudem darf bei Neuvermietungen die ortsübliche Vergleichsmiete nicht überschritten werden und es besteht ein Verbot von Staffelmietverträgen.

In der Stadt Leipzig ist die Begrenzung von Mietpreisen derzeit zwar nicht Teil der Abwendungserklärung, diese prüft jedoch eine Regelung über städtebauliche Verträge.

Auch in Frankfurt am Main ist dies nicht Teil der Abwendungserklärung. In der Stadt hat sich im verwaltungsinternen Diskurs die Ansicht des CDU- bzw. FDP-geführten Rechtsamtes durchgesetzt, dass Mietvorgaben nicht zulässig seien. Dem steht jedoch das Urteil des Verwaltungsgerichts München vom 7. Dezember 2020 entgegen, das das Vorgehen der Stadt München bestätigt: Es solle damit gewährleistet werden, dass geeigneter preisgünstiger Mietwohnraum für die gebietstypische Bevölkerung im Geltungsbereich der Erhaltungssatzungen bestehen bleibt. Aus der Verweigerung der von der Beklagten geforderten (Eingangs-)Miete habe die Beklagte schließen müssen, dass die Klägerin entschlossen sei, nach Ablauf von zwei Jahren spätestens die mietrechtlichen Möglichkeiten zur Mieterhöhung zu nutzen. Damit hätte die Klägerin jedoch die Verdrängungsgefahr verschärft, da sie die bereits sehr hohen und über den Mietbelastungsquoten liegenden Mieten nochmals gesteigert hätte. Auf diese Weise wären auch die Bestandsmietparteien in den Objekten verdrängungsgefährdet. Die Zulässigkeit sog. Mietbelastungsobergrenzen sei vom Bundesverwaltungsgericht bestätigt worden. Danach könnten sog. Höchstbelastungswerte als Anhaltspunkte für die Gefahr einer Verdrängung für die Wohnbevölkerung herangezogen werden (Landeshauptstadt München 2020).

5.3.2 Allgemeines Vorkaufsrecht: Fallzahlen und Erfahrungen aus der Anwendungspraxis

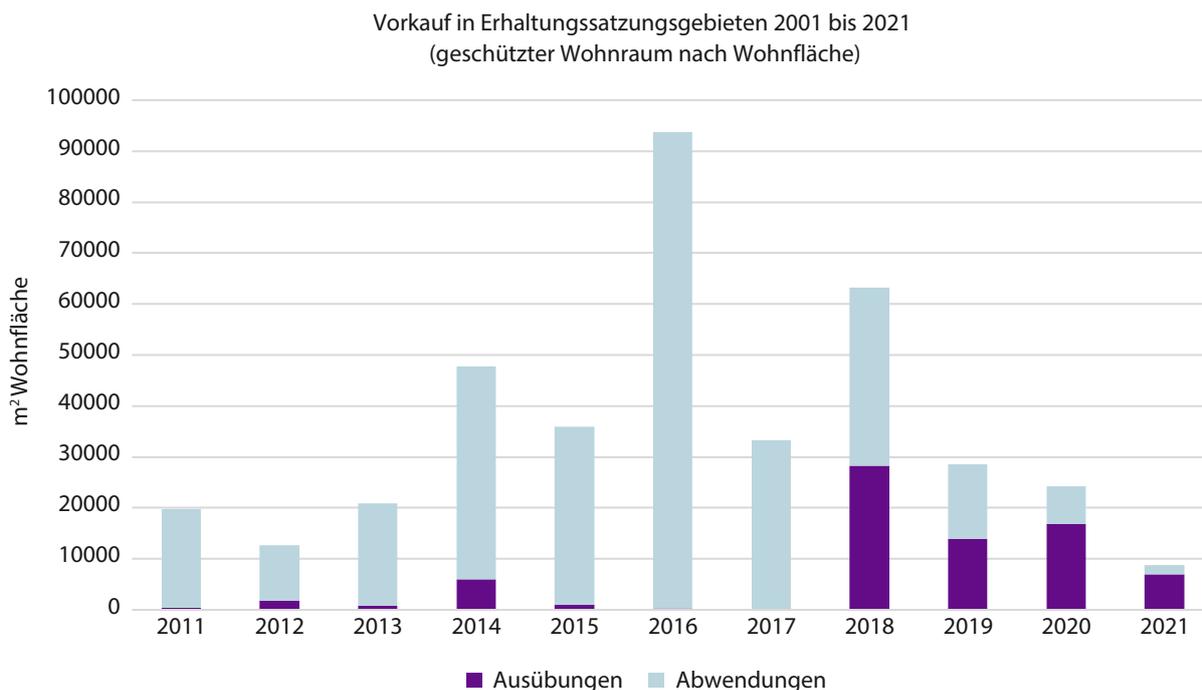
Fallzahlen

Die erfassten Daten zur Anwendungspraxis des allgemeinen Vorkaufsrechts unterscheiden sich in den Anwenderkommunen. In Berlin gibt es einen detaillierten jährlichen Fortschrittsbericht zur Anwendung des Vorkaufsrechts an das Abgeordnetenhaus. Für München liegt eine Zeitreihe ab 2001 vor (Abbildung 5.5). In allen Anwenderkommunen werden grundsätzlich die Vorkaufsfälle sowie die Zahl der Abwendungserklärungen erfasst, bis auf in Frankfurt am Main liegt zudem eine Darstellung nach Wohneinheiten vor. Einen Überblick gibt Tabelle 5.4.

Daten zu geprüften Fällen liegen nur teilweise vor (beispielsweise in Leipzig und Köln). Eine Aussage, in wie vielen Fällen und aus welchen Gründen auf die Ausübung des Vorkaufsrechts verzichtet wurde, lässt sich daher nicht für alle Kommunen treffen.

In allen Fallstädten außer Köln und Leipzig (und Stuttgart, das das Instrument grundsätzlich nicht nutzt) wurde vom Instrument des allgemeinen Vorkaufsrechts rege Gebrauch gemacht. So lag die Zahl der Wohnungen, für welche das Vorkaufsrecht entweder ausgeübt wurde oder eine Abwendungserklärung vorliegt, in Berlin bei rund 12.000, in München bei 4.700 und in Hamburg bei etwa 1.050 Wohnungen. Die quantitativen Daten sind hierbei nur eingeschränkt aussagefähig, da die Fallzahl stark vom Marktgeschehen und der Eigentümerstruktur abhängig ist.

Abbildung 5.5
Vorkaufrechtsausübung und Abgabe von Abwendungserklärungen in den Erhaltungssatzungsgebieten in München von 2001 bis 2021



Quelle: IfS auf Datengrundlage Stadt München

Tabelle 5.4
Allgemeines Vorkaufsrecht in den Anwenderkommunen (Fälle und Wohnungen)

Kommune	Zeitraum	Vorkauf		Abwendung		
		Fälle	Wohnungen	Fälle	Wohnungen	Anteil Fälle
Berlin	2015 bis 2021	84	2.430	391	9.769	82 %
Frankfurt am Main	2016 bis 2021	27	k.A.	133	k.A.	83 %
Hamburg	2018 bis Sommer 2022	35	397	45	650	56 %
Leipzig	2021 bis Frühjahr 2023	1	8	4	k.A.	80 %
München	2015 bis 2021	55	1.049	177	3.638	76 %
Köln	2020 bis 2022	0	k.A.	1	k.A.	100 %

Quelle: Angaben der Fallstädte

Analog zum definierten Hauptziel der Unterzeichnung von Abwendungserklärungen fallen in den betreffenden Städten die Anteile mit mehr als 80% (in Frankfurt am Main, Berlin und Leipzig) sowie rund 75% (München) hoch aus. In Köln gab es ausschließlich einen Abwendungsfall und keine Ausübung des Vorkaufsrechts. In Hamburg dagegen werden trotz dieses Ziels nur in etwas mehr als der Hälfte der Fälle Abwendungserklärungen unterzeichnet (Tabelle 5.4). In den anderen Fällen wurde das Vorkaufsrecht zugunsten des Landesbetriebs für Immobilienmanagement ausgeübt. Gemäß Aussage der Stadt kam es im Zeitverlauf zunächst zu mehr Ausübungen, später dann zu einem höheren Anteil an Abwendungen.

In den Fallstädten werden aber auch viele Fälle geprüft, für die eine Ausübung des Vorkaufsrechts nicht weiterverfolgt wird, bspw. weil die Immobilie kein Aufwertungspotenzial mehr aufweist oder nur über sehr wenige Wohneinheiten verfügt. In Köln wurden in zwei Jahren 31 Immobilien geprüft, nur in einem Fall kam es zu einer Weiterverfolgung und später zu einer Abwendungserklärung. In Leipzig kam es zwischen 2021 und Frühjahr 2023 bei mehr als 300 Prüfungen nur zu einer Ausübung des Vorkaufsrechts und zu vier Abwendungserklärungen. In Berlin dagegen wurde bei mehr als jeder zweiten Prüfung entweder eine Abwendungserklärung unterzeichnet oder das allgemeine Vorkaufsrecht ausgeübt (475 zu 838 Prüfungen). Für die anderen Anwender-Fallstädte liegen keine Daten zu geprüften Fällen, allerdings teilweise Einschätzungen/Aussagen der Fachabteilungen vor.

Insgesamt sind die quantitativen Daten – auch im Städtevergleich – nur bedingt aussagefähig. Denn das Instrument kommt nur zum Einsatz, wenn es auch Verkäufe gibt, diese wiederum sind stark von der Eigentümer- und Gebäudestruktur in einem Erhaltungsgebiet abhängig. Des Weiteren wird das Umsetzungsvolumen von den Zielsetzungen und finanziellen Möglichkeiten der Kommune bestimmt – beides ist in den Städten sehr unterschiedlich ausgeprägt.

Vorkauf durch die Kommune oder zugunsten Dritter

In der Praxis ist der Ankauf einer Immobilie für die Kommune in der Regel mit hohen Kosten verbunden, d. h. Gelder müssen im Haushalt eingestellt sein oder über Nachträge bereitgestellt werden können. In Hamburg übernimmt der Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen (LIG) die Immobilien. Es wird darauf hingewiesen, dass es nicht vorhersehbar ist, wann und in wie vielen Fällen die Prüfung der privat abgeschlossenen Grundstückskaufverträge durch die zuständigen Bezirksamter mit einer Empfehlung der Ausübung und im weiteren Verlauf mit der Ausübung des Vorkaufsrechts endet. Dadurch könne die Ausübung von Vorkaufsrechten – insbesondere auch in Anbetracht einer steigenden Anzahl von Gebieten – einen hohen Finanzbedarf erfordern. Für den LIG sei dies eine besondere Herausforderung in der Finanz- und Kostenplanung. Für 30 Objekte, für die bis Anfang Juni 2021 das Vorkaufsrecht ausgeübt wurde, wurde ein Gesamtschadungswert von 99,5 Mio. € gezahlt (vgl. FHH, Drucksache 22/4805). Die durch die LIG erworbenen Wohnungen werden von der städtischen Wohnungsgesellschaft SAGA verwaltet.

Deswegen kommt in den Fallstädten dem Vorkauf zugunsten Dritter eine besondere Rolle zu. Dabei werden verschiedene Vorgehensweisen gewählt:

- In Berlin wurde 2017 ein Konzept für die Nutzung von Vorkaufsrechten erarbeitet, laut welchem die Ausübung des Vorkaufsrechts grundsätzlich zugunsten eines Dritten erfolgen soll. Dafür kommen laut Konzept primär die landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften mit regionalem Bezug bzw. Beständen in dem jeweiligen Bezirk in Betracht, sowie subsidiär Genossenschaften oder gemeinnützige Stiftungen. Unabhängig vom Konzept können auch die Mieter des Kaufobjekts selbst dann geeignete Dritte sein, wenn sie die Voraussetzungen für die Übernahme eines Vorkaufobjekts erfüllen. Allerdings findet sich nicht immer ein Dritter, zugunsten dessen der Bezirk das Vorkaufsrecht ausüben könnte, denn die Übernahme der Immobilie wird von den Wohnungsmarktakeuren nicht in allen Fällen für wirtschaftlich darstellbar gehalten. Aus Sicht der Interviewten stellen die Wirtschaftlichkeit bzw. die Bodenpreise das größte Hemmnis bei der

Ausübung des Vorkaufsrechts dar. Für Immobilien, die in einem sehr schlechten Zustand sind, finden die Bezirke ebenfalls nur in Ausnahmefällen Interessenten.

- In München wird das Vorkaufsrecht zugunsten der beiden – in Kürze fusionierenden – städtischen Wohnungsgesellschaften ausgeübt. Die Kommune als Gesellschafter der beiden Unternehmen gibt in der Regel vor, dass diese das Vorkaufsrecht wahrnehmen müssen, auch wenn die Objekte einmal nicht optimal ins Portfolio passen sollten.
- Die Stadt Leipzig hat nach einem Bewerbungsverfahren einen Interessenten-Pool zum Erwerb von im Vorkaufsrecht geprüften Gebäuden aufgebaut. Teil dieses Pools sind sowohl die städtische Wohnungsgesellschaft, Genossenschaften als auch private Unternehmen. Für diesen Pool wurde ein Rahmenvertrag sowie eine Verpflichtungserklärung zur Einhaltung der Satzungsziele erarbeitet. Für die Auswahl der im Verkaufsfall dann konkret auszuwählenden Dritten wurde ein entsprechender Kriterienkatalog entwickelt, der neben der wirtschaftlichen und organisatorischen Leistungsfähigkeit des Dritten insbesondere auch sozialverträgliche und gemeinwohlorientierte Parameter zur Sicherung von dauerhaft bezahlbarem Wohnraum (u. a. sozialverträgliche Mieten) zum Gegenstand hat. Dieser Pool ist bisher nicht zur Anwendung gekommen. So stieß ein angebotenes Gebäude auf kein Interesse, es passte nicht ins Portfolio, war wirtschaftlich nicht darstellbar oder es gab keine Ressourcen für eine Entwicklung.

Abwendungserklärungen

In der Umsetzungspraxis haben sich in den Städten Abwendungserklärungen als bewährtes Mittel erwiesen. Diese sichern ebenso die festgesetzten Satzungsziele, sind jedoch mit einem deutlich geringeren Finanzaufwand verbunden. Allerdings muss auch in diesem Fall die Kommune theoretisch in der Lage sein, die Immobilien zu erwerben, um glaubwürdig zur Erzielung von Abwendungserklärungen zu gelangen. Beispielsweise wird in Frankfurt am Main das Vorkaufsrecht in den Satzungsgebieten nach Aussage der Stadt budgetbedingt nur marginal umgesetzt. Gemäß Einschätzung der Stadt wäre ein Topf zur Ausübung von Vorkaufsrechten nötig, um zumindest zu signalisieren, dass die Stadt „es ernst meint“.

Besonders weitreichend sind die Verankerungen in dem Entwurfsmuster der Abwendungserklärungen in München. Es erfolgt eine Begrenzung der Miethöhe bei Neuvermietungen auf Höhe des Mietspiegels, gedeckelt auf die maximal zulässige Eingangsmiete nach dem „München Modell Miete“ (derzeit 11,50 €/m²). Seitens der Stadt wurde betont, von welcher zentraler Bedeutung insbesondere die Mietpreis- und Belegungsbindung ist, um einer sonst drohenden Verdrängung effektiv entgegenzuwirken. Bei der unmittelbaren Mietbegrenzung als städtebaulichem Instrument handelt es sich um das stärkste Instrument zur Wahrung der Satzungsziele.

Insgesamt zeigt sich, dass die Unterzeichnung einer Abwendungserklärung für Käufer grundsätzlich nur dann akzeptabel ist, wenn der Kauf trotz der auferlegten Bedingungen wirtschaftlich bleibt. Das Kerngeschäft, also die wirtschaftliche Vermietung, muss noch funktionieren. Dies ist stark abhängig von der Marktsituation. In einem Markt wie München, wo Wohnungs- und Immobilienmarkt gleichermaßen bereits seit Jahren angespannt sind, ist scheinbar auch die grundsätzliche Akzeptanz von Mietpreisobergrenzen – allerdings in Abhängigkeit der Höhe der Mietobergrenze – durch die Käufer weitgehend gegeben, auch wenn die Zahl der Abwendungserklärungen etwas zurückgegangen ist. Zudem verfügt die Stadt über langjährige Erfahrungswerte in der Umsetzung, Unterstützung seitens der Politik und eine progressive Rechtsabteilung. Die Akzeptanz seitens der Eigentümer nimmt also mit Transparenz und Kontinuität zu.

Nachhaltung der Verpflichtungen aus der Abwendungserklärung

Abwendungserklärungen erzielen jedoch nur eine Wirkung, wenn die Einhaltung der vereinbarten Punkte auch entsprechend nachgehalten wird. Dies ist in der Praxis für die Kommunen mit einem hohen Bearbeitungsaufwand verbunden. In München und Berlin werden die Inhalte der Abwendungserklärungen als

Information an die Mieterinnen und Mieter versandt, die Verstöße dann melden können. Zudem erfolgt in München eine automatische Wiedervorlage der Abwendungserklärungen und damit verbunden eine systematische Überprüfung.

In Frankfurt am Main dagegen ist im Prozessablauf keine Information der Mietparteien angedacht und das Einhalten der unterzeichneten Abwendungserklärungen wird nicht systematisch nachgehalten oder kontrolliert. In Hamburg sind die Eigentümer verpflichtet, alle zwei Jahre Belege über die Miethöhen vorzulegen, damit die Einhaltung der Abwendungsvereinbarung von der Verwaltung überprüft werden kann.

Praxis nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 9. November 2021

In fast allen Anwenderkommunen ist die Ausübung des allgemeinen Vorkaufsrechts mit dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts beinahe vollständig zum Erliegen gekommen. Eine Ausnahme bildet die Stadt Leipzig, welche noch Objekte mit Missständen nach § 177 Abs. 2 und 3 S. 1 BauGB aufweist, bei denen die Stadt weiterhin ihr Vorkaufsrecht ausüben kann. Als Ziel verfolgt die Stadt vorrangig den Abschluss einer Abwendungsvereinbarung, welche belegt, dass die vorhandenen Missstände zeitnah durch den Eigentümer behoben werden. Sofern der ursprüngliche Käufer bis Fristende keine Abwendungserklärung unterschreibt, wird auch der Bezirk Neukölln 2023 für ein Gründerzeitmietshaus mit Missständen das Vorkaufsrecht ausüben (zugunsten eines kommunalen Wohnungsunternehmens).

In Berlin kam es infolge des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts zudem zunächst zur Kündigung von 70 Abwendungserklärungen, allerdings wurde im Mai 2023 seitens des Berliner Verwaltungsgerichts entschieden, dass Abwendungserklärungen weiterhin gültig sind.²⁰ In den anderen Städten sind die Kündigungen von Abwendungserklärungen Einzelfälle.

Seit dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts erfolgt zwar keine Erfassung hypothetischer Ausübungsfälle, aber in einigen Kommunen die Erfassung abgebrochener Prüffälle. Ferner wird eine Beobachtung des Marktgeschehens durch die Kommunen mit sozialen Erhaltungssatzungen umgesetzt. Anhand der den Kommunen durch die übliche Verkaufsanzeige des beurkundenden Notars bekannt gewordenen Verkäufe in sozialen Erhaltungsgebieten zeigt sich, dass das Verkaufsgeschehen im Jahr 2022 auf einem ähnlichen Niveau wie im Vorjahr lag. Entsprechend wäre eine ähnlich hohe Zahl an Käufen beziehungsweise Abwendungen zu erwarten. In Berlin und Leipzig hätten zwischen Juni 2022 und April 2023 vermutlich jeweils über 100 Wohnhäuser zusätzlich gesichert werden können. In Hamburg und Frankfurt gab es um die 60, in München mehr als 30 und in Köln mehr als 20 potenzielle Prüffälle, in denen das Negativattest aber ohne weitere Prüfung der Umstände des Einzelfalls erteilt werden musste. Ob in diesen Prüffällen tatsächlich ein Vorkaufsrecht ausgeübt oder eine Abwendungsvereinbarung geschlossen worden wäre, lässt sich mangels nicht mehr durchgeführter konkreter Prüfungen nicht sagen.

5.3.3 Bewertung des Instruments durch die Kommunen

Das allgemeine Vorkaufsrecht nach § 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 BauGB wird von allen Fallstädten bis auf die Stadt Stuttgart, die das Instrument nicht nutzt, als wirkungsvolles Instrument zum Erhalt der Satzungsziele in sozialen Erhaltungsgebieten und damit als Ergänzung zu § 172 BauGB angesehen. Da durch den beschriebenen Prozessablauf automatisch alle Verkaufsfälle in Satzungsgebieten an die zuständigen Ämter geleitet werden, besteht im Vergleich zu anderen Instrumenten eine hohe Transparenz über das Geschehen in den Gebieten.

²⁰ Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 9. Mai 2023: „Bei der Abwendungserklärung [...] handelt es sich um einen Vergleichsvertrag mit Austauschelementen, welcher die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 55 VwVfG erfüllt. Die Vereinbarung wurde im Hinblick auf eine bei den Beteiligten bestehende Ungewissheit zur Reichweite des Ausschlussgrundes des § 26 Nr. 4 BauGB und des damit verbundenen Inhalts einer Abwendungserklärung der Klägerseite nach § 27 Abs. 1 BauGB geschlossen und beseitigt diese Ungewissheit durch die vereinbarten Verpflichtungen der Beteiligten im Wege eines beiderseitigen Nachgebens.“

Die Wirkung des Instruments ist jedoch nur erzielbar, wenn das Vorkaufsrecht auch anwendbar ist, also die Kommune finanziell in der Lage ist, das Objekt zu erwerben. Dies gilt auch für die Erzielung von Abwendungserklärungen, hier im Rahmen einer „Drohkulisse“.

Die in Abwendungserklärungen verankerbaren Festlegungen können dabei über die Restriktionen anderer Instrumente hinausgehen und erzielen damit eine größere Wirkung als die anderen untersuchten Instrumente. Die effektivste Sicherung bezahlbaren Wohnens stellt dabei die Festlegung von maximalen Mietpreishöhen im Rahmen der Abwendungserklärung dar, wie in München praktiziert.

Ein weiterer wichtiger Faktor für den Wirkungsgrad ist die Zeitspanne der Instrumentenanwendung. Bei langjähriger Anwendung und Kontinuität des Instruments führt dieses zu einer hohen Akzeptanz.

Dem Ausschluss der Umwandlung im Rahmen von Abwendungserklärungen kommt dabei in **Köln** eine größere Bedeutung als in den anderen Fallstädten zu, da dort keine Umwandlungsverordnung gilt. Auch in Hamburg und Berlin wurde die Bedeutung dieses Ausschlusses vor Einführung von § 250 BauGB als hoch eingeschätzt. Die Gesprächspartner aus dem **Berliner Bezirk Pankow** halten das Instrument des Vorkaufsrechts für sehr wichtig, wenn es zur Anwendung kommen kann. Sie sehen darin ein „gestaltendes Instrument“, mit dem sie im Erhaltungsgebiet eingreifen können, bevor ein Privater höchstmöglich verwertet. Das Instrument sei insofern „mehr wert“ als die Regulierung baulicher Maßnahmen.

Auch im **Berliner Bezirk Neukölln** wurde das Vorkaufsrecht vor dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts als „das scharfe Schwert des Milieuschutzes“ angesehen.

Die **Kölner** Verwaltung erachtet das Vorkaufsrecht als einen wichtigen Baustein im Instrumentenkasten, der allerdings seit dem Bundesverwaltungsgerichtsurteil im November 2021 kaum einsetzbar ist, weil die Kriterien für das „Wohl der Allgemeinheit“ sehr eingeschränkt sind.

In **Hamburg** wird das Vorkaufsrecht für ein wichtiges Instrument zum Erhalt der Zusammensetzung der Bevölkerung gehalten. Die Stadt hat sich entsprechend für das Vorkaufsrechtsänderungsgesetz eingesetzt. Man beobachtet seit Juni 2022, dass die Zahl der Grundstücksverkäufe in den Gebieten mit sozialen Erhaltungssatzungen entgegen der allgemeinen Entwicklung auf dem hamburgischen Wohnungsmarkt (15 % bis 20 % rückläufig im Vorjahresvergleich) deutlich gestiegen sei (Hamburg-Mitte: 35 %; Altona: 11,5 %; Eimsbüttel: 50 %). Dies legt nach Einschätzung der Stadt nahe, dass von Investorensseite die „Gelegenheit“ genutzt werde, renditeträchtige Objekte in den begehrten Wohnlagen zu erwerben und zu verwerten, so lange die Stadt kein effektives Vorkaufsrecht als Instrument an der Hand habe, um einzuschreiten.

Die Landeshauptstadt **München** verfügt über eine sehr weitreichende Vorkaufsrechtspraxis, die politisch in einem relativ breiten Konsens mitgetragen wird. Die Zielsetzung, Verdrängung zu verhindern, wird gemäß Aussage der Stadt durch andere Instrumente nicht in ausreichendem Maße erreicht. Das allgemeine Vorkaufsrecht dagegen stellt ein deutlich effektiveres, da unmittelbares Instrument zur Umsetzung der Satzungsziele dar. So heißt es in einem Schreiben des Oberbürgermeisters an Bundeskanzler Olaf Scholz und Klara Geywitz, Bundesministerin für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen: „Der bezweckte Erhalt der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung ist in den Gebieten maßgeblich dadurch gefährdet, dass die Wohnungen aufgrund ihrer Lage das gesteigerte Interesse finanzkräftiger Mieter*innen finden und dadurch ein Verdrängungsprozess einkommensschwächerer Mieter*innen stattfindet. Die damit einhergehende Veränderung der Bevölkerungsstruktur lässt sich entscheidend dadurch verhindern, dass die Miethöhe begrenzt wird und/oder der Kreis der berechtigten Mieter*innen an die Einkommensverhältnisse gekoppelt wird“ (Landeshauptstadt München 2021 a). Im Gespräch machte die Stadt München deutlich, dass das Vorkaufsrecht durch die aktuelle Rechtslage für die Stadt keinerlei Relevanz mehr hat und ein Zurückkehren zur vorherigen Praxis ausdrücklich gewünscht wird. Auch aus Sicht der Städte Berlin, Hamburg, Leipzig und Köln wäre eine Rückkehr zur Praxis vor dem Urteil wünschenswert.

5.4 Umwandlungsgenehmigungen nach § 172 BauGB in sozialen Erhaltungsgebieten

Im Folgenden wird auf die Praxis des Genehmigungsvorbehalts für Umwandlungen eingegangen, der durch Umwandlungsverordnungen der Länder nach § 172 BauGB den Kommunen in sozialen Erhaltungsgebieten als Instrument zur Verfügung steht. Die Genehmigungspraxis für Umwandlungen lässt sich wie folgt in den Gesamtzusammenhang einordnen: Die Genehmigung durch die Kommune in einem sozialen Erhaltungsgebiet schafft für die Antragstellenden die Voraussetzung, dass eine Umwandlung in einem weiteren Schritt überhaupt vollzogen werden kann, aber nicht werden muss. Vollzogen ist eine Umwandlung erst, wenn eine beantragte Eintragung des Wohnungs- und Teileigentums im Grundbuch erfolgt ist. Damit ist die Voraussetzung geschaffen, dass Verkäufe einzelner Eigentumswohnungen erfolgen können, die je nach Genehmigungspraxis der Kommune in sozialen Erhaltungsgebieten wiederum einen Genehmigungsvorbehalt unterliegen können.

Zunächst wird dargestellt, für welche der Fallstädte eine Umwandlungsverordnung des jeweiligen Landes vorliegt. Ein weiterer Teil widmet sich Regelungen und Verfahren zur Umwandlungsgenehmigung in den Fallstädten. Schließlich wird auf Fallzahlen und Erfahrungen aus der Genehmigungspraxis eingegangen.

5.4.1 Umwandlungsverordnungen der Länder nach § 172 BauGB

Für die fünf Fallstädte Berlin, Hamburg, Stuttgart, München und Frankfurt am Main liegen Umwandlungsverordnungen der Länder vor, die im Zeitraum zwischen 2023 und 2025 auslaufen werden. Am längsten existiert eine Umwandlungsverordnung in Hamburg, die 1998 in Kraft trat. Die anderen Länder sind, mit Ausnahme von Hessen, das erst 2020 eine Verordnung erlassen hat, in den Jahren 2013 bis 2015 gefolgt. In Nordrhein-Westfalen ist eine bestehende Umwandlungsverordnung im Jahr 2020 ausgelaufen und wurde nicht verlängert (Tabelle 5.5).

Tabelle 5.5
Fallstädte und Umwandlungsverordnungen der Länder nach § 172 BauGB

Verordnungen/Gesetze der Länder mit Datum des Inkrafttretens und Laufzeit

Fallstadt/Land	in Kraft seit	bis
Berlin	14.03.2015	12.03.2025
Hamburg	06.01.1998	31.12.2024
Stuttgart/Baden-Württemberg	19.11.2013	18.11.2023
München/Bayern	01.03.2014	28.02.2024
Frankfurt am Main/Hessen	01.06.2020	31.05.2025
Köln/Nordrhein-Westfalen	27.03.2015	27.03.2020
Leipzig/Sachsen	-	-

Quelle: IfS/Timourou

5.4.2 Regelungen und Verfahren zur Umwandlungsgenehmigung nach § 172 BauGB

Ziel der Umwandlungsverordnungen ist es, einer im Zuge der Begründung von Wohnungseigentum oder Teileigentum (§ 1 des Wohnungseigentumsgesetzes) vermuteten Verdrängung von Bewohnerinnen und Bewohnern entgegenzuwirken, indem die Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen genehmigungspflichtig sind.

Nach § 172 BauGB darf die Genehmigung „nur versagt werden, wenn die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung aus besonderen städtebaulichen Gründen erhalten werden soll.“ Der durch die Landesverordnungen vorgesehene Genehmigungsvorbehalt für die Umwandlung zählt damit zusammen mit dem Genehmigungsvorbehalt für bauliche Maßnahmen und der Möglichkeit der Wahrnehmung des allgemeinen Vorkaufsrechts zu dem von den Kommunen in den sozialen Erhaltungsgebieten anwendbaren Instrumentarium, das einen Beitrag gegen die Verdrängung der Wohnbevölkerung leisten soll. Er steht damit im Wirkungszusammenhang mit den anderen in sozialen Erhaltungsgebieten angewandten Instrumenten.

In § 172 Abs. 4 BauGB sind sechs Tatbestände aufgeführt, für die eine Genehmigung für die Begründung von Wohnungseigentum oder Teileigentum zu erteilen ist. Dies ist der Fall, wenn

- die Erhaltung der baulichen Anlage oder ein Absehen von der Begründung von Wohnungseigentum oder Teileigentum wirtschaftlich nicht mehr zumutbar ist,
- das Grundstück zu einem Nachlass gehört und Wohnungseigentum oder Teileigentum zugunsten von Miterben oder Vermächtnisnehmern begründet werden soll,
- das Wohnungseigentum oder Teileigentum zur eigenen Nutzung an Familienangehörige des Eigentümers veräußert werden soll,
- (zur Sicherung der Ansprüche Dritter) eine Vormerkung im Grundbuch eingetragen ist,
- das Gebäude zum Zeitpunkt der Antragstellung nicht zu Wohnzwecken genutzt wird oder
- sich der Eigentümer verpflichtet, innerhalb von sieben Jahren ab der Begründung von Wohnungseigentum Wohnungen nur an die Mieter zu veräußern.

In den Fällen der Selbstverpflichtung des Eigentümers der Veräußerung für sieben Jahre nur an Mieter kann in der Genehmigung bestimmt werden, dass auch die Veräußerung von Wohnungseigentum in dem Gebäude während der Dauer der Verpflichtung der Genehmigung der Gemeinde bedarf. Diese Genehmigungspflicht kann auf Ersuchen der Gemeinde in das Wohnungsgrundbuch eingetragen werden; sie erlischt nach Ablauf der Verpflichtung. Die Genehmigungsanträge für Umwandlungen und ggf. den Verkauf an Mieter werden bei den zuständigen Stellen der Kommune gestellt. Von der Möglichkeit der Genehmigungspflicht bei der Veräußerung von Wohnungen wird in den Fallstädten in der Regel Gebrauch gemacht.

Bereits hier sei darauf hingewiesen, dass in Berlin und Hamburg seit August bzw. November 2021 und in Frankfurt am Main seit Mai 2022 Umwandlungsverordnungen nach § 250 BauGB existieren, deren Genehmigungsvorbehalt in den sozialen Erhaltungsgebieten (mit Ausnahme kleiner Gebäude) Vorrang vor dem des § 172 BauGB besitzt. Der § 172 BauGB hatte in den sozialen Erhaltungsgebieten dieser Städte vor dem Inkrafttreten des § 250 BauGB eine zentrale, danach jedoch nur noch eine sehr untergeordnete Rolle für die Umwandlungsgenehmigungen. Hierauf wird näher unten in Kapitel 5.5.2 eingegangen.

5.4.3 Fallzahlen und Erfahrungen aus der Anwendungspraxis des § 172 BauGB

Datengrundlagen zur Genehmigungspraxis in den Fallstädten

Die Datengrundlagen zur Genehmigungspraxis von Umwandlungen nach § 172 BauGB unterscheiden sich zwischen den Fallstädten erheblich. Stuttgart erfasst die Anträge nicht systematisch und führt keine spezielle Statistik, auch weil es sich nur um sehr wenige („eine Handvoll“) Fälle handelt. Für **Frankfurt am Main** liegen keine öffentlich verfügbaren, zusammenfassenden Informationen zur Genehmigungspraxis in den sozialen Erhaltungsgebieten vor, es konnte jedoch auf seitens der Stadt bereitgestellte Zahlen zurückgegriffen werden, die den Zeitraum ab Inkrafttreten der Umwandlungsverordnung Mitte 2020 bis Dezember 2022 abbilden. Zu **München** konnte ebenfalls auf interne, von der Stadt zur Verfügung gestellte Daten zurückgegriffen werden, die den Zeitraum seit Inkrafttreten im Jahr 2014 bis 2021 abdecken. Für **Hamburg** wurden zusätzlich zu den in Zusammenhang mit einer großen Anfrage der Bürgerschaft veröffentlichten Zahlen zu 2014 bis 2019 von der Stadt weitere Informationen zur Verfügung gestellt, die bis zum Jahr 2020 reichen. Vom Land **Berlin** werden regelmäßig umfangreiche Informationen veröffentlicht, auf die für diese Untersuchung zurückgegriffen wurde. Sie stammen aus dem seit 2016 von Berlin durchgeführten „Monitoring zur Anwendung der Umwandlungsverordnung“²¹, in dessen Rahmen eine regelmäßige Auswertung der von den Berliner Bezirken zur Verfügung gestellten Daten zu allen Antrags- und Genehmigungsfällen für Umwandlungen nach § 172 BauGB sowie zu Verkäufen an Mieter erfolgt. Da die Datenreihen zu Berlin und Frankfurt am Main bis zum 30. Juni 2022 bzw. 26. September 2022 reichen, sind dort erste Aussagen zu den Auswirkungen der bereits zuvor in Kraft getretenen Umwandlungsverordnung nach § 250 BauGB auf die Umwandlungsgenehmigungspraxis nach § 172 BauGB in den sozialen Erhaltungsgebieten möglich.

Entwicklung der Umwandlungsgenehmigungen nach § 172 BauGB

Bei der Interpretation der im Folgenden für die Fallstädte dargestellten Ergebnisse zu Entwicklungen der Umwandlungsgenehmigungen nach § 172 BauGB ist zu berücksichtigen, dass sich die Zahl der sozialen Erhaltungsgebiete in den Betrachtungszeiträumen zum Teil erheblich erhöht hat (siehe Kapitel 5.1.5), wodurch die Entwicklung der Zahl der gesamten Genehmigungsfälle maßgeblich mit beeinflusst bzw. überlagert wurde.

In **Stuttgart** ist der Umfang der gestellten Anträge für eine Umwandlung nach § 172 BauGB sehr gering. Dies liegt daran, dass das länger bestehende soziale Erhaltungsgebiet von einem Eigentümer dominiert wird, der keine Anträge gestellt hat. In den übrigen relativ jungen Gebieten war das bisherige Antragsgeschehen auch aufgrund der geringen Geltungsdauer sehr gering. Aus Stuttgart wird berichtet, dass unter den (sehr wenigen) bisher gestellten Anträgen nur ein Fall aufgetreten sei, bei dem der Antrag für die Umwandlung mit der Selbstverpflichtung der Eigentümer, für sieben Jahre nur an Mieter zu verkaufen, begründet wurde.

In **Frankfurt am Main** wurden in den 15 sozialen Erhaltungsgebieten von Juni 2020 bis Dezember 2022 insgesamt 130 Anträge auf eine Umwandlungsgenehmigung nach § 172 BauGB gestellt, von denen 96 Anträge (74%) genehmigt wurden. Die übrigen Anträge erhielten ein Negativattest oder wurden zurückgegeben, darunter elf Anträge zu Neubau und neun Anträge zu Objekten außerhalb der sozialen Erhaltungsgebiete, demnach Anträge, die nicht nach § 172 BauGB genehmigungsbedürftig waren. Die Genehmigungen verteilen sich auf die Jahre wie folgt: Genehmigt wurden nach dem Inkrafttreten der Umwandlungsverordnung in den sieben Monaten des Jahres 2020 33 Anträge, im Jahr 2021 50 Anträge und im Jahr 2022 13 Anträge. Das Jahr 2022 zeigt demnach ein stark gesunkenes Niveau von beantragten Umwandlungen. Angaben zu der Zahl der betroffenen Wohnungen sind nicht verfügbar.

21 Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen des Landes Berlin führt seit 2016 das Projekt „Monitoring zur Anwendung der Umwandlungsverordnung“ durch, mit dessen Bearbeitung sie das IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH beauftragt hat. Über die Genehmigungspraxis von Umwandlungen nach § 172 BauGB wird ausführlich in den vom IfS erstellten Jahresberichten und halbjährlichen Datenspiegeln informiert. Die Berichterstattung bezog sich bis 2020 nur auf die Genehmigungspraxis nach § 172 BauGB, ab 2021 wurde sie durch die Genehmigungspraxis nach § 250 BauGB ergänzt.

Bei den von Juni 2020 bis Dezember 2022 genehmigten Anträgen entfallen 94% auf die Begründung der Selbstverpflichtung, die Wohnungen für sieben Jahre nur an Mieter zu veräußern. Nach Angaben der Stadtverwaltung handelt es sich bei den Antragstellenden vor allem um professionelle Vermieter. Bei den Anträgen nach § 172 BauGB wurden von ihr zunächst Ausweichtendenzen in Nicht-Milieuschutzgebiete beobachtet, welche sich jedoch mit Einführung des gesamtstädtisch geltenden und vorrangigen Genehmigungsvorbehalts nach § 250 BauGB reduziert haben.

In Tabelle 5.6 und Abbildung 5.6 sind die Umwandlungsgenehmigungen in den sozialen Erhaltungsgebieten von **München** dargestellt. Im Zeitraum vom Inkrafttreten der Umwandlungsverordnung nach § 172 BauGB am 1. März 2014 bis 2021 gab es Anträge für Umwandlungen für 6.874 Wohnungen. Ein Großteil der Anträge mit knapp 4.000 Wohnungen kam nicht ins Genehmigungsverfahren oder wurde nicht entschieden, weil er nach einer Beratung zurückgezogen wurde, für § 172 BauGB nicht relevant war oder noch in Bearbeitung ist. Insgesamt wurden von 2014 bis 2021 in den sozialen Erhaltungsgebieten in München für 2.213 Wohnungen Genehmigungen und für 862 Wohnungen Ablehnungen erteilt, wobei letztere sich weit überwiegend auf die frühen Jahre 2014 bis 2016 erstrecken.

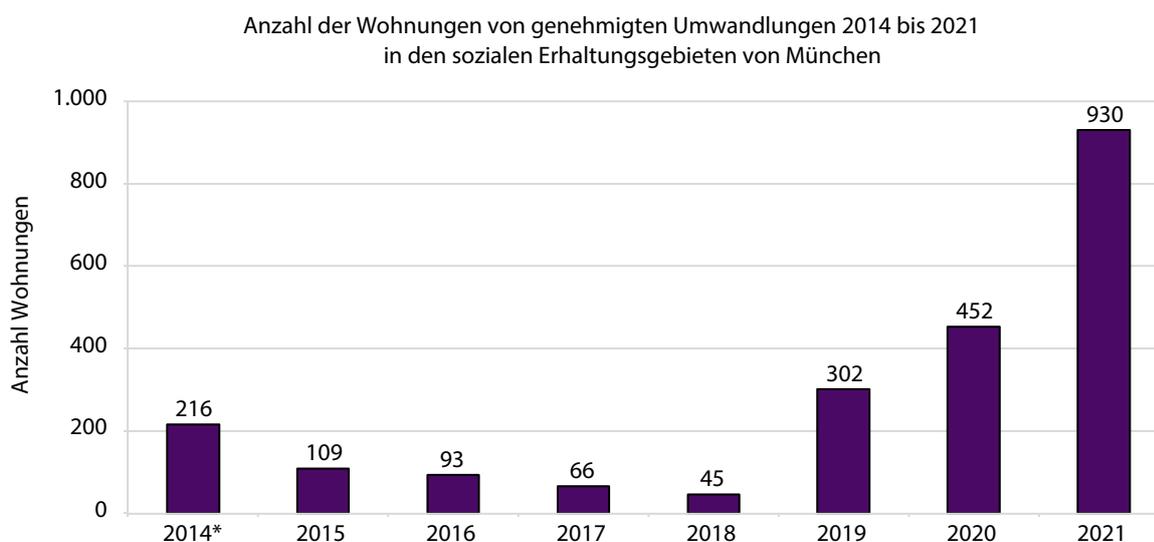
Tabelle 5.6
Beantragte Umwandlungen nach § 172 BauGB in München 2014 bis 2021

Anzahl Wohnungen	2014*	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2014 – 2021
Anträge	1.164	420	280	502	413	780	1.696	1.619	6.874
Genehmigungen	216	109	93	66	45	302	452	930	2.213
Ablehnungen	782	51	13	0	0	0	0	16	862
Sonstige Fälle**	166	260	174	436	368	478	1.244	673	3.799

* ab 1. März 2014, ** Antrag zurückgezogen/nicht relevant/in Bearbeitung

Quelle: Landeshauptstadt München, Darstellung und Berechnungen IfS

Abbildung 5.6
Genehmigte Umwandlungen nach § 172 BauGB in München 2014 bis 2021



* ab 01.03.2014

Quelle: IfS, Datengrundlage: Landeshauptstadt München

Die nur noch geringen Ablehnungen ab 2016 in München dürften darauf zurückzuführen sein, dass die Eigentümer unter anderem nach den durchgeführten Beratungen durch die Stadt mit den Regelungen vertraut waren und weitgehend nur noch genehmigungsfähige Anträge einreichten. Bei den genehmigten Fällen wird deutlich, dass die Wohnungszahl im Jahr des Inkrafttretens 2014 deutlich höher war als in den Folgejahren 2015 bis 2018. Im Jahr 2019 deutete sich ein spürbarer Anstieg an, der zum Höchststand im Jahr 2021 führte. Der Anstieg dürfte im Wesentlichen damit zusammenhängen, dass in München zu den bereits vorhandenen 14 Gebieten im Jahr 2020 sieben und im Jahr 2021 14 neue soziale Erhaltungsgebiete hinzukamen.

In Tabelle 5.7 ist für München die Anzahl der Wohnungen genehmigter Umwandlungen nach § 172 BauGB unterschieden nach den Begründungen der Anträge dargestellt. Es wird deutlich, dass die Selbstverpflichtung der Eigentümer, für sieben Jahre nur an Mieter zu verkaufen, mit Abstand die häufigste Begründung darstellt (1.917 bzw. 87% der genehmigten Wohnungen). An zweiter Stelle steht die Begründung Nachlassgrundstück (261 bzw. 12%).

Tabelle 5.7
Begründung genehmigter Umwandlungen nach § 172 BauGB in München 2014 bis 2021

Anzahl Wohnungen	2014*	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2014-2021
Herstellung zeitgemäßer Ausstattungszustand	0	0	0	8	0	0	0	0	8
Grundstück gehört zu Nachlass	0	0	7	0	0	55	124	75	261
Veräußerung an Familienangehörige	0	0	0	2	0	0	0	0	2
Ansprüche Dritter/Grundbuchvormerkung	2	1	22	0	0	0	0	0	25
Keine Nutzung zu Wohnzwecken	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Verpflichtung nur an Mieter	214	108	64	56	45	247	328	855	1.917
Gesamt	216	109	93	66	45	302	452	930	2.213

* ab 1. März 2014

Quelle: Landeshauptstadt München, Darstellung und Berechnungen IFS

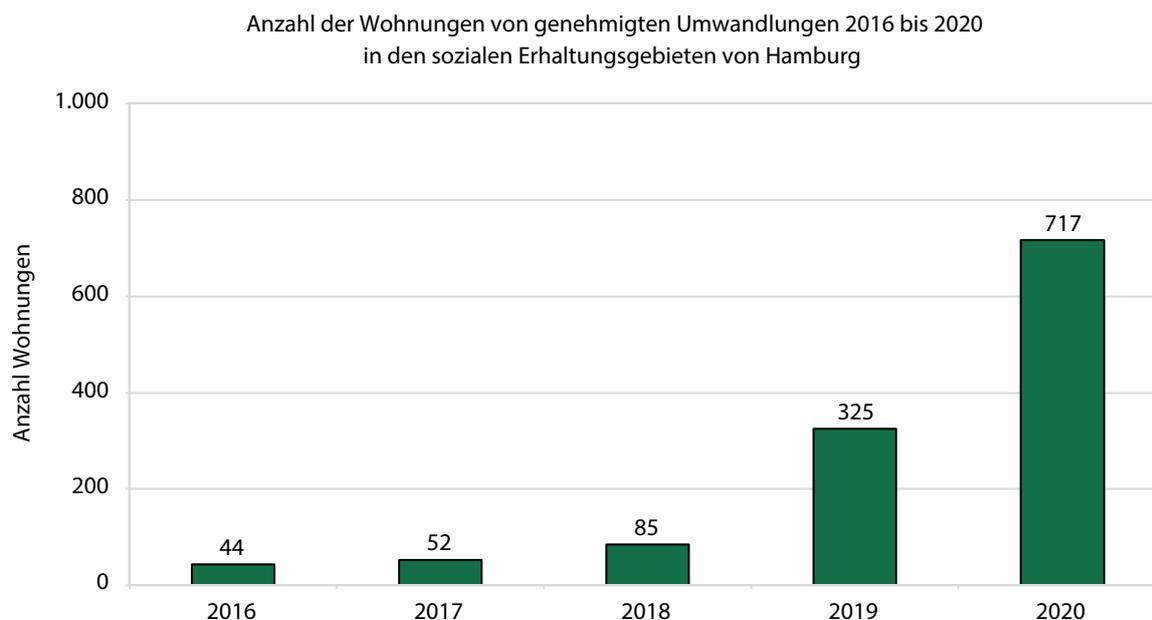
In Abbildung 5.7 ist die Anzahl der Wohnungen mit genehmigten Umwandlungen in den sozialen Erhaltungsgebieten von **Hamburg** dargestellt. Wie in München wird auch in Hamburg die Entwicklung bzw. der Anstieg im Wesentlichen durch eine gestiegene Zahl an sozialen Erhaltungsgebieten hervorgerufen: Zu den bestehenden neun Gebieten kamen 2018 zwei, 2019 ein und 2020 vier soziale Erhaltungsgebiete hinzu. Bei differenzierter Betrachtung der Gebiete zeigt sich aber auch, dass in drei der vor 2018 bestehenden Gebiete die Zahl der Genehmigungen 2019 und 2020 etwas angestiegen ist.²² Wie in München sind auch in Hamburg Versagungen von beantragten Umwandlungen sehr selten, was nach Aussagen der Stadt darauf zurückzuführen ist, dass sich Eigentümer informieren und nur einen Antrag stellen, wenn dieser aussichtsreich ist.

In der Praxis hat in Hamburg die Verpflichtung des Eigentümers nach § 172 Abs. 4 S. 3 Nr. 6 BauGB, die Wohnungen für einen Zeitraum von sieben Jahren nur an Mieter zu veräußern, die größte Relevanz. In der Genehmigung wird bestimmt, dass die Veräußerung von Wohnungseigentum innerhalb der Frist von sieben Jahren der Genehmigung des Bezirksamtes bedarf. Diese Genehmigungspflicht wird für die Dauer der

22 Über einen Zusammenhang der aktuellen Entwicklungen beim § 172 BauGB mit veränderten Rahmenbedingungen, wie der Einführung des Genehmigungsvorbehalts nach § 250 BauGB, können laut der Interviewten in Hamburg noch keine Aussagen getroffen werden, auch weil für diesen Zeitraum noch keine Daten verfügbar sind.

Veräußerungsbeschränkung auf Ersuchen des Bezirksamts durch das Grundbuchamt in den Wohnungsgrundbüchern eingetragen. Die Genehmigungsanträge werden direkt beim Fachamt Stadt- und Landschaftsplanung (bzw. zuständigem Amt) des jeweils zuständigen Bezirksamts gestellt. Über die Genehmigung ist innerhalb eines Monats zu entscheiden, die Frist kann jedoch per Zwischenbescheid um bis zu drei Monate verlängert werden (BSW 2019: 24).

Abbildung 5.7
Genehmigte Umwandlungen nach § 172 BauGB in Hamburg 2016 bis 2020



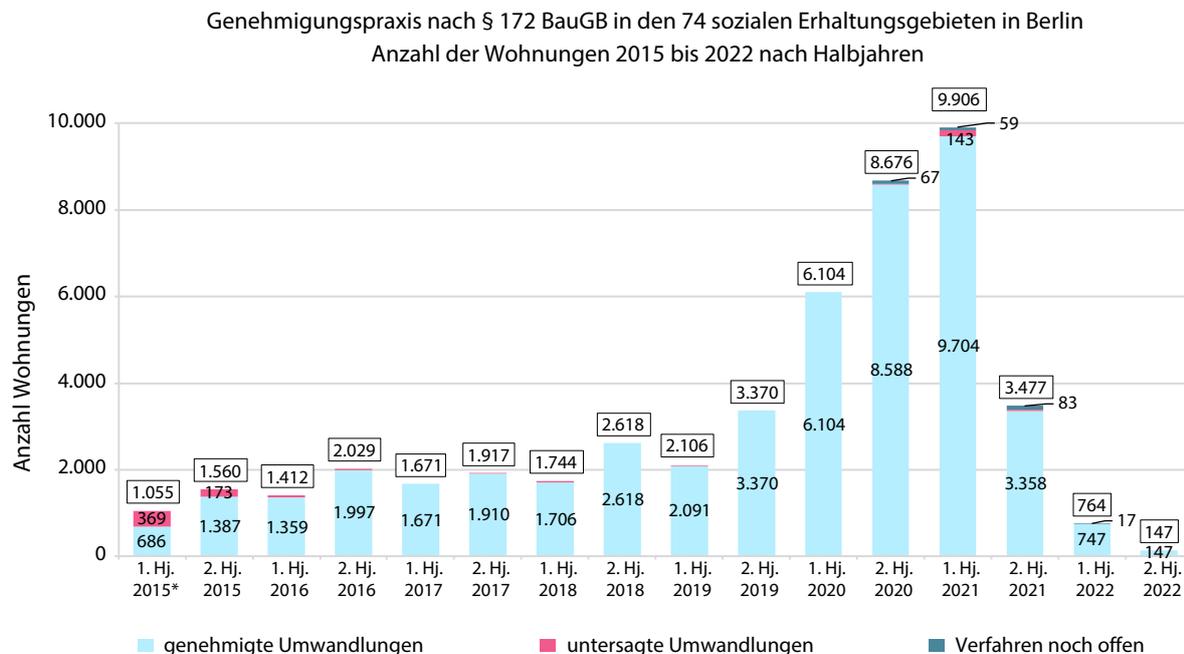
Quelle: IfS, Datengrundlage: Freie und Hansestadt Hamburg

In **Berlin** wurden in den 72 sozialen Erhaltungsgebieten vom 14. März 2015 bis zum 30. Juni 2022 für 48.319 Wohnungen Anträge auf eine Umwandlung nach § 172 BauGB gestellt, die für 47.164 Wohnungen genehmigt wurden. Untersagungen von Umwandlungen haben ebenso wie in Hamburg und München (und eingeschränkt in Frankfurt am Main) eine untergeordnete Bedeutung, da Eigentümer zunehmend über die Genehmigungspraxis informiert sind und überwiegend nur aussichtsreiche Anträge stellen. Bei den Begründungen, die in Berlin von Eigentümern im Antrag auf Umwandlungsgenehmigung aufgeführt wurden, entfallen 97% auf die „Selbstverpflichtung des Eigentümers – Veräußerung nur an Mieter“ (§ 172 S. 3 Nr. 6 BauGB). Wie in Hamburg wird auch in Berlin von allen Bezirksämtern die Möglichkeit des § 172 Abs. 4 S. 4 genutzt, dass die Veräußerung von Wohnungseigentum (an Mieter) der Genehmigung bedarf (inkl. Eintrag im Grundbuch). Bislang ist nur für einen Bruchteil der mit der Auflage „Veräußerung nur an Mieter“ zur Umwandlung genehmigten Wohnungen ein Verkauf auch beantragt und genehmigt worden: Vom 14. März 2015 bis zum 30. Juni 2022 wurden in den Bezirken für insgesamt 168 Wohnungen Verkäufe beantragt, wovon 114 Anträge genehmigt wurden. Die Quote der Wohnungen, für die ein Verkauf an Mieter genehmigt wurde, bezogen auf alle Umwandlungsgenehmigungen mit dieser Begründung, liegt bei 0,24%.

Die meisten Umwandlungen in Berlin wurden von sonstigen juristischen Personen (64,5%) beantragt (darunter insbesondere GmbH), gefolgt von privaten Eigentümern (18,7%), Gesellschaften bürgerlichen Rechts (GbR) (15,3%) und sonstigen Eigentümern (1,5%).

In Berlin hat ebenso wie in München und Hamburg ein starker Anstieg der Anzahl der Wohnungen mit beantragten und genehmigten Umwandlungen stattgefunden, der vor allem im Zeitraum 2. Halbjahr 2019 bis 1. Halbjahr 2021 besonders ausgeprägt war, während vom 1. Halbjahr 2015 bis zum 2. Halbjahr 2019 das Niveau deutlich niedriger lag und nur ein geringfügiger Anstieg stattgefunden hat (Abbildung 5.8).

Abbildung 5.8
Genehmigte Umwandlungen nach § 172 BauGB in Berlin 2015 bis 2. Halbjahr 2022



Quelle: Monitoring Datenspiegel 2. Halbjahr 2022 (unveröffentlicht); Datengrundlage: Berliner Bezirke

Der starke Anstieg in Berlin ist auf zwei Faktoren zurückzuführen: Zum einen ein starker Anstieg der Zahl der sozialen Erhaltungsgebiete von 22 im Jahr 2015 auf 72 Gebiete zum Ende des 1. Halbjahres 2022, zum anderen eine Intensivierung der Umwandlungstätigkeit insbesondere in länger bestehenden sozialen Erhaltungsgebieten. Dies lässt sich anhand der Entwicklung der Umwandlungsgenehmigungen in den sozialen Erhaltungsgebieten Berlins, die bereits 2015 in Kraft waren und damit am längsten bestehen, verdeutlichen, da bei dieser Betrachtung durch eine im Zeitraum gleichbleibende Zahl an Gebieten der berlinweite Anstieg der Zahl der Erhaltungsgebiete unberücksichtigt bleibt. Auch bei dieser konstanten Zahl an Gebieten lässt sich vom 2. Halbjahr 2019 bis 1. Halbjahr 2021 ein deutlicher Anstieg der Umwandlungsgenehmigungen feststellen.

Ebenso wird aus Abbildung 5.8 (oben) deutlich, dass im 2. Halbjahr 2021 und 1. Halbjahr 2022 in den sozialen Erhaltungsgebieten Berlins ein regelrechter Einbruch der Umwandlungsgenehmigungen stattgefunden hat, der sich auch im 2. Halbjahr 2022 fortgesetzt und im Vergleich zu den Höchstständen zu Genehmigungen auf marginalem Niveau geführt hat.²³ Dieser ist ebenso wie der vorangegangene starke Anstieg auf externe Faktoren zurückzuführen, die im Folgenden erläutert werden.

Im Jahresbericht 2021 des Monitorings zur Anwendungspraxis der Umwandlungsverordnungen in Berlin wurde hierzu eine Einordnung der Entwicklungen bis zum 1. Halbjahr 2022 vorgenommen. Dabei wurde insbesondere anhand der Erhaltungsgebiete von 2015 dargelegt, dass von der Umwandlungsverordnung

²³ Die Angaben zum 2. Halbjahr 2022 wurden im Rahmen der Erstellung des Datenspiegels für das 2. Halbjahr 2022 erhoben.

nach § 172 BauGB durch den Genehmigungsvorbehalt zunächst eine dämpfende Wirkung auf das Umwandlungsgeschehen in den sozialen Erhaltungsgebieten ausging. Der daraufhin folgende starke Anstieg bis zum 1. Halbjahr 2021 dürfte darauf zurückzuführen sein, dass die Wirkungen der Umwandlungsverordnung von externen Einflussfaktoren wie der Diskussion und Einführung von wohnungspolitischen und städtebaulichen Instrumenten (Verschärfung der Mietpreisbremse, Berliner Mietendeckel, Baulandmobilisierungsgesetz) überlagert wurden. Da aufgrund strengerer mietenpolitischer Instrumente die Perspektive einer Vermietung von Wohnungen an Attraktivität eingebüßt hat, haben sich offenbar Eigentümer vielfach entschlossen, über eine Umwandlung die attraktivere Option eines Verkaufs von Wohnungen offenzuhalten. Zusätzlich dürfte der Neuerlass der Umwandlungsverordnung nach § 172 BauGB Anfang 2020 und insbesondere die im 2. Halbjahr 2021 in Kraft getretene Umwandlungsverordnung nach § 250 BauGB mit ihrem Vorrang und ihren deutlich strengeren Genehmigungskriterien gegenüber dem § 172 BauGB (siehe Kapitel 5.4.2) eine wesentliche Rolle gespielt haben. Daher liegt nahe, dass der starke Anstieg der Anträge bis zum 1. Halbjahr 2021 vor allem auf Vorzieheffekte zurückzuführen ist, die darauf beruhen, dass Eigentümer sich in Erwartung strengerer Regelungen entschließen, eine Umwandlung früher oder überhaupt durchzuführen bzw. zu beantragen. Auch die Ergebnisse der mit den Bezirken geführten Interviews mit Expertinnen und Experten bestätigen, dass der Anstieg der Anträge und Genehmigungen von Umwandlungen bis zum 1. Halbjahr 2021 nicht auf eine veränderte Wirkungsweise der Umwandlungsverordnung oder Genehmigungspraxis, sondern auf externe Einflussfaktoren (wie die aufgeführten angekündigten oder vollzogenen rechtlichen Änderungen) zurückzuführen ist. Der Vorrang des § 250 BauGB (gegenüber dem § 172 BauGB) ist seit dessen Inkrafttreten im 2. Halbjahr 2021 auch der entscheidende Grund, weshalb die Antragszahlen beim § 172 BauGB zunächst spürbar zurückgegangen und im 1. Halbjahr 2022 auf ein sehr niedriges Niveau gesunken sind. Dass in Berlin der Vorrang des § 250 BauGB (gegenüber dem § 172 BauGB) bei Häusern mit fünf oder weniger Wohnungen nicht gilt, hat bisher aufgrund fehlender Fälle keine Auswirkungen auf das Antragsgeschehen in den sozialen Erhaltungsgebieten gehabt.

Der Vorrang des § 250 BauGB gegenüber dem § 172 BauGB hätte erwarten lassen, dass die Umwandlungsgenehmigungen in den sozialen Erhaltungsgebieten Berlins noch stärker einbrechen, als dies wie oben dargestellt der Fall war. Im 2. Halbjahr 2021 wurde jedoch trotz des Inkrafttretens der Umwandlungsverordnung nach § 250 BauGB in den sozialen Erhaltungsgebieten für eine relativ hohe Zahl von 3.349 Wohnungen eine Genehmigung der Umwandlung nach § 172 BauGB erteilt. Dies liegt nur teilweise daran, dass Anträge noch vor Inkrafttreten der Umwandlungsverordnung nach § 250 BauGB (am 7. Oktober 2021) gestellt wurden. Der größere Teil der im 2. Halbjahr 2021 gestellten und genehmigten Anträge nach § 172 BauGB beruht darauf, dass bereits ein Vollzugsantrag auf Begründung oder Teilung beim Grundbuchamt vor dem Inkrafttreten der Umwandlungsverordnung nach § 250 BauGB vorlag, weshalb § 878 BGB analog zur Anwendung kam. Bei den im 2. Halbjahr 2021 in Berlin gestellten Anträgen nach § 172 BauGB entfallen auf diesen Sachverhalt 74 Fälle bzw. 1.960 Wohnungen. Im 1. und 2. Halbjahr 2022 ist die Zahl der Fälle mit Vollzugsanträgen deutlich zurückgegangen (auf 622 bzw. 144 Wohnungen), sodass auch die Zahl der insgesamt genehmigten Umwandlungen stark abgenommen hat (auf 624 bzw. 147 Wohnungen). Mit den künftig nur noch sehr selten zu erwartenden Fällen, bei denen ein Vollzugsantrag vorliegt, dürfte auch die Zahl der nach § 172 BauGB genehmigten Umwandlungen weiter zurückgehen bzw. auf sehr niedrigem Niveau verharren.

5.4.4 Bewertung des Instruments durch die Kommunen

Den Umwandlungsverordnungen der Länder und dem Genehmigungsvorbehalt für Umwandlungen wird von den Fallstädten große Bedeutung als ein Baustein für die Stabilisierung der Struktur der Wohnbevölkerung in sozialen Erhaltungsgebieten zugebilligt. Überwiegend wird davon ausgegangen, dass das Instrument Wirkung entfaltet hat. Die Wirkung wird zum einen darin gesehen, dass durch die Hürde des Genehmigungsvorbehalts von der Eigentümerseite zumindest auf einen Teil geplanter Umwandlungen verzichtet wird. Zum anderen wird selbst bei genehmigter Umwandlung durch die am häufigsten gewählte Begründungsart der Anträge, der Selbstverpflichtung der Eigentümer, sieben Jahre nur an Mieter zu verkaufen, eine Veräußerung an Dritte für diesen Zeitraum unterbunden.

So wird beispielsweise in **Hamburg** von einer klar erkennbaren Wirkung der Umwandlungsverordnung nach § 172 BauGB ausgegangen. Es wird damit argumentiert, dass im Vergleich zu 14.777 Wohnungen, für die in Hamburg von 2015 bis 2019 sogenannte Abgeschlossenheitsbescheinigungen als Voraussetzung für eine Umwandlung in Eigentumswohnungen erteilt wurden, in Gebieten mit sozialer Erhaltungsverordnung im selben Zeitraum nur für 588 Wohnungen Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen genehmigt worden sind (BSW 2021a). Obgleich für eine Beantragung vielfach die Begründung des Verkaufs an Mieter nach § 172 Abs. 4 S. 3 Nr. 6 BauGB genutzt wird, die regelmäßig eine Genehmigung nach sich zieht, attestieren die Gesprächspartner dem Umwandlungsgenehmigungsvorbehalt in Hamburg eine präventive Wirkung.

Von **Berlin** wird ebenfalls eine Schutzwirkung des Genehmigungsvorbehalts gesehen, auch weil eine Studie zur Wirksamkeit der Umwandlungsverordnung nach § 172 BauGB, die für die Begründung von deren Verlängerung im Jahr 2020 (Der Senat von Berlin 2020) diente, dem Instrument eine dämpfende Wirkung auf das Umwandlungsgeschehen in den sozialen Erhaltungsgebieten bescheinigt hat und dem Land Berlin mit dem Monitoring der Umwandlungsverordnung jeweils aktuelle und differenzierte Informationen vorliegen. Allerdings haben die Ergebnisse des Monitorings auch gezeigt, dass die Umwandlungsverordnung zu erheblichen Vorzieheffekten (unmittelbar vor dem Inkrafttreten vollzogene Umwandlungen) und Verlagerungseffekten beim Umwandlungsgeschehen in Nachbargebiete der sozialen Erhaltungsgebiete geführt hat. Letztere haben auch dazu beigetragen, dass neue Erhaltungsgebiete ausgewiesen wurden und sich deren Zahl in Berlin stark erhöht hat. Von Berlin wird aber auch konstatiert, dass sich die Schutzwirkung längerfristig betrachtet aufgrund der Regelung § 172 Abs. 4 S. 3 Nr. 6 BauGB auflöst. Die über 46.000 Wohnungen, deren Umwandlung im Zeitraum 2015 bis 2022 genehmigt werden musste, sind nach Ablauf von sieben Jahren frei auf dem Markt veräußerbar.

In **München** wurden nach Aussagen der Stadt über längere Zeit große Anstrengungen unternommen, um die bayrische Staatsregierung davon zu überzeugen, eine Umwandlungsverordnung zu erlassen. Dies erfolgte im Jahr 2014, seither misst die Stadt dem Genehmigungsvorbehalt eine besondere Rolle zu und konstatiert, dass ohne diesen in den sozialen Erhaltungsgebieten eine größere Zahl an Wohnungen umgewandelt worden wäre. Obwohl die vorliegenden Daten nach Ansicht der Stadt die Wirksamkeit des Instruments unterstreichen, handle es sich aufgrund der vielfach gewählten Selbstverpflichtung des Eigentümers, sieben Jahre nur an Mieter zu verkaufen, häufig nur um befristete Vermeidung der negativen Auswirkungen der Umwandlungen durch Verkäufe an Dritte. Zusätzlich wird argumentiert, Mieter würden in München nur selten ihre Wohnungen erwerben. Dies hängt auch mit extrem hohen Kaufpreisen zusammen.

Frankfurt am Main verzeichnet nach Aussagen der Stadt seit Inkrafttreten des Instruments im Juni 2020 in den sozialen Erhaltungsgebieten einen signifikanten Rückgang der Umwandlungsaktivitäten. Zugleich waren bis zum Inkrafttreten des § 250 BauGB im Mai 2022 Verlagerungstendenzen in einfachere Lagen bzw. Gebiete außerhalb von Milieuschutzsätzen vorhanden. Obwohl die Begründung des Verkaufs an Mieter (§ 172 Abs. 4 S. 3 Nr. 6 BauGB) in den Anträgen auf Umwandlungsgenehmigungen sehr häufig gewählt wurde (siehe oben), bleibt es nach Aussagen der Stadt die absolute Ausnahme, dass Mietparteien die von ihnen bewohnte Wohnung erwerben.

In **Stuttgart** ist das Antragsgeschehen in den überwiegend jungen sozialen Erhaltungsgebieten so gering, dass dem Genehmigungsvorbehalt für Umwandlung bislang keine sehr große Bedeutung zugeschrieben werden kann.

In **Frankfurt am Main, Hamburg** und **Berlin** werden mittlerweile die Wirkungen des Genehmigungsvorbehalts nach § 172 BauGB in den sozialen Erhaltungsgebieten durch die des vorrangigen § 250 BauGB, der dort 2021 bzw. 2022 eingeführt wurde, überlagert. In **München** ist dies nach dem in Kraft treten der Landesverordnung nach § 250 BauGB im Juni 2023 zu erwarten.²⁴ In diesen Städten wird daher die Bedeutung des

²⁴ Dies gilt für Stuttgart nicht, da das Land (nach Kenntnisstand 30. Juni 2023) keine Umwandlungsverordnung nach § 250 BauGB plant.

Genehmigungsvorbehalts nach § 172 BauGB schwinden bzw. zunehmend von der des § 250 BauGB abgelöst werden. Im folgenden Kapitel wird näher auf die Umwandlungsverordnungen nach § 250 BauGB und die zu beobachtenden Wirkungen eingegangen.

5.5 Umwandlungsgenehmigungen nach § 250 BauGB und vollzogene Umwandlungen

Im Folgenden wird auf die Praxis des Genehmigungsvorbehalts für Umwandlungen nach § 250 BauGB eingegangen, der den Kommunen durch Umwandlungsverordnungen der Länder eingeräumt wird. Anders als beim § 172 BauGB ist der Genehmigungsvorbehalt nicht mehr nur auf soziale Erhaltungsgebiete begrenzt, sondern erstreckt sich in den Fallstädten auf das gesamte Gemeindegebiet. Wie eingangs im Kapitel 5.4 erläutert, gilt auch hier, dass die Genehmigung durch die Kommune für die Antragstellenden die Voraussetzung schafft, dass eine Umwandlung in einem weiteren Schritt überhaupt vollzogen werden kann, aber nicht werden muss. Vollzogen ist eine Umwandlung erst, wenn eine beantragte Eintragung des Wohnungs- und Teileigentums im Grundbuch erfolgt ist. Damit ist die Voraussetzung geschaffen, dass Verkäufe einzelner Eigentumswohnungen erfolgen können, die je nach Genehmigungspraxis der Kommune wiederum einem Genehmigungsvorbehalt unterliegen können. Im Folgenden wird zunächst dargestellt, für welche der Fallstädte eine Umwandlungsverordnung des jeweiligen Landes vorliegt. Ein weiterer Teil widmet sich Regelungen und Verfahren zur Umwandlungsgenehmigung in den Fallstädten. Schließlich wird auf Fallzahlen und Erfahrungen aus der Genehmigungspraxis eingegangen.

5.5.1 Umwandlungsverordnungen der Länder nach § 250 BauGB

Durch § 250 BauGB werden die Landesregierungen ermächtigt, per Rechtsverordnung Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten (im Sinne von § 201a S. 3 und 4; siehe Kapitel 2.2) zu bestimmen, in denen bei bestehenden Wohngebäuden die Begründung oder Teilung von Wohnungseigentum oder Teileigentum der Genehmigung bedarf. Die Rechtsverordnung muss spätestens mit Ablauf des 31. Dezember 2025 außer Kraft treten und sie muss begründet werden. Aus der Begründung muss sich ergeben, auf Grund welcher Tatsachen ein Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt im Einzelfall vorliegt. Im Koalitionsvertrag 2021 bis 2025 haben sich die Regierungsparteien SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP auf eine Entfristung der mit dem Baulandmobilisierungsgesetz befristet eingeführten Regelungen verständigt.

Für vier Fallstädte liegen Umwandlungsverordnungen der Länder nach § 250 BauGB vor, die in Berlin und Hamburg im 2. Halbjahr 2021, in Hessen im 1. Halbjahr 2022 und in Bayern im 1. Halbjahr 2023 jeweils mit einer Laufzeit bis Ende 2025 in Kraft getreten sind. In Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Sachsen sind keine Umwandlungsverordnungen nach § 250 BauGB geplant, sodass die Fallstädte Stuttgart, Köln und Leipzig²⁵ davon nicht betroffen sind (Tabelle 5.8).

25 Die Stadt Leipzig hat Bestrebungen angestellt, den Freistaat Sachsen zum Erlass einer Umwandlungsverordnung nach § 250 BauGB zu bewegen, die sich auch auf die eigene Stadt erstreckt. Sie hat dazu ein Gutachten erarbeiten lassen, mit dem sie die Notwendigkeit gegenüber dem Freistaat belegen wollte. Dieses kam zu dem Ergebnis eines umfangreichen Umwandlungsgeschehens in Leipzig innerhalb und außerhalb der sozialen Erhaltungsgebiete.

Tabelle 5.8
Fallstädte und Umwandlungsverordnungen der Länder nach § 250 BauGB

Verordnungen/Gesetze der Länder mit Datum des Inkrafttretens und Laufzeit

Fallstadt/Land	in Kraft seit	bis
Berlin	06.08.2021/07.10.2021	31.12.2025
Hamburg	13.11.2021	31.12.2025
Stuttgart/Baden-Württemberg	-	-
München/Bayern	01.06.2023	31.12.2025
Frankfurt am Main/Hessen	12.05.2022	31.12.2025
Köln/Nordrhein-Westfalen	-	-
Leipzig/Sachsen	-	-

Quelle: IfS/Timourou

Das Genehmigungserfordernis für die Begründung oder Teilung von Wohnungseigentum oder Teileigentum gilt nach § 250 BauGB nicht, wenn sich in dem Wohngebäude nicht mehr als fünf Wohnungen befinden. Die Länder können in ihren Rechtsverordnungen eine abweichende Anzahl an Wohnungen bestimmen; diese Anzahl kann zwischen 3 und 15 liegen. Berlin und Hamburg sind in ihren Umwandlungsverordnungen nicht von der nach § 250 BauGB vorgesehenen Zahl abgewichen und haben bestimmt, dass das Genehmigungserfordernis nicht gilt, wenn sich in dem Wohngebäude nicht mehr als fünf Wohnungen befinden. In Hessen wurde die Anzahl leicht auf sechs Wohnungen erhöht, in Bayern deutlich auf zehn Wohnungen.

5.5.2 Regelungen und Verfahren zur Umwandlungsgenehmigung nach § 250 BauGB

Die Umwandlungsverordnungen beziehen sich in Berlin und Hamburg auf das gesamte Stadtgebiet und in Hessen und Bayern auf das gesamte Gebiet der Kommunen, die zur Gebietskulisse des § 250 BauGB gehören. Zuständig für die Genehmigungen sind in Berlin und Hamburg die Bezirke, in Hessen und Bayern die Kommunen.

Genehmigungstatbestände des § 250 BauGB

Nach § 250 BauGB Abs. 3 ist die Genehmigung zu erteilen, wenn

- das Grundstück zu einem Nachlass gehört und Wohnungseigentum oder Teileigentum zugunsten von Miterben oder Vermächtnisnehmern begründet werden soll,
- das Wohnungseigentum oder Teileigentum zur eigenen Nutzung an Familienangehörige des Eigentümers veräußert werden soll,
- das Wohnungseigentum oder Teileigentum zur eigenen Nutzung an mindestens zwei Drittel der Mieter veräußert werden soll,
- auch unter Berücksichtigung des Allgemeinwohls ein Absehen von der Begründung von Wohnungseigentum oder Teileigentum nicht mehr zumutbar ist oder

- ohne die Genehmigung Ansprüche Dritter auf Übertragung von Wohnungseigentum oder Teileigentum nicht erfüllt werden können, zu deren Sicherung vor dem Wirksamwerden des Genehmigungsvorbehalts eine Vormerkung im Grundbuch eingetragen ist.

Zusätzlich ist in § 250 BauGB Abs. 4 Folgendes vorgesehen: „Unbeschadet des Absatzes 3 darf eine Genehmigung nur versagt werden, wenn dies für die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnraum erforderlich ist. Die Genehmigung kann mit einer Auflage erteilt werden.“

In der Genehmigung für eine Umwandlung kann bestimmt werden, dass auch die Veräußerung von Wohnungseigentum oder Teileigentum der Genehmigung bedarf. Diese Genehmigungspflicht ist in das Wohnungs- oder Teileigentumsgrundbuch einzutragen; die Eintragung erfolgt auf Ersuchen der zuständigen Stelle. Die Genehmigungspflicht erlischt mit Außerkrafttreten der Verordnung.

Die Genehmigungstatbestände nach § 250 Abs. 3 BauGB sind überwiegend deckungsgleich mit denen nach § 172 Abs. 4 BauGB, sie unterscheiden sich jedoch vor allem in einem Punkt wesentlich und sind damit in der Konsequenz für die Genehmigungspraxis wesentlich strenger gefasst. Während beim § 172 BauGB (wie in Kapitel 5.4.3 dargestellt) die fast ausschließlich gewählte Begründung des Antrags mit der Selbstverpflichtung des Eigentümers, für sieben Jahre Wohnungen ausschließlich an Mieter zu veräußern, in der Regel zur Genehmigung führte, stellt der Genehmigungstatbestand nach § 250 BauGB, dass das Wohnungseigentum oder Teileigentum zur eigenen Nutzung an mindestens zwei Drittel der Mieter veräußert werden soll, eine wesentlich höhere Hürde auf. Im von der Fachkommission Städtebau beschlossenen Muster-Einführungserlass zum Baulandmobilisierungsgesetz wird zu diesem Genehmigungstatbestand ausgeführt: „Da hier ein beurkundungspflichtiger Kauf im Raum steht, ist eine notarielle Erklärung sachgerecht und führt den Beteiligten zudem die Relevanz des Vorgangs vor Augen. Im Einzelfall kann es genügen, dass der Eigentümer geeignete Unterlagen vorlegt, die die Kaufabsicht und seine Verkaufsabsicht hinreichend glaubwürdig erscheinen lassen. Erforderlich ist eine Gesamtwürdigung der Umstände des Einzelfalls. Nicht ausreichend ist hingegen eine rein einseitige Absichtserklärung des Eigentümers, an 2/3 der Mieter veräußern zu wollen“ (Fachkommission Städtebau 2021). In der Praxis zeigt sich, dass dieser Genehmigungstatbestand von den anwendenden Städten unterschiedlich restriktiv ausgestaltet wird.²⁶

In **Berlin** wird die Genehmigung an die Vorlage notariell beurkundeter Kaufverträge von mindestens zwei Dritteln der Mieter geknüpft, was über den Muster-Einführungserlass, der nur von notariellen Erklärungen spricht, hinausgeht.²⁷ Insgesamt hat die Berliner Umwandlungsverordnung nach § 250 BauGB stadtweit zu einer im Vergleich zum § 172 BauGB restriktiveren Genehmigungspraxis von Umwandlungsanträgen geführt, die erhebliche Auswirkungen auf die Fallzahlen von Genehmigungen hatte, wie weiter unten dargestellt wird.

In **Frankfurt am Main** lässt sich das Vorgehen anhand des ins Netz gestellten Antragsformulars auf Umwandlung in Wohneigentum gemäß § 250 BauGB nachvollziehen. In dem Antragsformular sind fünf Gründe der Umwandlung aufgeführt, bei denen jeweils die Möglichkeit besteht, bei Zutreffen ein Kreuz zu setzen. Dabei wird bei den aufgeführten Gründen angegeben, welche spezifischen Unterlagen und Nachweise für das Zutreffen des Grundes (z. B. Kaufvertrag bei Grund „Ansprüche Dritter“, Belege der Familienverhältnisse bei Grund „Veräußerung Familienangehörige“) jeweils beizubringen sind.²⁸ Bei dem Grund „Das Wohnungseigentum soll zur eigenen Nutzung an mindestens zwei Drittel Mieter veräußert werden (§ 250 Abs. 3 S. 1 Nr.3 BauGB)“ werden in dem Antragsformular keine solchen spezifischen Unterlagen gefordert. Es wird lediglich folgender Hinweis gegeben: „Im Falle der Veräußerung ist ein formloser Antrag auf Genehmigung zu stellen. Eine Veräußerungsgenehmigung wird zunächst nur bei Veräußerung an den/die Mieter erteilt. Erst wenn mindestens zwei Drittel

²⁶ In München steht die Ausgestaltung aufgrund der erst vor Kurzem in Kraft getretenen Landesverordnung noch nicht fest.

²⁷ Das Verwaltungsgericht Berlin hat diese Vorgehensweise mit dem Urteil (VG 13 K 368/22) vom 7. September 2023 bestätigt.

²⁸ Neben dem Antrag generell beizufügenden Unterlagen wie Grundbuchauszug, Abgeschlossenheitsbescheinigung, Teilungserklärung, ggf. Vollmacht.

der Wohnungen an den/die Mieter veräußert wurden, ist eine Veräußerung der übrigen Wohnungen an Dritte möglich.“ Von der Stadt wurde das Vorgehen in der Praxis bestätigt, dass durch die Bauaufsicht eine Veränderungssperre im Grundbuch hinterlegt wird. Die Veräußerung von Wohnungen ist ausschließlich nach Genehmigung durch die Stadt Frankfurt möglich. Das Verfahren beim § 250 BauGB entspricht demnach grundsätzlich dem bei einer Umwandlungsgenehmigung nach § 172 Abs. 1 S. 4 Nr. 6 (Selbstverpflichtung, für sieben Jahre nur an Mieter zu verkaufen). Sobald zwei Drittel der Wohnungen an Mieter veräußert wurden, erteilt die Stadt die Löschungsbewilligung. Demnach setzt der Ansatz in Frankfurt am Main bei diesem Grund (anders als in Berlin und Hamburg) darauf, die Genehmigung der Umwandlung nicht von notariell beurkundeten Kaufverträgen oder eigentümerseitig beizubringenden Erklärungen kaufwilliger Mieter abhängig zu machen, sondern erst (nach der vollzogenen Umwandlung) bei den Verkäufen über einen Genehmigungsvorbehalt dafür zu sorgen, dass ein Verkauf von Wohnungen mindestens an zwei Drittel der Mieter gewährleistet ist.

In **Hamburg** existiert eine Handreichung für die Bezirke²⁹, die Angaben zur Feststellung einer Genehmigungsbedürftigkeit enthält. Dort wird ausgeführt: „Abweichend von der Formulierung im Muster-Einführungserlass zum Baulandmobilisierungsgesetz sind in Hamburg zum Nachweis nicht im Regelfall notariell beurkundete Erklärungen der kaufwilligen Mieterinnen oder Mieter (Angebot zum Abschluss eines Grundstückskaufvertrages) vorzulegen“ (Handreichung Abschnitt 4). „Zum Nachweis der Genehmigungsvoraussetzungen muss die Eigentümerin oder der Eigentümer im Regelfall Erklärungen der Mieterinnen und Mieter über ihre Kaufabsicht nebst Bescheinigungen von Kreditinstituten über die grundsätzliche Finanzierungsbereitschaft vorlegen. In die Umwandlungsgenehmigung sind dann im Regelfall Nebenbestimmungen aufzunehmen, nach denen die Veräußerung unter Genehmigungsvorbehalt gestellt wird und nur an die zu benennenden Mieterinnen und Mieter erfolgen darf“ (Handreichung, Abschnitt 3).

In der Hamburger Handreichung wird auch auf die Begründungen eingegangen und herausgestellt, dass Abs. 3 Nr. 3 (Veräußerung an zwei Drittel der Mieter) deutlich höhere Anforderungen als § 172 Abs. 4 S. 3 Nr. 6 BauGB stellt, da die Mieter bereits bei Antragstellung im Sinne eines beabsichtigten Eigentumserwerbs aktiv mitgewirkt haben müssen. Es wird ausgeführt, dass Antragstellende mindestens zwei Drittel der Mietparteien des Gebäudes benennen müssen, die zum Kauf bereit sind, und die betroffenen Wohnungen bezeichnen.

In Bezug auf § 250 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 BauGB (Unzumutbarkeit der Genehmigungsversagung) wird in der Hamburger Handreichung davon ausgegangen, dass die wirtschaftliche Zumutbarkeit den Hauptanwendungsfall darstellen dürfte, obgleich sich die Zumutbarkeit nicht explizit darauf beschränkt. Als Beispiele für eine Genehmigung aus Verhältnismäßigkeitserwägungen (§ 250 4 S. 1 BauGB) wird angeführt, dass eine Genehmigung denkbar sei, wenn wegen der Größe des umzuwandelnden Objekts oder wegen Leerstands aufgrund von Unvermietbarkeit keine nachteiligen Auswirkungen auf das Mietwohnungsangebot insgesamt zu befürchten sind.

Es wird deutlich, dass in den Fallstädten, in denen der § 250 BauGB anzuwenden ist, bezogen auf den Grund „Veräußerung an zwei Drittel der Mieter“ sehr unterschiedlich vorgegangen wird. Welche Auswirkungen sich hieraus auf die Fallzahlen bei den Genehmigungen ergeben, wird weiter unten dargestellt (siehe Kapitel 5.5.3).

Auswirkungen des Vorrangs des § 250 gegenüber dem § 172 BauGB

Der Vorrang des § 250 BauGB gegenüber dem § 172 BauGB führt dazu, dass in den sozialen Erhaltungsgebieten für Gebäude mit der jeweils von den Ländern festgelegten Anzahl an Wohnungen (Berlin und Hamburg mehr als fünf, und Frankfurt am Main mehr als sechs und München mehr als zehn Wohnungen) die Genehmigungstatbestände des § 250 BauGB gelten, für Wohngebäude mit geringerer Wohnungszahl dagegen die Genehmigungstatbestände des § 172 BauGB.

29 Unveröffentlichtes Dokument o.J., von der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen für diese Studie zur Verfügung gestellt.

5.5.3 Fallzahlen und Erfahrungen aus der Anwendungspraxis des § 250 BauGB

Datengrundlagen zur Genehmigungspraxis in den Fallstädten

Hamburg hat ein Monitoring für das Antrags- und Genehmigungsgeschehen für Umwandlungen nach § 250 BauGB im Amt für Verwaltung, Recht und Beteiligungen implementiert. Es werden die Anzahl der Anträge und der zur Umwandlung beantragten und im Gebäude vorhandenen Wohnungen, die Begründung der Anträge, die Genehmigung bzw. das Negativattest und die Lage innerhalb und außerhalb der SEG erfasst. Perspektivisch ist nach längerer Laufzeit eine Evaluierung geplant.

In **Berlin** erstreckt sich, wie bereits in Kapitel 5.4.3 dargestellt, das vom IfS bezirksübergreifend im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen bearbeitete Monitoring zur Anwendung der Umwandlungsverordnung seit dem 2. Halbjahr 2021 nicht nur auf den § 172 BauGB, sondern auch auf die Genehmigungspraxis nach § 250 BauGB (IfS 2021). Dafür stellen die Bezirke halbjährlich Daten zum Antrags- und Genehmigungsgeschehen zur Verfügung, die vom IfS ausgewertet und die Ergebnisse in Jahresberichten und halbjährlichen Datenspiegeln dargestellt werden, auf die hier zurückgegriffen wird.

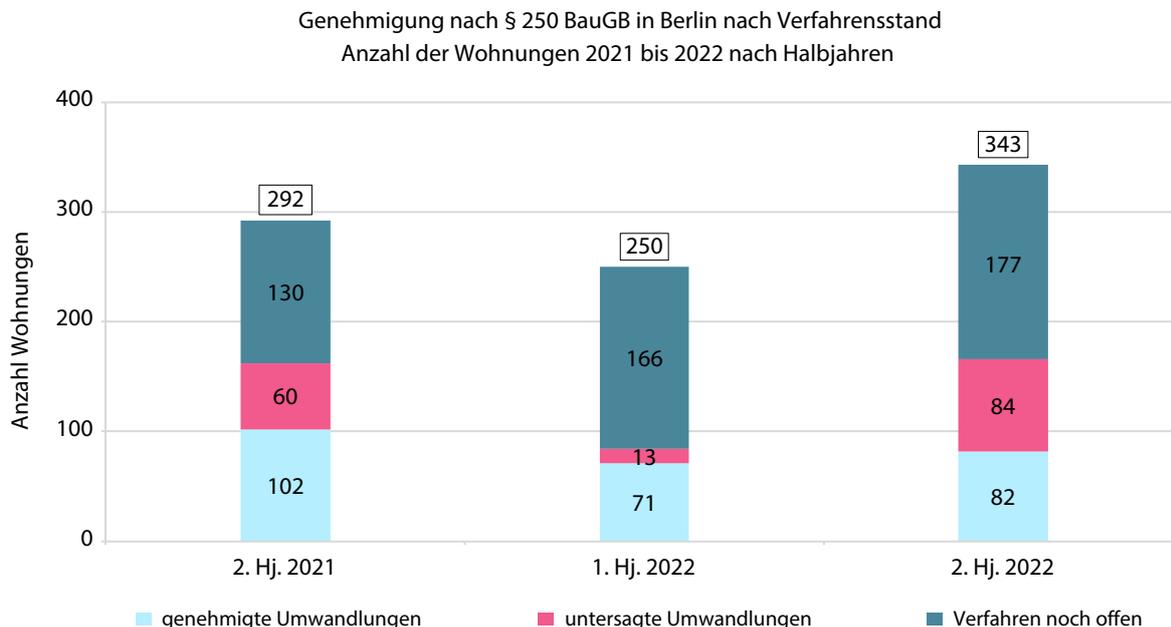
Von der Stadt **Frankfurt am Main** wurden Zahlen zu den Anträgen nach § 250 BauGB für den Zeitraum des Inkrafttretens am 12. Mai 2022 bis zum 31. Dezember 2022 zur Verfügung gestellt, die Informationen zu dem Umfang und den Begründungen der Anträge enthalten. Angaben zu den betroffenen Wohnungen liegen jedoch nicht vor.

Genehmigungspraxis der Umwandlungen nach § 250 BauGB

In **Hamburg** sind die Fallzahlen nach Angaben der Verwaltung sehr gering, sodass die Weitergabe in stärker aufgeschlüsselter Form ein Problem hinsichtlich der Anonymität darstellt. Folgende aggregierte Daten wurden zum 31. März 2022 übermittelt: Insgesamt lagen 25 Anträge aus vier Bezirken für die Umwandlung von rund 300 Wohnungen vor. Die Genehmigungen sind noch im Verfahren, sodass noch keine Aussagen zum Ergebnis möglich sind. Im Bezirk Hamburg-Mitte, in dem vertiefende Interviews geführt wurden, sind noch keine Anträge nach § 250 BauGB gestellt worden. Bezüglich der Begründungen gab es in Hamburg bislang keine Fälle nach Abs. 3 Nr. 3 (Veräußerung der Wohnungen an mindestens zwei Drittel der Mieter). Abs. 4 spielt ebenfalls bislang keine Rolle. Insgesamt sprechen diese Informationen für ein geringes Genehmigungsgeschehen bei Umwandlungen in Hamburg.

In **Berlin** liegen Ergebnisse zur Entwicklung der beantragten Genehmigungen nach § 250 BauGB in den drei Halbjahren vom 2. Halbjahr 2021 bis zum 2. Halbjahr 2022 vor. Im 2. Halbjahr 2022 wurden für etwas mehr Wohnungen Umwandlungen beantragt als in den beiden vorangegangenen Halbjahren, von denen jedoch mehr untersagt wurden als zuvor. Die Anträge aller drei Halbjahre sind von zahlreichen noch offenen Verfahren gekennzeichnet (Abbildung 5.9).

Abbildung 5.9
Anzahl der nach § 250 beantragten Wohnungsumwandlungen in Berlin



Quelle: Monitoring Datenspiegel 2. Halbjahr 2022 (unveröffentlicht); Datengrundlage: Berliner Bezirke

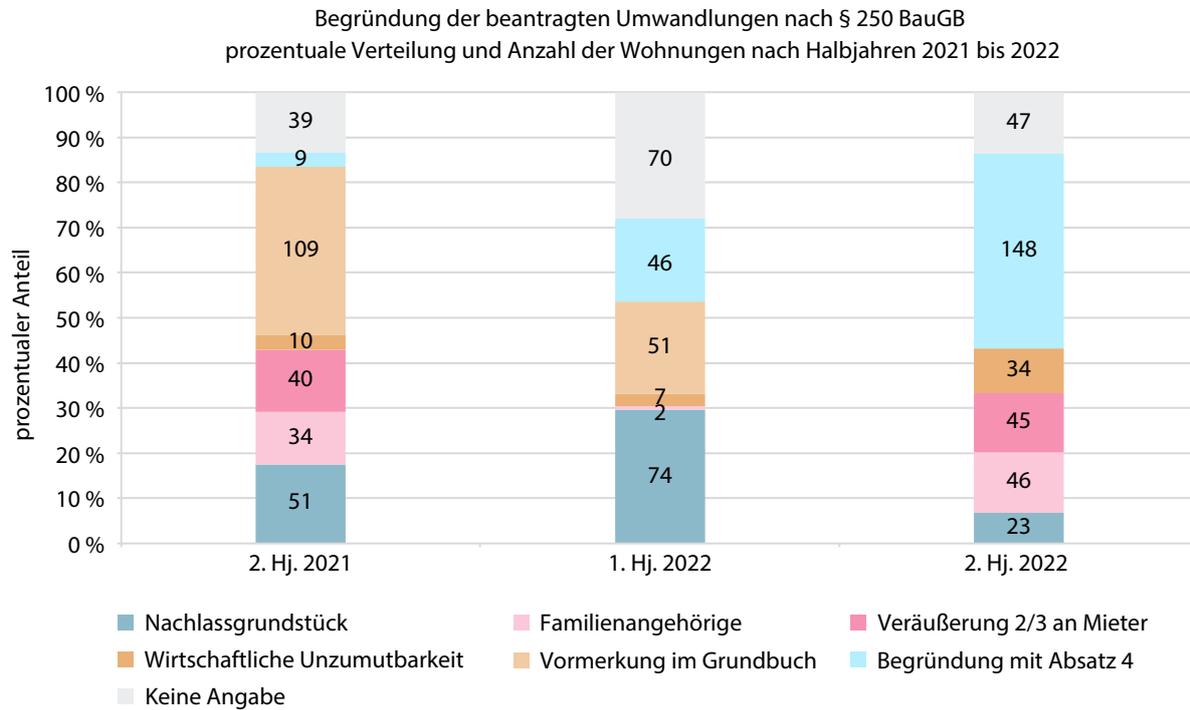
Im 2. Halbjahr 2022 entfielen 68 % der Wohnungen mit beantragten Genehmigungen von Umwandlungen nach § 250 BauGB auf soziale Erhaltungsgebiete und 32 % auf das sonstige Stadtgebiet Berlins. Im 1. Halbjahr 2022 lag der auf soziale Erhaltungsgebiete entfallende Anteil bei 77 %, der des sonstigen Stadtgebiets bei 23 %.

Die Expertinnen und Experten der Bezirke berichten in den geführten Interviews von gewissen Anlaufschwierigkeiten in der Genehmigungspraxis aufgrund unklarer oder schwieriger Fallkonstellationen. Es wurden zahlreiche Anfragen an die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen gestellt, die von dieser beantwortet wurden. Dabei ging es beispielsweise um die Frage, wie mit Gebäuden auf einem Grundstück umzugehen ist, die einzeln die Grenze von sechs Wohnungen unterschreiten, zusammen aber darüber liegen. Andere Fragen betreffen Fälle, in denen ein Dachausbau oder eine Aufstockung vorgesehen ist und zusätzlicher Wohnraum geschaffen wird, oder den Umgang mit Bewohnerinnen und Bewohnern von Wohnungen, die zugleich Eigentümer des Hauses innerhalb einer GbR sind. Von der Senatsverwaltung wurde inzwischen eine umfangreiche Arbeitshilfe für die Berliner Bezirksämter erarbeitet, die auf solche Problemkonstellationen eingeht (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen 2023: 2).

In Abbildung 5.10 wird deutlich, dass in Berlin die verschiedenen Genehmigungstatbestände (Art der Begründung des Antrags) in den drei Halbjahren eine unterschiedliche Rolle gespielt haben. Während bei den Wohnungen im 2. Halbjahr 2021 „Vormerkung im Grundbuch“ und „Nachlassgrundstück“ am häufigsten als Begründung angegeben wurden, spielten diese im 2. Halbjahr 2022 keine bzw. nur noch eine sehr untergeordnete Rolle. Am häufigsten wurde bei den beantragten Wohnungen die Begründung mit Absatz 4³⁰ angegeben.

30 Abgekürzt für „Unbeschadet des Absatzes 3 darf eine Genehmigung nur versagt werden, wenn dies für die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnraum erforderlich ist. Unter der Voraussetzung von Satz 1 kann die Genehmigung mit einer Auflage erteilt werden.“

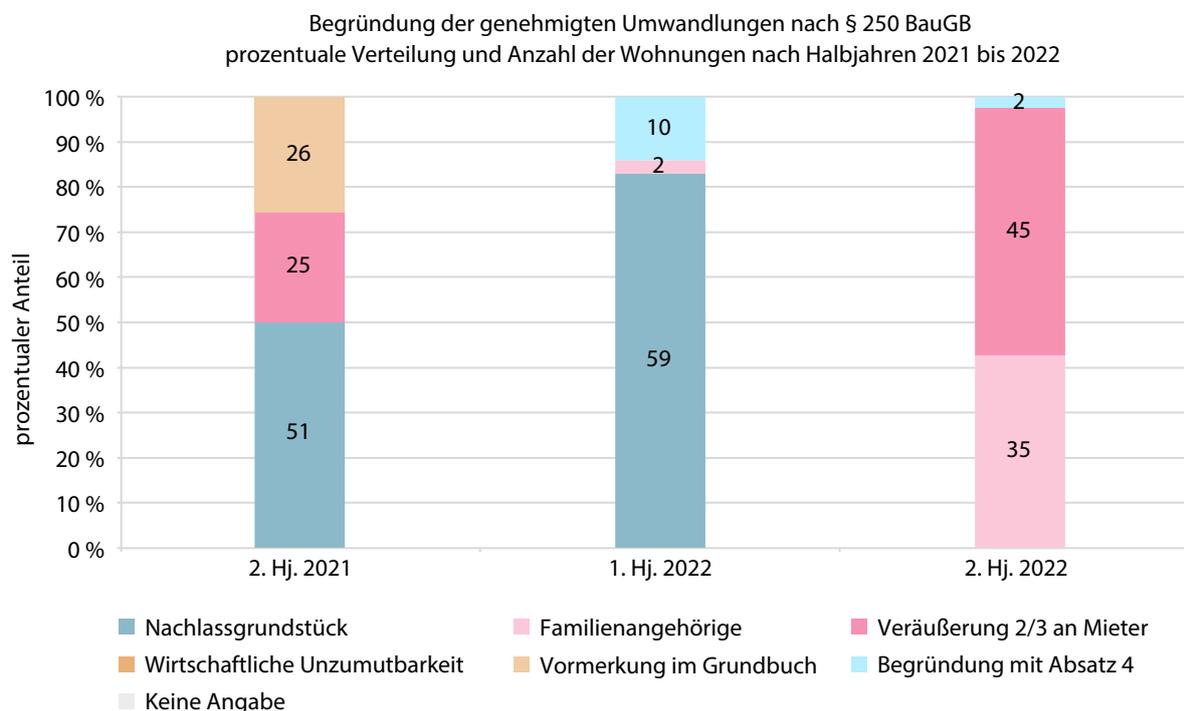
Abbildung 5.10
Beantragte Wohnungsumwandlungen nach § 250 BauGB in Berlin nach Begründung



Quelle: Monitoring Datenspiegel 2. Halbjahr 2022 (unveröffentlicht); Datengrundlage: Berliner Bezirke

In Abbildung 5.11 ist die Zahl der beantragten Wohnungen, bei denen die Umwandlung nach § 250 BauGB genehmigt wurde, nach Art der Begründung dargestellt. Hier zeigt sich ein deutlich anderes Bild als bei den oben in Abbildung 5.10 dargestellten Begründungen aller Anträge (inkl. der Untersagungen und noch offenen Verfahren). Die meisten Genehmigungen entfallen in den beiden ersten Halbjahren mit Abstand auf die Begründung „Nachlassgrundstück“, im 1. Halbjahr 2021 spielen „Vormerkung im Grundbuch“ und „Veräußerung von zwei Dritteln der Wohnungen an Mieter“ zusätzlich eine gewisse Rolle. Im 2. Halbjahr 2022 wurden die Wohnungen dagegen fast ausschließlich mit den Begründungen „Veräußerung von zwei Dritteln der Wohnungen an Mieter“ und „Veräußerung an Familienangehörige“ genehmigt. Dies zeigt, dass viele der übrigen gewählten Begründungen von den Antragstellenden nicht so fundiert untermauert wurden, dass sie zu einer Genehmigung führten, bzw. solche Anträge sich noch im Verfahren befinden.

Abbildung 5.11
Genehmigte Wohnungsumwandlungen nach § 250 BauGB in Berlin nach Begründung



Quelle: Monitoring Datenspiegel 2. Halbjahr 2022 (unveröffentlicht); Datengrundlage: Berliner Bezirke

Bezogen auf die Zahl der Wohnungen, für die eine Umwandlung nach § 250 BauGB beantragt wurde, stellten im 2. Halbjahr 2021 private Eigentümer die größte Eigentümergruppe dar, im 1. und 2. Halbjahr 2022 wurde sie von den sonstigen juristischen Personen leicht übertroffen.

Was den erfolgten Verkauf von Wohnungen an Mieter angeht, sind aufgrund des nur sehr selten genutzten Genehmigungstatbestands nach § 250 BauGB Abs. 3 Nr. 3 (Veräußerung an mindestens zwei Drittel der Mieter) nur geringe Aktivitäten festzustellen: Im 2. Halbjahr 2022 wurde der Verkauf von 13 Wohnungen genehmigt. Im vorangegangenen 1. Halbjahr 2022 betraf der gleiche Sachverhalt 17 Wohnungen.

In **Frankfurt am Main** wurden vom 12. Mai 2022 bis zum 31. Dezember 2022 34 Anträge nach § 250 BauGB gestellt. Davon betrafen neun Neubau oder Gebäude mit weniger als sieben Wohnungen außerhalb von sozialen Erhaltungsgebieten, sodass diese Anträge nicht nach § 250 BauGB genehmigungsbedürftig waren. Abzüglich von drei weiteren nicht relevanten Fällen waren demnach 22 Anträge nach § 250 BauGB genehmigungsbedürftig, wovon 15 genehmigt wurden und sieben noch offen sind. Zwölf bzw. vier Fünftel der genehmigten Anträge wurden mit dem Verkauf von Wohnungen an mindestens zwei Drittel der Mieter begründet, zwei mit der Veräußerung an Familienangehörige, ein Antrag enthielt beide dieser Begründungen. Es wird deutlich, dass der Anteil der genehmigten Anträge mit der Begründung des Verkaufs von Wohnungen an mindestens zwei Drittel der Mieter in Frankfurt am Main zwar relativ hoch ist (auch im Vergleich zu Berlin; siehe oben), die absoluten Antragszahlen jedoch sehr gering sind. Daraus lässt sich schließen, dass das in Frankfurt am Main weniger restriktive Verfahren bei dieser Art der Begründung (lediglich Veräußerungssperre im Grundbuch) gegenüber Berlin (notariell beurkundete Kaufverträge) und Hamburg (Erklärungen der Mieter über ihre Kaufabsicht) als Voraussetzung für die Genehmigung einer beabsichtigten Umwandlung sich bislang nicht in hohen Genehmigungszahlen niedergeschlagen hat, sondern sich offensichtlich als wirksame Hürde für Umwandlungen erweist. Nach Angaben der Stadt ist seit Inkrafttreten der Verordnung noch kein zu genehmigender Verkauf an Mieter erfolgt.

5.5.4 Bewertung des Instruments durch die Kommunen

Die Einführung des Genehmigungsvorbehalts nach § 250 BauGB wird von den vier anwendenden Fallstädten begrüßt. Insgesamt wird von ihr eine stärkere Wirkung gegenüber dem § 172 BauGB in zweierlei Hinsicht erwartet bzw. bereits festgestellt: Zum einen in den sozialen Erhaltungsgebieten durch eine restriktivere Wirkung der Genehmigungstatbestände (insbesondere, dass der Verkauf zu zwei Dritteln an Mieter erfolgen soll) und durch eine Ausweitung des Genehmigungsvorbehalts auf das gesamte Stadtgebiet. Die Ausnahmen für kleine Gebäude werden überwiegend nicht als Problem im Sinne eines Schlupflochs gesehen, da kleine Wohngebäude in den Fallstädten selten umgewandelt werden bzw. generell selten sind.

Die positive Bewertung des Instruments ist auch darauf zurückzuführen, dass sich in den Städten Berlin, Hamburg und Frankfurt am Main, in denen bereits Zahlen zu den Genehmigungen von Umwandlungen nach § 250 BauGB vorliegen, zeigt, dass diese weit unter dem Niveau liegen, das vor dem Inkrafttreten des Genehmigungsvorbehalts nach § 250 BauGB bei den Genehmigungen nach § 172 BauGB in sozialen Erhaltungsgebieten festzustellen war. Besonders deutlich lässt sich das am Beispiel von Berlin nachvollziehen: Während in den gesamten sozialen Erhaltungsgebieten in den Jahren 2020 und 2021 noch für rund 14.700 bzw. rund 13.100 Wohnungen Umwandelungsgenehmigungen erteilt wurden, betrafen in diesen Gebieten die im Jahr 2022 nach § 250 BauGB beantragten Umwandlungen nur noch etwas mehr als 400 Wohnungen, für die bisher für weniger als die Hälfte Genehmigungen vorliegen. Wie im folgenden Kapitel dargestellt wird, haben sich in den Fallstädten die sehr deutlichen Wirkungen des § 250 BauGB bei den genehmigten Umwandlungen überwiegend noch nicht (Ausnahme Frankfurt am Main; siehe unten) in einem ähnlich drastischen Rückgang der vollzogenen Umwandlungen niedergeschlagen, da dieser aufgrund grundbuchlicher Verfahren erst mit zeitlicher Verzögerung in vollem Umfang zu erwarten ist, der durch die vorliegenden Zeitreihen noch nicht erfasst wird (Hamburg und Berlin).

5.6 Auswirkungen auf die Entwicklung der vollzogenen Umwandlungen

Bezogen auf vollzogene Umwandlungen (Eintragung des Wohnungs- und Teileigentums ins Grundbuch; siehe einführende Erläuterungen anfangs der Kapitel 5.4 und 5.5) ist von Interesse, auf welchem Niveau diese gesamtstädtisch stattgefunden haben und ob bzw. wie sie durch die bevorstehende bzw. vollzogene Einführung von Instrumenten (Diskussion Baulandmobilisierungsgesetz, Umwandlungsverordnung nach § 250 BauGB) beeinflusst wurden. Darüber hinaus ist von Interesse, welche Entwicklungen bei Umwandlungen in sozialen Erhaltungsgebieten stattfinden und ob es Anhaltspunkte dafür gibt, dass die Genehmigungsvorbehalte (für Umwandlungen nach § 172 und ggf. zusätzlich nach § 250 BauGB) Auswirkungen auf deren Entwicklung hatten. Allerdings liegen für die Fallstädte mit wenigen Ausnahmen nur sehr geringe, teilweise gar keine Informationen vor. Zudem muss bei vorliegenden Informationen überwiegend ersatzweise auf die Entwicklung von Abgeschlossenheitsbescheinigungen abgestellt werden, die Voraussetzung für die Teilung und Eintragung des Wohnungs- und Teileigentums ins Grundbuch sind und daher Anhaltspunkte für vollzogene Umwandlungen geben.

Zunächst wird für eine Einordnung ein Überblick über die Intensität der Umwandlungen in den Fallstädten gegeben, bevor auf Entwicklungen eingegangen wird. **Hamburg** weist von 2015 bis 2019 mit 15,0 Abgeschlossenheitsbescheinigungen pro 1.000 Bestandswohnungen ein nahezu gleich hohes „Umwandlungsgeschehen“ auf wie **Frankfurt am Main**, das einen Wert von 15,2 in diesem Zeitraum verzeichnet. **Berlin** liegt mit einem Wert von 29,8 tatsächlich vollzogenen Umwandlungen pro 1.000 Bestandswohnungen in diesem Zeitraum deutlich darüber.³¹

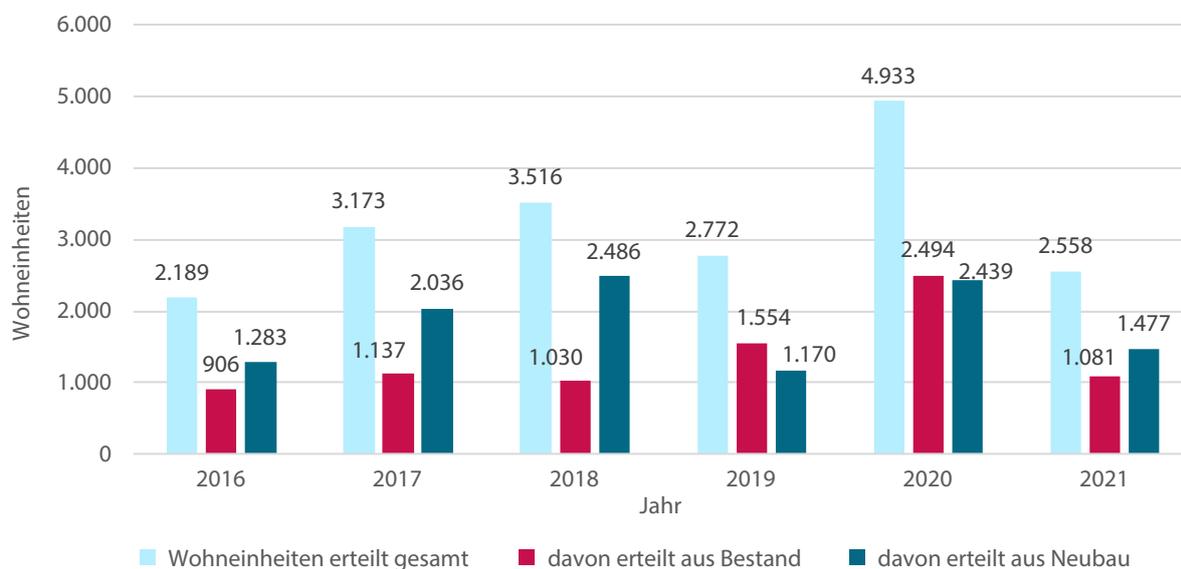
31 Für die Fallstädte ohne eine Verordnung nach § 250 BauGB ergeben sich folgende Werte: Leipzig 21,6 Abgeschlossenheitsbescheinigungen pro 1.000 Bestandswohnungen für den (abweichenden) Zeitraum 2016 bis 2020; für die sonstigen Fallstädte liegen keine Angaben vor.

Entwicklungen in den Fallstädten mit Umwandlungsverordnungen nach § 250 BauGB

In **Hamburg** wurden, wie bereits oben dargestellt, von „2015 bis 2019 Abgeschlossenheitsbescheinigungen für 14.777 Bestandswohnungen (ohne Neubau von Eigentumswohnungen) ausgestellt, darunter nur 588 Bescheinigungen in Gebieten mit sozialer Erhaltungsverordnung. Für 2020 liegt die Zahl der Bescheinigungen bislang nur für die 16 Wohngebiete vor, in denen die soziale Erhaltungsverordnung gilt: überdurchschnittliche 715“(Deal Magazin 2021). Dies deutet für Hamburg auf einen Anstieg im Jahr 2020 hin, wie er auch in Frankfurt am Main und in Berlin (siehe unten) festgestellt wurde. Neuere Zahlen zu den vollzogenen Umwandlungen liegen nicht vor.

Für **Frankfurt am Main** liegen Zahlen zu den in den Einzeljahren von 2016 bis 2021 erteilten Abgeschlossenheitsbescheinigungen für Wohnungen im Bestand vor. Auch hier wird deutlich, dass die Abgeschlossenheitsbescheinigungen im Bestand im Jahr 2020 deutlich höher lagen als in den Jahren zuvor und im Jahr 2021 (Abbildung 5.12).

Abbildung 5.12
Abgeschlossenheitsbescheinigungen in Frankfurt am Main 2016 bis 2021



Quelle: IfS nach Stadt Frankfurt am Main 2022: 17.

In dem Wohnungsmarktbericht 2019/2020 der Stadt Frankfurt am Main wird der Höchststand 2020 folgendermaßen erklärt: „Mit dem Baulandmobilisierungsgesetz wurden neue Genehmigungsverhalte eingeführt. Vermutlich wurden deswegen im Vorfeld vorsorglich mehr Abgeschlossenheitsbescheinigungen beantragt“ (Stadt Frankfurt am Main 2020: 30).

Frankfurt am Main weist mit dieser Entwicklung gewisse Parallelen zur unten dargestellten Entwicklung in Berlin auf, wo es als Reaktion auf die Diskussion um das Baulandmobilisierungsgesetz und die geplanten Einschränkungen von Umwandlungen zu einem starken Anstieg der vollzogenen Umwandlungen im Jahr 2020 kam. In Berlin hat sich der Anstieg der vollzogenen Umwandlungen allerdings 2021 im Vorfeld der in der zweiten Jahreshälfte in Kraft getretenen Umwandlungsverordnung fortgesetzt.

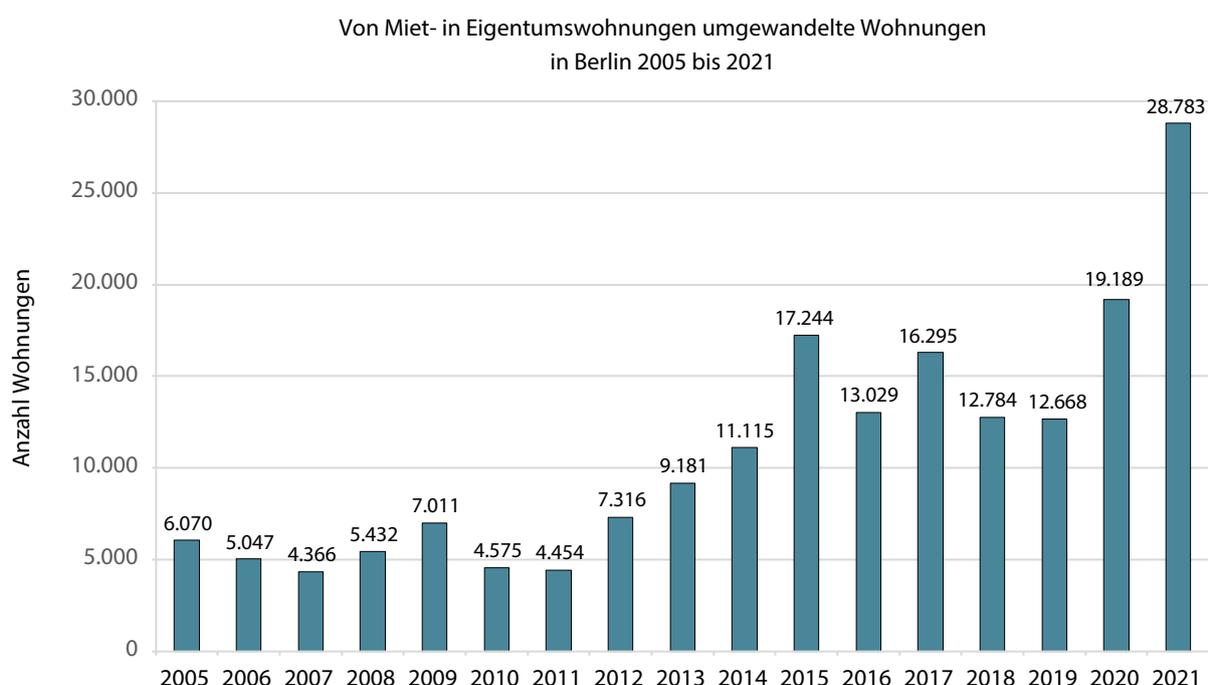
Für eine erste Einschätzung, welche Auswirkungen die im 1. Halbjahr 2022 in Kraft getretene Umwandlungsverordnung nach § 250 BauGB auf das Umwandlungsgeschehen in Frankfurt am Main hatte, kann auf Angaben des Gutachterausschusses für Immobilienwerte Frankfurt am Main zu den in den Jahren 2021 und 2022 grundbuchlich vollzogenen Umwandlungen zurückgegriffen werden (Gutachterausschuss für Immobilienwerte Frankfurt am Main 2023: 34). Demnach ist die Zahl der umgewandelten Wohnungen von 2021 bis 2022 stadtweit um 67% (von 842 auf 282 WE) und im Innenstadtbereich (Bezirke 1 bis 33) um 74% (von 499 auf 131 WE) zurückgegangen. Dies spricht dafür, dass der § 250 BauGB in den gut siebeneinhalb Monaten der Anwendung des Genehmigungsvorbehalts im Jahr 2022 sich sehr stark einschränkend auf das Umwandlungsgeschehen in Frankfurt am Main ausgewirkt hat.

In Abbildung 5.13 ist die Entwicklung der vollzogenen Umwandlungen in Berlin von 2005 bis 2021 dargestellt. Auffällig sind der deutliche Anstieg der Umwandlungszahlen bis 2015 und der erneute sehr deutliche Anstieg 2020 und insbesondere 2021 mit dem historischen Rekordwert von fast 29.000 umgewandelten Wohnungen.

In Tabelle 5.9 wird ein differenzierter Überblick über die Entwicklungen in den einzelnen Gebieten gegeben. Es wird deutlich, dass sich die bis zum 1. Halbjahr 2021 stark gestiegenen Genehmigungszahlen nach § 172 BauGB (siehe Kapitel 5.4.3) insbesondere in den länger bestehenden sozialen Erhaltungsgebieten in einem deutlichen Anstieg der vollzogenen Umwandlungen niedergeschlagen haben. Aber auch außerhalb der sozialen Erhaltungsgebiete ist es zu einem deutlichen Anstieg gekommen.

Die höchsten Zahlen vollzogener Umwandlungen waren im 1. Halbjahr 2021 vor Inkrafttreten der Umwandlungsverordnung nach § 250 BauGB zu beobachten (nicht in der Tabelle dargestellt). Offenbar ist es nicht nur in den sozialen Erhaltungsgebieten, sondern berlinweit im Vorfeld der Umwandlungsverordnung zu erheblichen Vorzieheffekten gekommen, die darauf beruhten, dass Eigentümer Umwandlungen vollzogen haben, die dies ohne die von der Umwandlungsverordnung nach § 250 BauGB zu erwartenden Einschränkungen erst später getan oder nicht in Erwägung gezogen hätten.

Abbildung 5.13
Entwicklung vollzogener Umwandlungen in Berlin



Quelle: IFS 2022, Datengrundlage: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen

Tabelle 5.9
Umgewandelte Wohnungen in Berlin 2013 bis 2021

Anzahl der in Berlin in den Jahren 2013 bis 2021 umgewandelten Wohnungen nach Gebietskategorien

Gebietskategorien	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2013–2021
Soziale Erhaltungsgebiete von 2015	3.045	3.424	5.691	3.217	3.257	1.834	1.736	4.452	5.275	31.931
Soziale Erhaltungsgebiete von 2016	910	1.513	2.187	2.271	2.420	2.085	1.496	1.506	3.221	17.609
Soziale Erhaltungsgebiete von 2017	322	273	464	1.058	796	679	1.047	613	1.006	6.258
Soziale Erhaltungsgebiete von 2018	646	518	1.254	807	1.923	1.218	1.090	1.222	1.876	10.554
Soziale Erhaltungsgebiete von 2019	36	68	90	99	139	102	150	223	193	1.100
Soziale Erhaltungsgebiete von 2020	190	48	210	39	237	363	199	547	307	2.140
Soziale Erhaltungsgebiete von 2021	169	282	507	466	620	606	506	0	1.006	4.162
Soziale Erhaltungsgebiete gesamt	5.318	6.126	10.403	7.957	9.392	6.887	6.224	8.563	12.884	73.754
Nachbargebiete von 2015	633	440	2.000	636	1.382	1.281	1.070	1.787	2.058	11.287
Nachbargebiete von 2016	186	408	195	647	790	442	217	659	1.452	4.996
Nachbargebiete von 2017	154	96	415	247	368	272	162	372	219	2.305
Nachbargebiete von 2018	233	741	682	544	874	872	666	2.223	2.473	9.308
Nachbargebiete gesamt	1.206	1.685	3.292	2.074	3.414	2.867	2.115	5.041	6.202	27.896
Sonstige Vergleichsgebiete	1.760	1.637	2.036	1.968	2.532	1.729	2.329	2.989	4.634	21.614
Sonstiges Stadtgebiet	897	1.667	1.513	1.030	957	1.301	2.000	2.596	5.063	17.024
Sonstiges Berlin gesamt	2.657	3.304	3.549	2.998	3.489	3.030	4.329	5.585	9.697	38.638
Berlin gesamt	9.181	11.115	17.244	13.029	16.295	12.784	12.668	19.189	28.783	140.288

Quelle: IfS 2022, Datengrundlage: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen

Zum anderen wird deutlich, dass sich die vom 2. Halbjahr 2021 bis zum im 2. Halbjahr 2022 stark reduzierten bzw. geringen Zahlen an Wohnungen mit genehmigten Umwandlungen nach § 172 BauGB (siehe Kapitel 5.4.3) und nach § 250 BauGB (siehe Kapitel 5.5.3) im Jahr 2021 noch nicht bei den vollzogenen Umwandlungen niedergeschlagen haben. Dies dürfte auf die gegenüber der Einleitung einer Umwandlung zeitlich versetzte Eintragung im Grundbuch zurückzuführen sein. Es ist jedoch zu erwarten, dass sich die Wirkungen des § 250 BauGB künftig dahingehend sehr deutlich zeigen, dass die Zahl der vollzogenen Umwandlungen nach und nach deutlich zurückgehen und auf ein sehr geringes Niveau sinken wird.

Fazit zu vollzogenen Umwandlungen

Zusammenfassend lässt sich auf Grundlage der vorliegenden Informationen für die drei Fallstädte mit einer Umwandlungsverordnung nach § 250 BauGB feststellen, dass sich in Frankfurt am Main (mit den aktuellsten Zahlen) bereits ein starker Rückgang der vollzogenen Umwandlungen feststellen lässt, obwohl die Umwandlungsverordnung dort im Jahr 2022 lediglich siebeneinhalb Monate lang in Kraft war. Sie hat demnach stadtwweit eine deutliche dämpfende Wirkung auf die vollzogenen Umwandlungen entfaltet, sowohl innerhalb als auch außerhalb der sozialen Erhaltungsgebiete. Die Ausnahmeregelung der Nichtanwendung des § 250 BauGB für Gebäude mit weniger als sieben Wohnungen hat sich in den sozialen Erhaltungsgebieten (angesichts der inzwischen nur noch sehr geringen Genehmigungszahlen nach § 172 BauGB) – wenn überhaupt – nur sehr selten ausgewirkt. Für Gebiete außerhalb der sozialen Erhaltungsgebiete lässt sich dies aus den vorliegenden Informationen nicht einschätzen.

Zu Hamburg und Berlin lagen zum Zeitpunkt der Auswertung noch keine Informationen zu den im Jahr 2022 vollzogenen Umwandlungen vor. Die geringen bzw. stark gesunkenen Antrags- und Genehmigungszahlen in Hamburg und Berlin deuten jedoch darauf hin, dass die vollzogenen Umwandlungen durch den § 250 BauGB ähnlich wie in Frankfurt am Main in den kommenden Jahren auf ein sehr geringes Niveau zurückgehen werden, und zwar innerhalb und außerhalb der sozialen Erhaltungsgebiete.

5.7 Bewertung der in sozialen Erhaltungsgebieten angewandten Instrumente

In den vorangegangenen Unterkapiteln wurde die Analyse der Anwendung von jenen Instrumenten vorgestellt, die in den sozialen Erhaltungsgebieten gemeinsam zum Einsatz kommen, sofern die entsprechenden landesseitigen Verordnungen (Kapitel 2) dies ermöglichen. § 250 BauGB kann und wird zwar auch außerhalb der Gebietskulissen der sozialen Erhaltungsgebiete genutzt, wurde aber als Teil der Instrumentengruppe in den sozialen Erhaltungsgebieten beschrieben, weil er hier den Genehmigungsvorbehalt nach § 172 BauGB nahezu ersetzt hat. Damit unterscheidet sich die Sichtweise auf § 250 BauGB von der des Zweckentfremdungsverbots. Für das Zweckentfremdungsverbot ist der Bezug zu den anderen Instrumenten und zu der Kulisse der sozialen Erhaltungsgebiete weniger explizit, weshalb es in Kapitel 6 einzeln vertieft wird. Dies gilt umso mehr für das besondere Vorkaufsrecht nach § 25 BauGB, das ebenfalls separat in Kapitel 8 thematisiert wird.

Der Bundesgesetzgeber hat mit der Einführung der in diesem Kapitel beschriebenen Instrumente anerkannt, dass die Genehmigungspflicht für bauliche Maßnahmen und Nutzungsänderung, die Anwendung des Vorkaufsrechts (einschließlich Abwendungsvereinbarungen) sowie der Genehmigungsvorbehalt für die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen einen Beitrag zum Erhalt der Zusammensetzung der Bevölkerung leisten kann.

Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, inwieweit die untersuchten Instrumente in den sozialen Erhaltungsgebieten einen Beitrag zur Sicherung des bezahlbaren Wohnens liefern.

Bezogen auf die **Genehmigungspflicht baulicher Maßnahmen** und die damit verbundene Beschränkung der umlagefähigen baulichen Änderungen wird ein direkter Bezug zur Miethöhe deutlich. Grundsätzlich wird die Miethöhe nicht durch die Regelungen und den Verwaltungsvollzug der Erhaltungssatzungen, sondern durch die allgemeinen mietrechtlichen Bestimmungen begrenzt und bei Neu- und Wiedervermietungen sind die Eigentümer weitgehend frei. Dennoch oder gerade deshalb sind die Genehmigungsvorbehalte bei baulichen Maßnahmen von Bedeutung.

Die Interviewten in den Fallstädten berichten von vielen Beratungen, die zum Ergebnis hatten, dass geplante bauliche Änderungen derart angepasst wurden, dass sie genehmigungsfähig wurden. Es kann demnach davon ausgegangen werden, dass mit der Erhaltungssatzung Mietsteigerungen durch zusätzliche umlagefähige Modernisierungen bzw. eine zusätzliche Erhöhung der ortsüblichen Vergleichsmiete (z. B. durch veränderte Eingruppierung im Mietspiegel) sowie bei den Wiedervermietungen verhindert wurden. Anhand des sozialen Erhaltungsgebiets Helmholtzplatz in Berlin-Pankow lässt sich verdeutlichen, dass genehmigte bauliche Änderungen durchaus relevante Größenordnungen innerhalb der Gebiete erreichen können. Im Zeitraum 2017 bis 2021 waren dort schätzungsweise rund 8 % des Wohnungsbestands von solchen Genehmigungen betroffen.³²

Die **Genehmigungspflicht für den Abbruch von Wohngebäuden** leistet einen Beitrag zum Erhalt von Bestandswohnungen, die, insbesondere wenn die baulichen Maßnahmen zur umlagefähigen Modernisierung limitiert sind, grundsätzlich ein preiswerteres Wohnungsangebot bereitstellen als Wohnungen in einem Neubau. Dem

³² Dabei wurde für das Gebiet Helmholtzplatz unterstellt, dass von den vom Bezirk genannten Zahlen zu baulichen Maßnahmen jeweils sieben Wohnungen pro Genehmigungsfall betroffen waren. Ähnliche Berechnungen lassen sich für soziale Erhaltungsgebiete in anderen Fallstädten aufgrund fehlender Datengrundlagen nicht durchführen.

kann entgegengehalten werden, dass in den Ersatzneubauten in der Regel eine höhere Anzahl von Wohnungen entsteht, was den Wohnungsmarkt insgesamt entlastet. Allerdings handelt es sich dabei eher nicht um ein zusätzliches Angebot von Wohnungen im „bezahlbaren Segment“ (siehe Kapitel 5.2.2 Konfliktthemen).

Die **Genehmigungspflicht für die Nutzungsänderung** im Rahmen von § 172 BauGB erreicht, dass bestehender Wohnraum erhalten wird. Damit leistet sie einen Beitrag dazu, dass sich das Wohnungsangebot im sozialen Erhaltungsgebiet nicht verringert. So wird einer Anspannung des Wohnungsmarkts durch Verknappung des Angebots entgegengewirkt.

Bezogen auf den Einsatz des **allgemeines Vorkaufsrechts** werden im Rahmen von Abwendungserklärungen in den Fallstädten München und teilweise in Hamburg Miethöhen festgelegt. Damit wird unmittelbar Einfluss auf den Erhalt der Bezahlbarkeit von Bestandswohnungen genommen. Weitere Festlegungen in den Vereinbarungen variieren und betreffen den Ausschluss bestimmter baulicher Änderungen (z.B. Aufzüge), die über die Regelungen in dem jeweiligen Gebiet hinausgehen, oder den Ausschluss der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen. Diese Auflagen wirken indirekt dämpfend auf den Anstieg der Mieten im Zuge von umlagefähigen Modernisierungen oder in Folge eines durch Eigentümerwechsel entstehenden Verwertungsdrucks. Die durch Vorkauf und Abwendungserklärungen gesicherten Wohnungen haben in einigen Fallstädten durchaus erhebliche Größenordnungen erreicht (von 2015 bis 2021 in Berlin rund 12.200 Wohnungen und in München rund 4.700 Wohnungen), sie betreffen jedoch keine so hohen Anteile an Wohnungen in sozialen Erhaltungsgebieten (z.B. in München rund 2,3% und in Berlin rund 2,1%) wie sie bei den Genehmigungsvorbehalten für bauliche Maßnahmen und Umwandlungen nach § 172 BauGB teilweise festzustellen sind (siehe unten).

Der **Genehmigungsvorbehalt zur Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen nach § 172 BauGB** hat in den sozialen Erhaltungsgebieten zu einer Verzögerung der möglichen Verwertung geführt, denn fast alle Genehmigungen wurden unter dem Vorbehalt erteilt, dass die Eigentümer für sieben Jahre nur an die Mieter veräußern dürfen. Hierdurch wird der Verkauf von umgewandelten Wohnungen an Dritte mit entsprechenden Folgen für die Mietenentwicklung zumindest zeitlich befristet verhindert. In Berlin beträgt beispielsweise der Anteil der von 2015 bis 2021 genehmigten Umwandlungen nach § 172 BauGB an allen Wohnungen der Ende 2021 existierenden sozialen Erhaltungsgebiete immerhin rund 8%. In einzelnen sozialen Erhaltungsgebieten können sich deutlich höhere Größenordnungen ergeben: Beim Gebiet Helmholtzplatz in Berlin-Pankow beträgt der Anteil rund 16% des Wohnungsbestands.

Der **Genehmigungsvorbehalt des § 250 BauGB für Umwandlungen** gilt (außer für kleine Gebäude) stadtwweit und hat Vorrang vor dem in sozialen Erhaltungsgebieten weiterhin gültigen Genehmigungsvorbehalt des § 172 BauGB. Die restriktiveren Kriterien des § 250 BauGB für die Genehmigung einer Umwandlung haben dazu geführt, dass in den Fallstädten nur noch vereinzelt Genehmigungen für die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen erteilt werden. In Folge sehr niedriger Genehmigungszahlen werden aus ihnen entsprechend weniger Umwandlungen resultieren und Wohnungen auf den Markt kommen. Hierdurch werden die mit der Umwandlung und dem Verkauf von Wohnungen an Dritte verbundenen negativen Folgen für die Mieten und die Bewohnerinnen und Bewohner vermieden. Damit erweist sich der Genehmigungsvorbehalt nach § 250 BauGB in seiner Wirkung stadtwweit als weitaus durchschlagender als der Genehmigungsvorbehalt in den sozialen Erhaltungsgebieten nach § 172 BauGB, der mit der Begründung der Selbstverpflichtung des Eigentümers ein weites Tor offenhielt, das trotz der Einschränkung in größerem Umfang zu Umwandlungen führte. Verdeutlichen lässt sich dies anhand von Berlin: Der Anteil der bisherigen (bis Ende 2022) erteilten Genehmigungen von Umwandlungen nach § 250 BauGB am gesamten Wohnungsbestand Berlins beträgt 0,01% und in den gesamten sozialen Erhaltungsgebieten 0,03%, damit weit unter den oben dargestellten Anteilen von nach § 172 BauGB erteilten Umwandlungsgenehmigungen.

6 Zweckentfremdungsverbot

Das Zweckentfremdungsverbot ist das einzige der hier zu untersuchenden Instrumente, das nicht im BauGB verankert ist. Dennoch passt es inhaltlich dazu, weil das Ziel der Schutz des Wohnungsbestands zur ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum zu angemessenen Bedingungen ist. Seit 1971 bestand die bundesgesetzliche Möglichkeit eines Verbots der Zweckentfremdung von Wohnraum.³³ Dabei ging es um die Bedarfsdeckung des Wohnungsmarkts, nicht um individuellen Mieterschutz. Des Weiteren wurden nach Art. 6 § 1 des MietRVerbG „Die Landesregierungen (...) ermächtigt, für Gemeinden, in denen die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Wohnraum zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist, durch Rechtsverordnung zu bestimmen, dass Wohnraum anderen als Wohnzwecken nur mit Genehmigung der von der Landesregierung bestimmten Stelle zugeführt werden darf.“ Explizit wurde darauf verwiesen, dass Fremdenbeherbergungen (gewerbliche Zimmervermietung und Einrichtung von Schlafstellen) Zweckentfremdungen sind. Die Anwendung der Zweckentfremdungsverordnung setzte eine Feststellung angespannter Wohnungsmärkte voraus.

Seit der Föderalismusreform im Jahr 2006 ist die Gesetzgebungskompetenz für das Recht des Wohnungswesens auf die Länder übergegangen. Damit haben die Länder auch für die Zweckentfremdung die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz. In den Stadtstaaten erfolgt die Rechtsverordnung per Landesgesetz, in den Flächenstaaten der Fallstädte wird den Kommunen, für die dies zutrifft, der Erlass von Satzungen ermöglicht. Die Satzungen beziehen sich jeweils auf das gesamte Stadtgebiet. Tatbestände sind Abriss, Leerstand, gewerbliche Nutzung einschließlich Fremdenbeherbergung (Kurzzeitvermietung).

Im Zeitverlauf haben sich die Problemlagen der Zweckentfremdung unterschiedlich entwickelt und die Länder haben die verschiedenen Rechtsverordnungen angepasst oder teilweise auch ausgesetzt und später wieder in veränderter Form neu erlassen (siehe Kapitel 6.1). Wie Grundlagenuntersuchungen zeigen, ist Zweckentfremdung ein spezielles Problem spezifischer Wohnungsmärkte.³⁴ Aktuell betrifft dies insbesondere touristisch interessante Städte, Medizin-Tourismus in Städten mit herausragenden Kliniken oder arbeitsmarktbedingte Kurzaufenthalte wie zum Beispiel Messen, internationales Bankenwesen oder Fleischindustrie. Insbesondere hat die Internet-Plattform Airbnb zu einem Aufschwung unterschiedlicher Geschäftsmodelle in der Fremdenbeherbergung geführt. Der damit verbundene starke Anstieg von Zweckentfremdungen hat nicht nur in den Fallstädten im öffentlichen und kommunalpolitischen Raum zu großen Diskussionen und der Forderung nach einer Zweckentfremdungsverbotsverordnung bzw. -satzung geführt. Allerdings betrifft die Zweckentfremdung durch Fremdenbeherbergung in den Ländern nur einzelne Städte und in den Städten nur einzelne Quartiere, dort aber unter Umständen in wohnungsmarktrelevanten Größenordnungen.

Vor allem in Nordrhein-Westfalen sind auch die durch Leerstand, bewussten Verfall oder auch gezielte Überbelegung entstandenen sogenannten Problemimmobilien Gegenstand der Anwendung des Zweckentfremdungsverbots.

6.1 Fallstädte mit gesetzlicher Grundlage der Länder

Wie bereits in Kapitel 2.2 dargestellt, kommt in allen Fallstädten ein Zweckentfremdungsverbot zum Tragen – mit Ausnahme von Leipzig, da der Freistaat Sachsen bisher keine entsprechende Rechtsverordnung erlassen

33 Gesetz zur Verbesserung des Mietrechts und zur Begrenzung des Mietanstiegs sowie zur Regelung von Ingenieur- und Architektenleistungen (MietRVerbG) vom 4. November 1971.

34 Vgl. zum Beispiel Evaluierung des Wohnungsaufsichtsgesetzes in Nordrhein-Westfalen: Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen.

hat.³⁵ In Hamburg besteht seit 1971 ununterbrochen eine gesetzliche Grundlage. In Berlin war ein Gesetz zum Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum in den 1970er-Jahren etabliert worden, wurde aber wegen der hohen Leerstände in den 1990er-Jahren vom OVG gekippt und 2013 erneut erlassen. In Nordrhein-Westfalen waren die Rechtsverordnungen in der Regel zeitlich befristet und wurden in Zeiten von FDP-Beteiligungen an der Landesregierung nicht verlängert und unter Beteiligung von SPD und/oder Grünen wieder eingeführt. In Hessen gibt es derzeit keine Landesverordnung zur Zweckentfremdung, allerdings wurde nur der Tatbestand der Zweckentfremdung von Wohnraum als Ferienwohnung im Jahr 2017 in das Wohnraumaufsichtsgesetz als eigener Paragraf eingefügt, der den Kommunen das Satzungsrecht einräumt.

Tabelle 6.1
Fallstädte und Verordnungen/Gesetze der Länder zum Zweckentfremdungsverbot

Verordnungen/Gesetze der Länder mit Datum des Inkrafttretens und Laufzeit

Fallstadt/Land	in Kraft seit	bis
Berlin	01.05.2014	offen
Hamburg	1971/21.03.2018	31.03.2028
Stuttgart/Baden-Württemberg	19.12.2013	offen
München/Bayern	01.01.2009	offen
Frankfurt am Main/Hessen (nur Ferienwohnungen)	1974/10.11.2017	offen
Köln/Nordrhein-Westfalen	10.04.2014	offen
Leipzig/Sachsen	geplant 2023	-

Quelle: IfS/Timourou

Diese Beispiele zeigen neben der politischen Grundsatzfrage, in welchem Umfang die freie Verfügbarkeit über Eigentum eingeschränkt werden darf, eine deutliche Ausrichtung an den konkreten Problemlagen. Dies wird insbesondere durch die Veränderungen und Anpassungen der Rechtsverordnungen in jüngster Zeit deutlich. So haben die Länder Bayern (2017), Hamburg (2018), Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen (2021) Präzisierungen vorgenommen, ab wann eine Zweckentfremdung vorliegt, Registrierungs- und Auskunftspflichten von Anbietern von Ferienwohnungen eingeführt sowie mögliche Bußgelder deutlich erhöht. Ziel dieser Verschärfungen ist es, die ungenehmigte Zweckentfremdung durch Fremdenbeherbergung zu verringern. Diese jüngsten Änderungen geben den Kommunen zwar bessere Möglichkeiten im Umgang mit der Zweckentfremdung, erfordern aber auch einen höheren Personal- und Verwaltungsaufwand, was sich auf die konkreten Umsetzungsverfahren auswirkt.

6.2 Regelungen und Verfahren für die Umsetzung

Ziel ist es, Wohnraum zu erhalten, indem illegale Zweckentfremdung verhindert wird und zugleich legale andere Nutzungen von Wohnraum zugelassen werden. Dafür sind überwiegend verwaltungsrechtliche und teilweise baurechtliche Verfahren erforderlich. Die Verfahren umfassen die Erteilung einer Genehmigung oder eines Negativattests, die Überprüfung des Verbots einschließlich notwendiger Ermittlungen, den Erlass von Anordnungen zur Wiederherstellung eines rechtmäßigen Zustands sowie die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten (Bußgelder). Darüber hinaus werden die für Zweckentfremdung zuständigen Stellen auch von der

³⁵ Mit einer eigenen Untersuchung hat die Stadt Leipzig aber empirisch nachgewiesen, dass Fremdenbeherbergung Auswirkungen auf den Leipziger Wohnungsmarkt hat (questio 2019). Ein Gesetz zum Verbot der Zweckentfremdung soll 2023 von der Regierungskoalition in den Landtag eingebracht werden.

Bauordnung bei der Prüfung von Baugenehmigungen – beispielsweise bei Nutzungsänderungen – miteinbezogen. Grundsätzlich lassen sich in allen Fallstädten drei verschiedene Verfahrensansätze feststellen, wobei in Stuttgart die letzten beiden als „Eingriffsverfahren“ zusammengefasst werden. Die einzelnen Schritte entsprechen dem Ablauf des Verwaltungsverfahrens gemäß Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG).

Der erste Ansatz kann als Antragsverfahren bezeichnet werden, das heißt, der Eigentümer beantragt die Genehmigung einer Zweckentfremdung. In den Fallstädten betrifft dies insbesondere

- Längerfristigen Leerstand (mindestens sechs Monate) inklusive Freizug von Gebäuden zwecks anschließender Modernisierung. Dies wird von den Kommunen in aller Regel mit zeitlicher Befristung genehmigt.
- In den meisten Fällen wird auch der Rückbau oder die Nutzungsänderung von Wohnraum genehmigt, wenn Ersatzwohnraum in mindestens gleicher Größenordnung und gleicher Struktur neu geschaffen wird.
- In einigen Ländern mit einer Registrierungspflicht für Fremdenbeherbergung bildet auch die Registrierung als Ferienwohnungsvermieter einen genehmigungspflichtigen Vorgang, in anderen reicht eine verpflichtende Meldung. Die Registrierungsnummer ist Voraussetzung, um auf Internet-Portalen anbieten zu dürfen.

Zweiter Ansatz ist das Anzeigeverfahren, bei dem Dritte bei den zuständigen Ämtern eine vermutete Zweckentfremdung melden. In Berlin gibt es dafür ein eigenes Meldeportal bei der Senatsverwaltung. Diesen Anzeigen gehen die Ämter nach pflichtgemäßem Ermessen nach, indem sie zuerst überprüfen, ob der Sachverhalt zutreffend ist. Häufig werden modernisierungsbedingte Leerstände gemeldet, ebenso wie Ferienwohnungen im eigenen Haus oder in der Nachbarschaft.

Drittens ist auch die Aufnahme eines Verfahrens von Amts wegen möglich, das heißt, die Ämter gehen mit eigenen Ermittlungen wie Vor-Ort-Begehungen oder Internet-Recherchen möglichen Zweckentfremdungen nach. In den meisten Fallstädten erfolgt dieser Ansatz nur vereinzelt oder stichprobenhaft, da durch die anderen beiden Ansätze bereits die Personalkapazitäten umfänglich gebunden werden.

Für den konkreten Verfahrensablauf stellen mehrere Länder den Kommunen bzw. Bezirken Arbeitshilfen zur Verfügung. Im ersten Schritt erfolgt die Sachverhaltsermittlung einschließlich der Sicherung von Beweismitteln. Anschließend erfolgt die Anhörung der Eigentümer (kann beim Antragsverfahren entfallen). Bei nicht genehmigungsfähigen Tatbeständen erfolgt ein Bescheid, bei Nichtbefolgung ein Bußgeld. Letzteres tritt in den Fallstädten jedoch nur selten auf, da das vorrangige Ziel ist, die Zweckentfremdung im Einvernehmen zu beenden. Grundsätzlich versuchen die Kommunen mit Informationsschriften, Musteranträgen und Ansprechpartnern zu ermöglichen, dass die Anträge möglichst rechtskonform gestellt werden können und die Bearbeitung somit rasch erfolgen kann.

6.3 Schwerpunkte der Zweckentfremdung

Das Berichtswesen zum Zweckentfremdungsgeschehen wird in den Fallstädten in äußerst unterschiedlicher Weise durchgeführt. Deswegen war es im Rahmen des Forschungsvorhabens nicht möglich, eine einheitliche Datenbasis herzustellen. Die im Rahmen des Forschungsvorhabens seitens der Kommunen zur Verfügung gestellten Daten beziehen sich mal auf Anträge, mal auf Genehmigungen, Versagungen, Registrierungen oder Überprüfungen und umfassen unterschiedliche Zeiträume. Darüber hinaus wird in den Fallstädten auch von einer Dunkelziffer ausgegangen. Auch räumliche Schwerpunkte sind nur bedingt statistisch differenziert. Trotzdem können beispielhaft Größenordnungen und Trends der Zweckentfremdungstatbestände beschrieben werden.

- Bei den Antragsverfahren spielt der Leerstand durch Freizug von Gebäuden eine große Rolle. So wurden in Berlin seit 2014 die meisten Anträge auf die Zweckentfremdung als Leerstand gestellt. Da diese aber überwiegend genehmigungsfähig sind, wenn zeitnah eine Sanierung erfolgt, gibt es in diesem Bereich auch die größte Zahl an Genehmigungen.
- Die Zahl der Registrierungen für Fremdenbeherbergung ist je nach touristischer Bedeutung der Stadt unterschiedlich. So waren in Hamburg (Stand Juni 2022) 8.357 Wohnraumschutznummern vergeben, wobei es sich fast ausschließlich um genehmigungsfreie Nutzungen³⁶ handelte. In Stuttgart wurden von Februar 2021 bis Juni 2022 hingegen nur 112 Registrierungsnummern ausgegeben.
- Der Rückbau von Gebäuden ist vor allem in München und teilweise in Frankfurt und Berlin ein spezifisches Geschäftsmodell, um mit anschließender Neubebauung eine wesentlich höhere Dichte und damit Wohnungsanzahl zu erreichen.
- Die Nutzung zu gewerblichen Zwecken spielt aktuell in den Fallstädten eher eine untergeordnete Rolle – außer in Köln, wo 2021 jeder sechste Fall eine Nutzungsänderung in Gewerbe war (257 Fälle, davon 80 Fälle als Nutzung für Prostitution).
- Deutlich zugenommen hat in den letzten Jahren die Thematik der Fremdenbeherbergung/Kurzzeitvermietung vor allem durch die Vermittlung von Internet-Portalen. So hat Berlin durch die Anwendung des Zweckentfremdungsverbots seit 2014 ca. 6.200 Ferienwohnungen wieder der Wohnnutzung zugeführt.
- In München wurden 2021 450 Wohnungen zurückgeführt, von denen zuvor 246 Wohnungen leer standen, 132 Wohnungen illegal als Ferienwohnung vermietet und 72 Wohnungen für gewerbliche Zwecke genutzt wurden.

6.4 Bedeutung des Instruments

6.4.1 Bewertung des Instruments durch die Kommunen

In allen Fallstädten wird unisono das Verbot der Zweckentfremdung grundsätzlich als wichtiges Instrument angesehen, das einen ergänzenden Beitrag zum Erhalt von Wohnraum und zur Sicherung bezahlbaren Wohnraums leisten kann. In den letzten Jahren kam dem Instrument der Verhinderung illegaler Fremdenbeherbergung eine wachsende Bedeutung zu, die nur in den Phasen der Corona-Pandemie zeitweilig zurückging. Dass mit den Rechtsverordnungen gegen verschiedene Formen der Zweckentfremdung vorgegangen werden kann, wird von den Fallstädten – mit Ausnahme der Städte Frankfurt und Leipzig, in denen die Grundlagen nicht vorliegen – positiv hervorgehoben, da die Erfahrungen gezeigt haben, dass sich die Schwerpunkte der Problemlagen im Zeitverlauf verändern können.

Hinsichtlich der quantitativen Auswirkungen des Zweckentfremdungsverbots ergeben die Aussagen aus den Fallstädten ein indifferentes Bild:

- Insgesamt wird eingeschätzt, dass das Instrument aufgrund des Verfahrens und insbesondere der Sachverhaltsermittlung ausgesprochen zeit- und personalaufwändig ist – Personal, das nur bedingt zur Verfügung steht. Insofern wird davon ausgegangen, dass nicht alle Fälle bearbeitet werden und es wird eine mehr oder weniger große Dunkelziffer vermutet.

³⁶ Die Kommunen definieren – in leicht unterschiedlicher Weise – genehmigungsfreie Nutzungen, um nicht gewerbsmäßige Beherbergung zuzulassen. Dazu gehören zum Beispiel eine Vermietung von weniger als acht Wochen im Jahr oder die Vermietung eines Teils der Wohnung (weniger als 50% der Wohnfläche).

- Allerdings zeigen sich vor allem bei der Thematik der Fremdenbeherbergung räumliche Schwerpunkte touristisch attraktiver Stadtquartiere, die häufig ohnehin im Fokus der wohnungspolitischen Diskussion stehen bzw. bei denen es sich um soziale Erhaltungsgebiete handelt. Dabei kann es durchaus um mehrere Prozent des vermieteten Wohnungsbestands gehen.
- Des Weiteren wird davon ausgegangen, dass durch die Unterbindung von Geschäftsmodellen sowie einer offensiven Kommunikationspolitik (Flyer, Internetseiten, Medienberichterstattung) eine präventive Wirkung erzielt wird, Eigentümer also gar nicht erst Zweckentfremdungen in Betracht ziehen.
- Ambivalent sind die Einschätzungen hinsichtlich des längerfristigen Leerstands, der vor allem sanierungsbedingt ist. Hier kommt es auf der einen Seite in mehreren Fallstädten zu sehr hohen Genehmigungsquoten und auf der anderen Seite zu einem höheren Anzeigeverhalten vermuteter Zweckentfremdung, die sich zumeist als unberechtigt erweist, aber zu Personalaufwand führt.

Von mehreren Interviewten wurde angemerkt, dass es in der Vergangenheit immer wieder fachliche Unsicherheiten gegeben hat, wann – insbesondere bei der Fremdenbeherbergung – eine legale und wann eine illegale Vermietung vorliegt. Hier haben zum einen Gerichtsurteile wie zum Beispiel vom Oberverwaltungsgericht Hessen zu mehr Rechtssicherheit geführt und das kommunale Handeln gestärkt. Zum anderen haben die in jüngster Zeit in einigen Ländern vorgenommenen Präzisierungen der rechtlichen Bestimmungen in den Kommunen zu mehr Klarheit im Handeln geführt. Insbesondere die neu verankerten Registrierungs- und Auskunftspflichten erleichtern die Verfahren der Sachverhaltsermittlung und Genehmigung. Allerdings wurde auch eingeräumt, dass es bei den digitalen Registrierungsanforderungen nach wie vor Umgehungsmöglichkeiten durch die Vermieter gibt, die erst bei einer Prüfung auffallen.

Auch beim Zweckentfremdungsverbot taucht ähnlich wie bei den §§ 24 und 172 des BauGB ein Zielkonflikt auf, nämlich wenn ein Antrag auf Abbruch zugunsten eines Ersatzneubaus gestellt wird und mit diesem deutlich mehr Wohnungen entstehen sollen – also ein typischer Fall von Nachverdichtung. Mit der Genehmigung der Zweckentfremdung kann jedoch laut Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin keine Mietpreis-Festlegung verbunden werden (Verwaltungsgericht Berlin 2019). Marktübliche Neubaumieten sind zulässig, soweit es sich nicht um einen Luxusstandard handelt. Damit verschwindet also auf der einen Seite bezahlbarer Wohnraum, aber auf der anderen Seite wird die Gesamtwohnungsnachfrage stärker befriedigt. In Städten wie Hamburg oder Stuttgart wird der Nachverdichtung eindeutig der Vorrang eingeräumt. So wurden zum Beispiel in Stuttgart 2021 für 113.000 m² Wohnraum Zweckentfremdungsgenehmigungen erteilt, im Gegenzug aber die Neuerrichtung von über 240.000 m² Ersatzwohnraum gesichert.

6.4.2 Zweckentfremdung in sozialen Erhaltungsgebieten

Da sich die Rechtsverordnungen des Verbots der Zweckentfremdung auf die Gesamtstadt beziehen, gelten sie auch in sozialen Erhaltungsgebieten. Dadurch entstehen spezifische Wechselwirkungen zwischen den Instrumenten. Die Analyse in den Fallstädten hat jedoch gezeigt, dass die Instrumente nur bedingt strategisch aufeinander abgestimmt sind. In mehreren Städten liegt eine Ursache in den unterschiedlichen Zuständigkeiten verschiedener Sachgebiete. Ein Informationsaustausch der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter untereinander findet entweder kaum statt oder nur informationshalber, selten werden die Instrumente zusammengedacht, obwohl es dafür mehrere Ansatzpunkte gäbe, denn beiden gemeinsam ist das Ziel des Erhalts von Wohnraum. Allerdings ist bei der Zweckentfremdungsverordnung der Erhalt bezahlbaren Wohnraums nicht expliziter Gegenstand. Außerdem fehlt ein Quartiersbezug. So muss beim Abriss oder Zweckentfremdung zur gewerblichen Nutzung Ersatzwohnraum nicht im sozialen Erhaltungsgebiet geschaffen werden, denn in der Zweckentfremdungsverordnung wird die Gesamtstadt als angespannter Wohnungsmarkt verstanden.

Der oben bereits aufgeführte Zielkonflikt zwischen Erhalt bezahlbaren Wohnbaus und umfangreichem Ersatzneubau gestaltet sich in sozialen Erhaltungsgebieten noch einmal schwieriger, da mit dem Ersatzneubau sich

auch Struktur und Standard des Wohnungsangebots im Quartier verändert. Deswegen greifen in diesem Fall die Regelungen des § 172 BauGB sowohl hinsichtlich der Standards als auch der Mietpreisbindungen.

Ein anderes Beispiel des Zusammenwirkens ist der Leerstand zwecks Modernisierung – ein Sachverhalt mit zwei Verfahren, nämlich zum einen die zweckentfremdungsrechtliche Genehmigung temporären Leerstands und zum anderen der Genehmigungsvorbehalt gemäß der Erhaltungssatzung.

Drittes Beispiel ist der Umgang mit Problemimmobilien (hoher Leerstand, illegale Nutzungen) und die Frage, ob die Zweckentfremdungsverordnung greifen soll oder das allgemeine Vorkaufsrecht, um diesen Missstand zu beheben und Wohnraum wieder dem Markt zur Verfügung zu stellen.

7 Erhalt der Nutzungsmischung

Während in den vorherigen Kapiteln der Fokus auf der Wohnnutzung lag, wird im Folgenden der Erhalt beziehungsweise die Stabilisierung der gebietsprägenden Vielfalt von Nutzungen durch die Anwendung städtebaulicher Instrumente thematisiert. Vorausgeschickt sei, dass in den Fallstädten die Nutzungsmischung zwar thematisiert wird, in der Anwendungspraxis aber kaum eine Rolle spielt. Insofern liegen keine verwertbaren empirischen Befunde, die auch Vergleiche ermöglichen, vor. Die folgenden Ausführungen stellen somit eine Erörterung des Handlungsfeldes „Erhalt der Nutzungsmischung“ mit Schlussfolgerungen zur Anwendbarkeit der zu untersuchenden Instrumente dar.

Diesbezüglich stellen sich die Fragen:

- In welchen Fällen ist der Erhalt der Nutzungsvielfalt erforderlich?
- Und wenn ja, wie ist dies mit den zu untersuchenden städtebaulichen Instrumenten möglich?

Gewerbestruckturen als besondere städtebauliche Gründe

Gemäß § 172 BauGB soll die Zusammensetzung der Bevölkerung erhalten werden, wenn besondere städtebauliche Gründe dafür vorliegen. Städtebauliche Gründe sind Belange, die auf das Bodenrecht durchschlagen und die Art und Weise der Nutzung bestimmen, welche wiederum in § 1 BauGB aufgeführt werden. Ob diese Gründe besonders sind, hängt von der jeweiligen Gebietscharakteristik ab. Insofern kann auch eine spezifische gewerbliche Struktur als besonders prägend beschrieben werden. Diese umfasst unter anderem Büros, Werkstätten, Kulturbetriebe, Gewerbestandorte, (soziale) Dienstleistungen, Versorgungsinfrastruktur wie Geschäfte und das gastronomische Angebot. In den meisten Quartieren ist dabei das Angebot im Sinne der Nahversorgung auf die Bewohnerinnen und Bewohner zugeschnitten, wie beispielsweise türkische Lebensmittelgeschäfte, Bioläden, Restaurants oder auch kleinere Handwerksbetriebe. Andererseits gibt es aber auch Geschäfte oder Einrichtungen, die ausschließlich oder zumindest in Teilen Bewohnerschaft aus anderen Quartieren oder auch Touristen anziehen, wie beispielsweise eine Szenekneipe oder ein Restaurant mit besonders ausgefallener Küche. In vielen Fällen fungieren die Läden, Betriebe oder Geschäfte als Arbeitsorte der lokalen Bevölkerung. Damit besteht eine enge Verflechtung der Gewerbestruktur mit der Bewohnerschaft eines Quartiers, ein systemischer Zusammenhang. Eine Veränderung der für ein Gebiet typischen gewerblichen Strukturen hat also maßgebliche Auswirkungen auf die Bewohnerschaft wie auch auf das Ambiente im Quartier, beeinflusst also das Gebiet in entscheidender Form – eine Entwicklung, die sich beidseitig verstärken kann. Eine spezifische gewerbliche Struktur und schutzbedürftige Einrichtungen können somit besondere städtebauliche Gründe sein und tragen insofern zum Erhalt der angestammten Bevölkerung bei.

Entsprechend betreffen auch Prozesse der Gentrifizierung nicht nur Wohnraum, sondern oft ebenso kleinteiliges Gewerbe und Einzelhandel. So fiel in Leipzig auf, dass mit zunehmender Gentrifizierung die Dichte der Feinkost- und Weinläden oder veganer Restaurants zunimmt.

Im Rahmen der Voruntersuchungen zur Aufstellung von sozialen Erhaltungsgebieten werden gewerbliche Nutzungen zumeist jedoch lediglich in ihrer Struktur dargestellt und nicht als explizit schützenswert herausgearbeitet. Thematisiert wird im Rahmen der Gutachten lediglich, dass eine Umwandlung von Wohn- in Gewerbenutzungen verhindert werden soll. Insgesamt geht es im Zusammenhang mit der Festlegung von sozialen Erhaltungsgebieten immer vorrangig um den Schutz der Wohnbevölkerung und der Wohnnutzung. In München wurde jedoch im Rahmen des 2017er-Berichts zu „30 Jahren Milieuschutzsatzungen in München“ darauf hingewiesen, dass „aber auch alt eingesessene kleingewerbliche Betriebe (zum Beispiel Handwerks-, Einzelhandels- und Gastronomiebetriebe) von Verdrängung bedroht sind [und so] geprüft werden soll, inwieweit der Schutz der Erhaltungssatzung auch auf das Kleingewerbe ausgeweitet werden kann. Damit könnte

erreicht werden, dass eine städtebaulich prägende Mischung von Wohnen mit Handwerks- und sonstigen Gewerbebetrieben, Einzelhandel und Gastronomie durch den Erlass von Erhaltungssatzungen geschützt werden kann und die Viertel weiterhin gemischt, lebendig und attraktiv bleiben“ (Landeshauptstadt München 2017: 49). Entsprechende Prüfungen wurden jedoch bis dato nicht vorgenommen (ebd.).

In Berlin wurde 2021 ein Gutachten zu den rechtlichen Möglichkeiten des Schutzes von Gewerbebetrieben erstellt, in dem dargelegt wird, dass auch ein kleinteiliger Nutzungsmix als besonderer städtebaulicher Grund des Schutzes bedürfe (GGSC 2021). Laut Gutachten könne entsprechend argumentiert werden, dass eine Voraussetzung für die Festlegung der Gebiete ist, dass nicht nur die Struktur der Wohnbevölkerung, sondern auch die des Gewerbes und der Infrastruktur intakt, d. h. auf die Bedürfnisse der Wohnbevölkerung abgestimmt ist. Insofern könne von einer Wechselwirkung zwischen Wohnbevölkerung und Gebiet gesprochen werden. Davon ausgehend wird im Gutachten argumentiert, dass sich eine Veränderung der gewerblichen und sozialen Infrastruktur in einem Gebiet auch negativ auf die Zusammensetzung der Bevölkerung auswirken könne. Als Beispiel werden Angebote für Menschen mit Migrationshintergrund aufgeführt (Migrations- und Sozialdienste, Sprachschulen etc.). Gleichzeitig wird aber auch darauf hingewiesen, dass es im Städtebaurecht weder den Begriff des Kleingewerbes, der Kleingewerbetreibenden oder der schutzbedürftigen sozialen Einrichtung gibt.

Gefährdung von Gewerbe und Einrichtungen

Ursachen für Verdrängungsprozesse von Gewerbe und Einrichtungen sind vielfältig und umfassen unter anderem wirtschaftliche Gründe, die potenzielle Umnutzung oder die Störung der umgebenden Wohnnutzung:

- Zu den wirtschaftlichen Gründen zählen alle Ursachen, die den Betrieb oder die Einrichtung zur Aufgabe oder Standortverlagerung veranlassen, weil eine wirtschaftlich tragfähige Lebensgrundlage durch die Fortsetzung des Betriebs nicht mehr vorhanden ist. Dies ist der Fall, wenn die Miete durch den Betrieb nicht mehr erwirtschaftet werden kann. Auslöser kann eine Erhöhung der Miete wie auch das Sinken der Einnahmen sein. Dies kann mit veränderten Verwertungsinteressen der Eigentümer zusammenhängen oder mit einer veränderten Nachfrage. Anders als bei Mietbelastungsquoten von Haushalten lassen sich aber für Gewerbe keine abstrakten Miethöhen (weder als absolute noch als relative Werte) definieren, die für ein Gewerbe noch tragbar sind.
- Gerade in den angespannten Wohnungsmärkten gilt die Schaffung neuen Wohnraums als oberste Prämisse. Gründerzeitliche Gebiete (die den Hauptanteil der sozialen Erhaltungsgebiete in den Fallstädten ausmachen) waren dagegen seit jeher Mischgebiete. Durch den Druck auf den Wohnungsmarkt kommt es zu einem Zielkonflikt und gewerbliche Flächen in innerstädtischen Lagen werden zugunsten einer Wohnnutzung umgenutzt beziehungsweise entwickelt.
- Ferner ist es möglich, dass gewerbliche Betriebe die Wohnnutzung stören, beispielsweise durch Lärm-, Licht- oder Geruchsmissionen. Derartige Konflikte ergeben sich ggf. erst im Rahmen einer Gentrifizierung, wenn Haushalte mit anderen Ansprüchen zuziehen. Eigentümer entscheiden sich dann ggf. zur Vermeidung von Konflikten mit Wohnnutzungen für weniger störende Gewerbe. Da Gewerbemietverträge befristet sind, ist diese Strategie leicht umzusetzen. Andernfalls führen Konflikte im Ergebnis zu (betriebseinschränkenden) Auflagen, die unter Umständen in einer Standortverlagerung oder Geschäftsaufgabe münden.

Handlungsfelder und Wirkungsweisen

Theoretische Handlungsfelder in bestehenden Gebieten sind dabei die Genehmigung beziehungsweise Versagung von baulichen Maßnahmen und die Ausübung des Vorkaufsrechts. Darüber hinaus ist die Genehmigung der Nutzungsänderung von Wohnraum für Gewerbe oder Einrichtungen im Einzelfall möglich.

Der Rückbau, die Änderung oder die Nutzungsänderung baulicher Anlagen bedürfen in sozialen Erhaltungsgebieten einer Genehmigung nach § 172 BauGB. Dabei wird in den Fallstädten eine Nutzungsänderung von Wohnen in Gewerbe tendenziell versagt, unter anderem im Sinne einer Vorbildfunktion, wohingegen die Nutzungsänderung von Gewerbeeinheiten in Wohnraum im Interesse der Satzungszielerreichung vorrangig genehmigt wird (siehe Kapitel 5.2.2). In Leipzig wurde jedoch beispielsweise als atypischer Einzelfall die Nutzungsänderung von drei Wohneinheiten zu einem Stadtteilbegegnungszentrum genehmigt.

Die Änderung baulicher Anlagen dagegen wird in den Fallstädten explizit nur bezogen auf Wohnraum angewandt. Denkbar wäre grundsätzlich auch eine Anwendung auf Gewerberäume, also bezogen auf die Versagung von gehobenen Ausstattungsstandards und die Zusammenlegung von Gewerbeeinheiten. Bedingt dadurch, dass Gewerberäume je nach Nutzung jedoch äußerst unterschiedliche Größen, Grundrisse und Standards aufweisen bzw. benötigen, lassen sich kaum Kriterien für einen „durchschnittlichen“ Ausstattungsstandard oder eine zu begrenzende Größe benennen. Ferner ist die indirekte Wirkung der Genehmigungspflicht baulicher Änderungen im Gewerbebestand zur Erreichung städtebaulicher Erhaltungsziele den Akteuren nur schwer vermittelbar.

Auch im Bereich der Ausübung des Vorkaufsrechts durch die Kommune beziehungsweise im Rahmen von Abwendungserklärungen ist grundsätzlich die Sicherung gewerblicher Nutzungen denkbar, einerseits über eine Verpflichtung, den bestehenden Betrieb/die bestehende Einrichtung nicht zu kündigen, andererseits über die Begrenzung der Miethöhe. Da die Begrenzung der Miethöhe nicht über eine Abwendungserklärung festsetzbar ist, kann dies nur beim Erwerb durch die Gemeinde erfolgen. Über alle Fallstädte hinweg ist jedoch die Ausübung des Vorkaufsrechts durch die Kommune ein eher selten angewandtes Instrument. In der Praxis stellt sich ebenso die Gewinnung von Dritten für die Ausübung eines Vorkaufsrechts und teilweise auch die Unterzeichnung von Abwendungserklärungen als schwierig dar, sodass es schwierig ist, zusätzliche Auflagen zu verankern. Dies liegt auch daran, dass höhere Einnahmen für Gewerbe oftmals eine Kompensation für relativ niedrige Wohnungsmieten darstellen. Aus diesen Gründen wird seitens der Kommunen eingeschätzt, dass es nicht möglich ist, das Vorkaufsrecht grundsätzlich für den Erhalt gewerblicher Nutzungen zu verwenden. Als wichtig wird jedoch tendenziell der Schutz der sozialen Infrastruktur erachtet, wie Beispiele aus Leipzig (Stadtteilzentrum, siehe vorherige Seite) und Berlin belegen. Auch in Berlin wurde in einem Vorkaufsfall in einer Abwendungsvereinbarung festgelegt, dass eine Kita in einem Ladenlokal erhalten bleiben müsse. Als der Vorkauf zur Anwendung kam, musste auch der begünstigte Dritte diese Verpflichtung übernehmen.

Besonderheiten des Gewerbemietrechts

Unwägbarkeiten beim Schutz von gewerblichen Nutzungen ergeben sich jedoch in allen Bereichen vor allem aus den Besonderheiten des Gewerbemietrechts. „Die Gefährdungssituation kleinerer gewerblicher Betriebe, deren Räume überwiegend gemietet sind, ist grundsätzlich anders zu beurteilen als bei der Wohnungsvermietung. Die Wohnung gilt als Mittelpunkt der privaten Existenz und unterliegt daher auch im Mietverhältnis einem – gegenüber anderweitigen Nutzungen von Immobilien – gesteigerten Schutz. Anders als beim Wohnen herrscht zudem im gewerblichen Bereich die Freiheit des Standort- und sonstigen Wettbewerbs, der gerade charakteristisch für wirtschaftliche Aktivität ist. Die Bewertung einer ‚gewerblichen‘ Gentrifizierung ist daher weniger eindeutig als im Bereich des Wohnens. Für eine ‚gesunde‘ gewerbliche Mischung finden sich im Gegensatz zur Wohnnutzung bislang keine eindeutigen landes- oder bundesrechtlichen Vorgaben, die einen besonderen gebietsbezogenen Schutz speziell für bestimmte gewerbliche Strukturen oder gar einzelne Mietverhältnisse begründen und auf einer solchen Grundlage ein entsprechendes Aktivwerden der Kommune ermöglichen“ (Landeshauptstadt München 2021b). Im Gewerbemietrecht besteht entsprechend eine Vertragsfreiheit, es bleibt den Beteiligten überlassen, die Gegebenheiten mietvertraglich individuell zu regeln. So kann die vereinbarte Miethöhe frei vereinbart werden. Im Unterschied zu Wohnungsmietverträgen ist zudem die Vertragsdauer im gewerblichen Bereich befristet. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sich anhand von Veränderungen im Gewerbebestand (gemäß Aussagen aus den Fallstädten) indirekt Aufwertungstendenzen im Gebiet bzw. Auswirkungen auf die Zusammensetzung der Bewohnerschaft mit negativen städtebaulichen

Folgen erkennen lassen. Eine fehlende Definition schutzbedürftigen Gewerbes und fehlende Indikatoren zur Darlegung der Veränderung führen dazu, dass das Thema eher randlich bleibt. So kam es bisher in den Fallstädten nur in Einzelfällen zum Schutz gewerblicher Einheiten, vor allem sozialer Einrichtungen wie beispielsweise ein Quartiersmanagement, Kita oder Tafel. Ein grundsätzlicher Handlungsbedarf wird durch die Kommunen attestiert, allerdings bieten die untersuchten städtebaulichen Instrumente nur sehr eingeschränkte Ansatzpunkte zum Handeln.

8 Besonderes Vorkaufsrecht nach § 25 BauGB

In Ergänzung zum allgemeinen Vorkaufsrecht ermöglicht das BauGB nach § 25 ein besonderes Vorkaufsrecht, das sich auf den Erwerb unbebauter Grundstücke bezieht, soweit eine kommunale Satzung dazu vorliegt. Mit dem Baulandmobilisierungsgesetz, einer BauGB-Novelle aus dem Jahr 2021, wurde das besondere Vorkaufsrecht nach § 25 ergänzt. Mit der neuen Nr. 3b in Abs. 1 S. 1 kann die Gemeinde im Geltungsbereich eines Bebauungsplans an brachliegenden Grundstücken oder für im Zusammenhang bebaute Ortsteile (§ 34 BauGB) an unbebauten oder brachliegenden Grundstücken durch Satzung ihr Vorkaufsrecht begründen. Voraussetzung ist, dass es sich um ein nach § 201a bestimmtes Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt handelt. Durch die gesetzliche Neuregelung soll der Druck auf Mobilisierung von unbebauten, aber zumeist erschlossenen Grundstücken im Innenbereich erhöht werden, um mehr Neubau und so eine Wohnungsmarktentspannung zu erzielen.

Beim Grundstückskauf ist der Verwendungszweck anzugeben, soweit das bereits zum Zeitpunkt der Ausübung des Vorkaufsrechts möglich ist. Durch das Vorkaufsrecht können die Gemeinden als Eigentümer Einfluss auf die Bebauung der Grundstücke nehmen. Dies kann auch im Rahmen einer Konzeptvergabe durch Dritte erfolgen. Um zu verhindern, dass die Gemeinde ihr Vorkaufsrecht allein zur Bodenbevorratung ausübt, soll diese nachvollziehbar darlegen, dass ein Grundstück für die Innenentwicklung tatsächlich in Betracht kommt. Dazu ist beispielsweise die Vorlage eines städtebaulichen Entwicklungskonzepts notwendig.

Wie auch beim allgemeinen Vorkaufsrecht kommt mit der Ausübung des Vorkaufsrechts der Kauf unter den Bestimmungen zustande, welche der Verkäufer mit der Gemeinde vereinbart hat. Wenn der vereinbarte Kaufpreis den Verkehrswert überschreitet, kann die Gemeinde abweichend von dieser Regelung gemäß § 28 Abs. 3 S. 1 BauGB den zu zahlenden Betrag nach dem Verkehrswert des Grundstücks zum Zeitpunkt des Kaufs bestimmen. Die bisherige Regelung, wonach der Verkehrswert „in einer dem Rechtsverkehr erkennbaren Weise deutlich überschritten“ sein muss, wurde mit dem Baulandmobilisierungsgesetz aufgehoben. Gemäß Gesetzesbegründung führt dies im Vergleich zur bestehenden Regelung in vielen Fällen zu einer Preisdämpfung für die Gemeinde.

Hinsichtlich des wohnungspolitischen Ziels der verstärkten Schaffung von Wohnraum im Innenbereich und der Mobilisierung von Baugrundstücken wurde mit dem Baulandmobilisierungsgesetz zur Beschleunigung eine neue Variante des Baugebots eingeführt, das damit quasi konkurrierend bzw. alternativ angewendet werden könnte. So können die Gemeinden nach § 176 Abs. 1 Nr. 3 BauGB ein Baugebot zur Wohnbebauung im Geltungsbereich eines Bebauungsplans in nach § 201a BauGB festgestellten Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt anordnen. Die Bauverpflichtung muss sich an den Festsetzungen des Bebauungsplans orientieren, die Gemeinde kann jedoch das entsprechende Maß der Nutzung bestimmen (§ 176 Abs. 3 S. 2 BauGB). Aber auch hier liegen zur Anwendungspraxis bisher keine Erkenntnisse aus den Fallstädten vor.

8.1 Fallstädte mit Zugehörigkeit zur Gebietskulisse nach § 201a BauGB

Voraussetzung für die Anwendung des besonderen Vorkaufsrechts nach § 25 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BauGB ist eine Verordnung des Landes nach § 201a BauGB mit der Festlegung von Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt. Die im Baulandmobilisierungsgesetz befristet angelegten, bisher erlassenen Verordnungen der Länder laufen spätestens zum 31. Dezember 2026 aus. Im Koalitionsvertrag 2021–2025 haben sich die Regierungsparteien SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP auf eine Entfristung der mit dem Baulandmobilisierungsgesetz befristet eingeführten Regelungen verständigt.

Wie in Tabelle 8.1 dargestellt, ist eine entsprechende Verordnung in den Stadtstaaten Berlin, Hamburg sowie in den Flächenländern Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen erlassen worden und

umfasst in den Flächenländern die vier Fallstädte Stuttgart, München, Frankfurt am Main und Köln. In Sachsen ist keine Rechtsverordnung nach § 201a BauGB in Kraft. Der Landesregierung liegt jedoch ein Antrag der Stadt Leipzig vom 10. September 2021 auf Erlass einer Rechtsverordnung nach § 201a BauGB vor.

Tabelle 8.1

Fallstädte und Landesverordnungen (angespannter Wohnungsmarkt) nach § 201a BauGB

Verordnungen der Länder nach § 201a BauGB mit Datum des Inkrafttretens und Laufzeit

Fallstadt/Land	in Kraft seit	bis
Berlin	20.12.2021	31.12.2026
Hamburg	13.07.2021	31.12.2026
Stuttgart/Baden-Württemberg	23.07.2022	31.12.2026
München/Bayern	16.09.2022	31.12.2026
Frankfurt am Main/Hessen	12.05.2022	31.12.2026
Köln/Nordrhein-Westfalen	07.01.2023	31.12.2026
Leipzig/Sachsen	-	-

Quelle: IfS/Timourou

8.2 Regelungen und Verfahren für die Umsetzung

Zur Umsetzung des besonderen Vorkaufsrechts in den Fallstädten bedarf es neben den bereits beschriebenen Landesverordnungen nach § 201a BauGB weiterer umfangreicher Schritte. Grundsätzlich muss seitens der Kommune eine Vorkaufssatzung erlassen werden, die den Geltungsbereich definiert, der aufgrund der spezifischen gesetzlichen Vorgaben von § 25 Abs. 1 Nr. 3 BauGB hinter dem Bereich, in dem § 201a zur Anwendung kommt, zurückbleibt. Die Kommune muss also zunächst einmal relevante Gebiete identifizieren und festlegen.

Zudem bedarf es eines festgeschriebenen Verwaltungsablaufs innerhalb der Kommune, welcher Zuständigkeiten, Prozesse und Fristen klar definiert, sowie einer stadtweiten Strategie zum Umgang mit der Gesetzesnovelle. Diese sollte vorrangige Ziele wie den Ankauf oder die Ausübung durch Dritte beinhalten und die Frage beantworten, ob die grundsätzliche Schaffung neuen Wohnraums im Fokus steht oder (ein Teil) preiswerter Wohnraum entstehen muss.

8.3 Fallzahlen und Erfahrungen aus der Anwendungspraxis sowie Bewertung des Instruments durch die Kommunen

In allen Fallstädten bis auf Leipzig liegen durch eine jeweilige Landesverordnung nach § 201a BauGB mit der Festlegung von Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt die Grundvoraussetzungen zur Anwendung des besonderen Vorkaufsrechts nach § 25 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BauGB vor. Eine konkrete Vorkaufssatzung wurde jedoch bislang von keiner der Städte erlassen. Somit gibt es bis dato auch keine Anwendungsfälle des besonderen Vorkaufsrechts. Dies dürfte vorrangig bedingt sein durch:

- den bislang kurzen Geltungszeitraum der Länder-Verordnungen nach § 201a BauGB;

- die notwendigen umfangreichen Vorbereitungen der Kommunen hinsichtlich des Prozesses und der Strategie zur Ausübung;
- begrenzte Anwendungsbereiche innerhalb der Kommunen, da es in der Regel in angespannten Märkten in vielen Quartieren kaum brach liegende Flächen gibt („Einzelfallinstrument“) oder in denen selten Verkaufsvorgänge stattfinden;
- relativ hohe Kosten für den Ankauf der Grundstücke;
- die Aufstellung eines sektoralen Bebauungsplans nach § 9 Abs. 2d BauGB als Alternative zum Vorkauf und damit verbunden die Möglichkeit zur Festlegung eines Anteils an gefördertem Wohnraum;³⁷
- eine allgemeine Verunsicherung der Kommunen in Bezug auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zu allgemeinen Vorkaufsrechten, welche sich durch eine abwartende Haltung in Bezug auf das besondere Vorkaufsrecht äußert.

Beispielsweise musste in Berlin aufgrund des zweistufigen Verwaltungsaufbaus die Zuständigkeit für das ergänzte Vorkaufsrecht des BauGB angepasst werden. Hierzu erfolgte eine Änderung des Ausführungsgesetzes zum Baugesetzbuch (AGBauGB), in dem nunmehr geregelt ist, dass die Vorkaufsrechtsverordnungen als gesamtstädtische Aufgabe durch den Senat erlassen werden. Jede Verordnung wird einen bestimmten räumlichen Umgriff innerhalb eines Bezirks haben. Der Senat arbeitet mit den Bezirken zusammen, um die Einzelheiten sowohl in Bezug auf mögliche Gebietskulissen als auch zu sonstigen Verfahrensfragen zu klären. Im Untersuchungszeitraum der Fallstadt Berlin bis 30. Juni 2022 lag der Senatsverwaltung ein Antrag aus einem Bezirk vor, die Prüfung führte allerdings nicht zum Erlass einer Verordnung. Aktuell wird mit der Prüfung eines zweiten Antrags begonnen, bis 30. September 2023 hat der Senat jedoch noch keine Verordnung erlassen.

Auch in Hamburg müsste noch eine entsprechende Verordnung durch die Fachbehörde BSW erlassen werden. Gemäß Interviewpartner ist dies nicht geplant. Dies ist dadurch begründet, dass es nach Einschätzung der Interviewten in Hamburg keine denkbaren Fallkonstellationen für § 25 Abs. 1 S. 1 Nr. 3b BauGB mehr gibt. Die Verwaltung verbindet mit dem Instrument keine besonderen Erwartungen, denn brachliegende Grundstücke, die überwiegend mit Wohngebäuden bebaut werden sollen, gebe es praktisch nicht mehr.

In Frankfurt am Main ist eine Umsetzung des besonderen Vorkaufsrechts derzeit nicht geplant und bedingt durch Budgetknappheit sowie die bisherige Rechtsauslegung (im Hinblick auf das allgemeine Vorkaufsrecht) innerhalb des Amtes eher unwahrscheinlich. Auch die weiteren Fallstädte hegen keine großen Erwartungen an das Instrument.

So stellt die Ausübung des besonderen Vorkaufsrechts gemäß Einschätzung der Landeshauptstadt München lediglich eine geringfügige Ergänzung zum bestehenden Recht dar. Zudem stellt sich die Frage, was eine Abwundungserklärung beinhalten kann. So entspricht diese bei § 24 S. 1 Abs. 5 und 6 lediglich einer Bauverpflichtung, nicht jedoch zur Errichtung von sozialem Wohnraum. Diese wäre dagegen bei Aufstellung eines sektoralen Bebauungsplans gegeben.

³⁷ Der sektorale Bebauungsplan nach § 9 Abs. 2d BauGB wurde ebenfalls mit dem Baulandmobilisierungsgesetz 2021 eingeführt. Die Regelung ermöglicht die Aufstellung eines inhaltlich auf den Wohnungsbau fokussierten Bebauungsplans für im Zusammenhang bebaute Ortsteile (§ 34 BauGB). Dieser ist auf die erleichterte Schaffung von Wohnraum gerichtet, indem er die Festsetzung von Flächen für Wohnbebauung ermöglicht. Die Regelung sieht zudem vor, dass die Errichtung nur zulässig ist, wenn die Wohnungen die baulichen Voraussetzungen für eine Förderung mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung erfüllen oder wenn sich der Vorhabenträger in einem städtebaulichen Vertrag verpflichtet, die Förderbedingungen der sozialen Wohnraumförderung – insbesondere die Mietpreis- und Belegungsbindungen – einzuhalten und die Einhaltung dieser Verpflichtung in geeigneter Weise sichergestellt wird.

Der Gesetzgeber intendiert mit dem besonderen Vorkaufsrecht nach § 25 BauGB eine stärkere Mobilisierung von unbebauten Grundstücken im Innenbereich. Bisher wurde das Instrument in den Fallstädten jedoch nicht genutzt. Ein Grund dafür scheint die Tatsache zu sein, dass die konkreten Anwendungskonstellationen in den Fallstädten nicht gegeben sind, es sich also um ein Einzelfallinstrument handelt. Für eine abschließende Bewertung liegen zum jetzigen Zeitpunkt jedoch noch nicht genügend Anwendungsbeispiele vor.

Teil C

Fazit zur Wirkungsweise der Instrumente

Mit Beginn des letzten Jahrzehnts haben die wohnungspolitischen Diskussionen um die Erfordernisse einer Steuerung der Wohnungsmärkte vor allem in Bezug auf Mietpreisentwicklungen und Wohnraumverfügbarkeit deutlich zugenommen. Eine Reihe von zivilrechtlichen und ordnungsrechtlichen Instrumenten wurden diskutiert, eingesetzt und teilweise neu eingeführt sowie das Wohngeld mehrfach angehoben. Insbesondere im Bereich des Mietrechts wurden die geltenden Regelungen für die Modernisierungsumlage, zu den Mietspiegeln sowie zu den Mieterhöhungsmöglichkeiten im BGB angepasst. Dabei sind die Mietpreisbremse und die Kappungsgrenzen an von den Ländern zu bestimmende Gebietskulissen gebunden, während andere den Mietpreis dämpfende Regelungen ohne weitere Voraussetzungen bundesweit gelten. In diesem Zusammenhang rückten auch die besonderen städtebaulichen Regelungen in den Fokus und damit die Frage „Welchen Beitrag können die Regelungen im BauGB – ergänzend zu den mietrechtlichen Instrumenten – zur Sicherung des bezahlbaren Wohnens und zum Erhalt vielfältiger Nutzungen leisten?“

Dies ist Gegenstand der vorliegenden Untersuchung. Ziel war es, einen Überblick über die Anwendung von sechs Instrumenten in Städten und Gemeinden insbesondere in sozialen Erhaltungsgebieten zu geben, die Anwendungspraxis und Wirkungsweise zu analysieren und Schlüsse auf einen Beitrag für den Erhalt bezahlbaren Wohnens zu ziehen. Im Mittelpunkt steht also die Frage, wie die Instrumente in der Praxis konkret funktionieren und welche Auswirkungen sie auf den Wohnungsmarkt haben, und zwar vor dem Hintergrund lokaler spezifischer Situationen. Rechtliche Erörterungen sind nicht Gegenstand der Untersuchung.

Methodische und empirische Grundlage für die vertiefte Untersuchung bildet die Analyse der Anwendungspraxis in sieben Fallstädten, in denen die Instrumente umfänglich eingesetzt wurden: Berlin, Hamburg, München, Frankfurt am Main, Köln, Leipzig und Stuttgart. Die Ergebnisse wurden in den vorherigen Kapiteln dargestellt. Im Folgenden geht es in diesem Teil C nun um die generelle Einordnung der Wirkungsweisen, der Übertragbarkeit und um verallgemeinerbare Schlussfolgerungen. Dazu werden in Kapitel 9 die Ergebnisse zu den Instrumenten im Einzelnen zusammenfassend dargestellt. In Kapitel 10 werden dann weitere Schlussfolgerungen, die insbesondere auf das Zusammenwirken der Instrumente und die übergeordnete Zielerreichung – Sicherung des bezahlbaren Wohnens – abzielen, gezogen.

9 Zusammenfassung der Ergebnisse zu den untersuchten Instrumenten

9.1 Einleitender Überblick

Die Instrumente Erhaltungssatzung (Genehmigungspflicht baulicher Änderungen und Nutzungsänderungen) sowie allgemeines Vorkaufsrecht nach § 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 BauGB können von den Kommunen ohne Voraussetzung von Landesverordnungen genutzt werden. Gemeinsam mit dem Genehmigungsvorbehalt zur Umwandlung nach § 172 BauGB und § 250 BauGB, für deren Anwendung Landesverordnungen eine Voraussetzung sind, besteht eine „Instrumentengruppe“, die in Bezug auf die Anwendung in festgelegten Gebietskulissen der sozialen Erhaltungsgebiete auch in der gemeinsamen Wirkungsweise untersucht werden konnte.

Das Zweckentfremdungsverbot ist das einzige nicht städtebauliche Instrument in der Untersuchung. Es ist in der Verwaltung häufig der Wohnungsaufsicht zugeordnet. Voraussetzung für die Anwendung ist eine Verordnung auf Landesebene sowie die Aufstellung einer Satzung auf kommunaler Ebene. Das Zweckentfremdungsverbot gilt jeweils stadtweit. Die Anwendung in den Kulissen der sozialen Erhaltungsgebiete wurde in den untersuchten Städten nicht erfasst, weshalb Aussagen zur Bedeutung in der Gebietskulisse nur begrenzt getroffen werden konnten.

Als weiteres Instrument wurde das besondere Vorkaufsrecht nach § 25 BauGB in Hinblick auf die Anwendung des mit dem Baulandmobilisierungsgesetz eingeführten Abs. 1 S. 1 Nr. 3b in dieser Studie untersucht. Es kann in angespannten Wohnungsmärkten zum Einsatz kommen. Neben einer Landesverordnung muss seitens der Kommune eine Vorkaufssatzung erlassen werden. Eine konkrete Satzung wurde jedoch bislang von keiner Stadt erlassen. Somit gibt es bislang keine Anwendungsfälle, die in die Studie einbezogen werden konnten.

Im Folgenden werden wesentliche Ergebnisse der Untersuchung der Einzelinstrumente zusammengefasst.

9.2 Soziale Erhaltungsgebiete nach § 172 BauGB

Obwohl es die Möglichkeit der Festsetzung sozialer Erhaltungsgebiete schon viele Jahrzehnte gibt, ist das Instrument nach einer ersten Phase der Anwendung in den 1980er-Jahren erst in den letzten fünf bis zehn Jahren verstärkt genutzt worden. Dies hängt in den Fallstädten mit einem zunehmend angespannten Wohnungsmarkt, dem Boom auf dem Immobilienmarkt und Debatten über Verdrängung von Bevölkerungsgruppen aus innerstädtischen Quartieren zusammen sowie mit einer politischen Befürwortung (von Teilen) des Instrumentariums.

Die Festsetzung sozialer Erhaltungsgebiete erfolgt in den Fallstädten in der Regel in zwei Schritten: In einem ersten Schritt im Rahmen von Grobscreenings oder Voruntersuchungen werden Gebiete auf Grundlage einer Datenanalyse (meist aus kommunalen Monitoringsystemen) als Verdachts- oder Beobachtungsgebiete vorgeschlagen. Zur Auswahl geeigneter Indikatoren und Verfahren für die Voruntersuchungen tauschen sich die Fallstädte aus, was zur Ähnlichkeit der überprüften Indikatoren beiträgt. Die Anpassung von Methoden und Indikatoren findet vor allem in einzelnen Städten statt, die noch am Anfang der Anwendung stehen und zeigt, dass die Verwaltungen hier auf der Suche nach Optimierungen sind. In einigen Städten werden auch Gebietsvorschläge aus dem Stadtrat bzw. den Bezirksverordnetenversammlungen eingebracht. Die sich in einem zweiten Schritt anschließende detaillierte Untersuchung wird durch beauftragte Büros geleistet. In den Fallstädten sind teils die gleichen Büros für diese Prüfungen zuständig gewesen, weshalb es auch hier eine große methodische Übereinstimmung gibt. Geprüft werden:

- Aufwertungspotenzial
- Aufwertungsdruck (auch: Verdrängungs-/Gentrifizierungsdruck)
- Verdrängungsgefahr (auch: Verdrängungspotenzial)
- besondere städtebauliche Gründe, aus denen die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung geschützt werden soll

Kommt die Prüfung zu dem Ergebnis, dass die vier Kriterien bzw. Sachverhalte ausreichend erfüllt sind, wird dieses Ergebnis als Begründung für den Erlass einer sozialen Erhaltungssatzung herangezogen. Die sozialen Erhaltungssatzungen werden überwiegend ohne eine zeitliche Befristung erlassen. Dennoch hat sich in allen Fallstädten die Praxis entwickelt und bewährt, dass eine Überprüfung der Anwendungsvoraussetzungen regelmäßig, meist fünf Jahre nach deren Inkrafttreten, erfolgt. Die Überprüfung orientiert sich in der Regel an dem Vorgehen bei der ersten bzw. vorangegangenen Prüfung der Anwendungsvoraussetzungen.

Die in den Gutachten angewandten Verfahren und Gebietsabgrenzungen bei sozialen Erhaltungsgebieten wurden mehrfach insbesondere von Seiten betroffener Eigentümer kritisiert. In wenigen Fällen kam es zu gerichtlichen Auseinandersetzungen (u. a. in Hamburg, Berlin, Frankfurt am Main). Die Klagen wurden jedoch von den Gerichten zurückgewiesen mit der Begründung, dass die Gutachten zu den sozialen Erhaltungsgebieten die Notwendigkeit der Festlegung ausreichend belegen. Die Anwenderkommunen sehen die Eignung der Verfahren dadurch bestätigt.

Für die Auswertung und Analyse war relevant, dass die Fallstädte über unterschiedlich lange und umfassende Erfahrungspraxis in der Anwendung verfügen. In den Städten, in denen es bereits in den 1990er-Jahren soziale Erhaltungsgebiete gab, ist die Anwendung routinierter. Gleichwohl wurde das Instrument auch hier lange kaum genutzt, eine deutliche Zunahme zeigt sich ab 2015. Der Anteil der Bevölkerung, der in den Fallstädten in sozialen Erhaltungsgebieten lebt, unterscheidet sich stark (Berlin 30% der Bevölkerung, Köln und Stuttgart 3%). Deshalb differiert die Größenordnung des Bevölkerungsanteils, der durch die Wirkung der Instrumente geschützt werden kann, zwischen den Städten erheblich. Insgesamt konzentriert sich in Deutschland die Reichweite der sozialen Erhaltungsgebiete, in denen das Instrumentarium aktiv angewendet wird, derzeit auf wenige Städte, wobei es durchaus Planungen in weiteren Städten gibt.

9.3 Genehmigung baulicher Maßnahmen und Nutzungsänderungen

Generell zielt die Genehmigungspraxis im Vollzug der Erhaltungssatzungen darauf ab, die Eigentümer so zu beraten, dass sie nur genehmigungsfähige Investitionen planen. Aus diesem Grund übersteigt der Anteil der erteilten Genehmigungen den der abgelehnten Maßnahmen sehr deutlich. Mit der Versagung bestimmter baulicher Maßnahmen soll die Struktur des Wohnungsbestands erhalten und die Anhebung des Ausstattungszustands gebremst werden. Ziel ist, dadurch bezahlbaren Wohnraum zu erhalten und Verdrängungsprozesse zu unterbinden bzw. zu verlangsamen. Die Mietpreisentwicklung soll zum einen beeinflusst werden, indem keine umlagefähigen Modernisierungen über den zeitgemäßen Standard hinausgehen. Zum anderen soll verhindert werden, dass durch einen höheren Standard eine höhere ortsübliche Vergleichsmiete aufgerufen werden kann, z. B. durch Spanneneinordnung oder Tabellenfeldwechsel im Mietspiegel. Zudem soll der einfache Standard erhalten bleiben, damit der Mietwohnungsbestand für besserverdienende Zielgruppen nicht attraktiv wird.

In den sozialen Erhaltungsgebieten erfolgt die Prüfung baulicher Maßnahmen und Maßnahmen zur Nutzungsänderung nach § 172 BauGB überwiegend im Rahmen der Beteiligung der Zuständigen durch die Bauämter in Bauantragsverfahren. Seltener werden für die nicht bauordnungsrechtlich genehmigungspflichtigen

Maßnahmen satzungsrechtliche Anträge direkt gestellt: Von den Fallstädten, zu denen Angaben vorlagen, gingen maximal 30% der Anträge direkt zur Prüfung der erhaltungsrechtlichen Genehmigungsfähigkeit ein. In einigen Fallstädten wird davon ausgegangen, dass diverse erhaltungsrechtlich relevante Baumaßnahmen ohne einen Antrag auf Genehmigung durchgeführt werden (nicht näher bestimmbare Dunkelziffer). Den Fallstädten fehlen nach deren Angaben personelle Kapazitäten, um eine Überprüfung im Feld aufzusetzen. Gezielten Hinweisen aus der Bevölkerung wird nachgegangen, was sich quantitativ jedoch nicht stark bemerkbar macht.

Die Genehmigungsquoten für bauliche Maßnahmen und Nutzungsänderungen liegen in den Fallstädten/Gebieten überwiegend sehr hoch (bei vier von sechs Fallstädten/Gebieten, für die Daten vorlagen, um 90%). Dies wird von den Interviewten übereinstimmend darauf zurückgeführt, dass die Antragstellenden intensiv beraten werden bzw. diese sich mit den Kriterien für eine Genehmigung insbesondere bei länger bestehenden sozialen Erhaltungsgebieten vertraut gemacht haben.

Die Anträge zur Nutzungsänderung betreffen sowohl die Änderung einer gewerblichen Nutzung in eine Wohnnutzung (wird zu 100% genehmigt) als auch die Nutzungsänderung von Wohnungen in Gewerbe. Letztere wird nur in Ausnahmefällen genehmigt, wenn es sich z.B. um Arztpraxen oder KITAS handelt, die für die Daseinsvorsorge im Quartier gebraucht werden.

Die Anträge auf bauliche Änderungen lassen sich grob sieben Gruppen zuordnen: Abriss, Grundrissänderung, Anbau von Aufzügen, Anbau/Erweiterung von Terrassen und Balkonen, Dachgeschossausbauten und unterschiedliche Modernisierungsmaßnahmen (energetische Sanierung, Änderung der Ausstattung in Bad, Küche, Fußboden etc., Gegensprechanlage mit Video etc.).

Die Themen und Genehmigungsquoten der Fallstädte lassen sich nur sehr bedingt vergleichen. Eine Rolle spielen die Gebäudestruktur und die Aufwertungspotenziale des Bestands sowie die Erfahrungen, die von Verwaltung und Eigentümern in der lokalen Praxis bereits gesammelt wurden. Von Bedeutung sind aber auch die wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Strategien. Zu den wesentlichen Konfliktthemen gehören:

- die Herstellung von Barrierefreiheit vs. Mietsteigerungen (Verbleib von Mieterinnen und Mietern, die nicht mehr mobil sind, vs. Verdrängung von Mietparteien, die sich eine Modernisierungsumlage für die Installation eines Aufzugs nicht leisten können)
- der Bestandserhalt bzw. die Vermeidung aufwertender Veränderungen durch Neubau vs. die Schaffung neuen Wohnraums (Kritik, dass restriktive Genehmigungspraxis/-auflagen Innenentwicklung mit Aufstockung, Dachgeschoss-Ausbau, Nachverdichtung und Ersatzneubau verhindern bzw. verteuern und dadurch verhindern)
- die Zusammenlegung von Wohnungen vs. Strukturertalt (Verbleib von Familien, die mehr Wohnfläche benötigen, vs. Erhalt der typischen Wohnungsstruktur)
- die Realisierung von ambitionierten energetischen Sanierungen vs. Mietsteigerungen (Umsetzung der Ziele für Klimaschutz vs. Verdrängung von Mietparteien, die sich eine Modernisierungsumlage in Folge umfangreicher Sanierungen nicht leisten können)

Aus Sicht der Fallstädte wirkt das Instrument dämpfend auf die Aufwertungsentwicklung in den sozialen Erhaltungsgebieten. Als Beleg gilt die Überprüfung der Anwendungsvoraussetzungen. In diversen Fallstädten hat deren Überprüfung nach etwa fünf Jahren gezeigt, dass Wohnungsstrukturen und Ausstattungsstandards der Wohnungen bzw. Häuser gesichert wurden bzw. Aufwertungsentwicklungen lediglich in einem Maße erfolgt sind, dass Aufwertungsdruck und -potenzial sowie Verdrängungspotenzial und besondere städtebauliche Gründe weiterhin vorliegen. Inwieweit die Genehmigungspflicht für bauliche Maßnahmen und

Nutzungsänderung dazu einen Beitrag leisten, lässt sich nicht im Einzelnen bestimmen, denn die Aufwertung und Mietpreissteigerung wird durch die Dynamik im Quartier insgesamt beeinflusst. Es lassen sich jedoch Aussagen zur Dimension der Anwendung und Bedeutung der Instrumente innerhalb sozialer Erhaltungsgebiete treffen. So konnte für das SEG Helmholtzplatz in Berlin beispielhaft berechnet werden, dass immerhin rund 8 % der Wohnungen von Anträgen für bauliche Maßnahmen oder Nutzungsänderungen betroffen waren. Insofern ist zumindest in diesem Fall auch quantitativ eine Relevanz der Genehmigungspflicht für den Gesamtbestand im sozialen Erhaltungsgebiet zu konstatieren.

Es ist zu erwarten, dass über die Nachverdichtung und die kontinuierliche Veränderung eines zeitgemäßen Ausstattungsstandards sukzessive Aufwertungen in den sozialen Erhaltungsgebieten stattfinden werden, die auch zu Mietpreissteigerungen führen. Das Instrument übt aber eine dämpfende Wirkung auf die Aufwertungs- und Mietpreissteigerungen aus.

9.4 Allgemeines Vorkaufsrecht nach § 24 S. 1 Nr. 4 BauGB

Das allgemeine Vorkaufsrecht der Kommunen nach § 24 BauGB stellt ein seit Jahrzehnten angewandtes Instrument dar. Der Tatbestand nach Abs. 1 S. 1 Nr. 4, welcher den Kauf von Grundstücken im Geltungsbereich einer sozialen Erhaltungssatzung ermöglicht, ist dagegen jüngerer Datums und hat in den vergangenen Jahren – bis zum Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 9. November 2021 zum Anwendungsbereich des Abschlussgrundes § 26 Nr. 4 BauGB – zunehmend an Bedeutung gewonnen.

Während das Vorkaufsrecht in Berlin, Leipzig, Köln, Frankfurt und Hamburg nur für den Kauf bebauter Grundstücke (mit vorrangiger Wohnnutzung) umsetzbar ist, wurde der Anwendungsbereich in München im Jahr 2019 auf unbebaute Grundstücke erweitert. In Stuttgart wird das Vorkaufsrecht nicht angewendet. Die Prozessorganisation gestaltet sich in den sechs Fallstädten relativ ähnlich. Aufgrund der Beurkundungspflicht werden Grundstücksverkäufe durch die Notariate erfasst. Liegt das zu verkaufende Grundstück in einem sozialen Erhaltungsgebiet, zeigen die Notariate dies der Gemeinde an. Auf diese Weise startet das Verfahren automatisch und das zuständige Amt prüft, ob die Zielsetzungen des sozialen Erhaltungsgebiets in diesem Einzelfall gefährdet sein könnten.

Neben der Ausübung des Vorkaufsrechts durch die Kommune ist der Kauf zugunsten Dritter (§ 27a BauGB) möglich. Während der Kauf durch die Kommune selbst zwar maximale Steuermöglichkeiten eröffnet, ist dieser jedoch mit einem hohen Kapitalbedarf verbunden. Mit dem Kauf zugunsten Dritter kann das Ziel einer gemeinwohlorientierten Bewirtschaftung verfolgt werden. In der Praxis sind die Dritten städtische Wohnungsgesellschaften, Genossenschaften oder auch private Unternehmen, die sich den Zielen der Erhaltungssatzung verpflichten. In den Fallstädten kam es jedoch vor, dass Objekte von Seiten der Dritten abgelehnt wurden, beispielsweise wenn sie nicht ins Portfolio passten oder aus ihrer Sicht unwirtschaftlich waren.

Des Weiteren besteht die Möglichkeit, den hoheitlichen Eingriff der Ausübung des gemeindlichen Vorkaufsrechts durch einseitige Verpflichtung abzuwenden (sogenannte „Abwendungserklärung“, § 27 BauGB). In der Umsetzungspraxis haben sich in den Städten Abwendungserklärungen als bewährtes Mittel erwiesen. Sie machen den größeren Teil der Vorkaufsrechtsfälle aus. Diese sichern ebenso die festgesetzten Satzungsziele, sind jedoch mit keinem Finanzaufwand für die Kommune verbunden. Die Inhalte dieser Abwendungserklärungen unterscheiden sich in den Fallstädten und erzielen damit auch eine unterschiedlich starke Wirkung. Abwendungserklärungen beinhalten in allen Anwender-Fallstädten die Begrenzung (oder begrenzte Umlegung) von Modernisierungen sowie den Verzicht auf die Umwandlung in Wohnungs- oder Teileigentum. Bei einigen finden sich zudem das Verbot von Leerstand und eine Regelung von Mietpreishöhen und Belegungen. Die in Abwendungserklärungen verankerbaren Festlegungen können dabei in der Praxis über die Restriktionen anderer Instrumente hinausgehen und erzielen damit eine etwas größere Wirkung als die Instrumente der Genehmigung baulicher Maßnahmen und Umwandelungsgenehmigungen nach § 172 Abs. 4 BauGB. Die

effektivste Sicherung bezahlbaren Wohnens stellt dabei die Festlegung von maximalen Mietpreishöhen im Rahmen der Abwendungserklärung dar.

Die quantitativen Daten zum Vorkaufsgeschehen sind nur bedingt aussagefähig. Denn zum einen kommt das Instrument nur zum Einsatz, wenn es auch Verkäufe gibt, diese wiederum sind stark von der Eigentümer- und Gebäudestruktur in einem Erhaltungsgebiet abhängig. Zum anderen liegen in den Fallstädten unterschiedlich lange Erfahrungszeiträume in einer unterschiedlichen Zahl von Erhaltungsgebieten vor. So liegt die Zahl der Wohnungen, für welche das Vorkaufsrecht entweder ausgeübt wurde oder eine Abwendungserklärung vorliegt, in Berlin bei rund 12.000, in München bei 4.700 und in Hamburg bei etwa 1.050 Wohnungen.

Von allen Anwender-Fallstädten wird das allgemeine Vorkaufsrecht als wirkungsvolles Instrument zum Erhalt der Satzungsziele in sozialen Erhaltungsgebieten und damit als Ergänzung zu § 172 BauGB angesehen. Da durch den beschriebenen Prozessablauf automatisch alle Verkaufsfälle in Satzungsgebieten an die zuständigen Ämter geleitet werden, besteht im Vergleich zu anderen Instrumenten eine hohe Transparenz über das Geschehen in den Gebieten. Die Wirkung des Instruments ist jedoch nur erzielbar, wenn das Vorkaufsrecht auch anwendbar ist, also die Kommune finanziell in der Lage ist, das Objekt zu erwerben. Dies gilt auch für die Erzielung von Abwendungserklärungen im Sinne einer „Drohkulisse“, im Zweifel auch kaufen zu können. Wichtig ist, dass aufgrund der Reprivatisierungspflicht nach § 89 BauGB mit dem Vorkaufsrecht nach § 24 Abs. 1 Nr. 4 BauGB im sozialen Erhaltungsgebiet keine kommunale dauerhafte Bodenbevorratung möglich ist, nur indirekt durch Immobilienmehrung einer städtischen Wohnungsgesellschaft.

Mit dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 9. November 2021 (siehe Kapitel 5.3.2) zum Anwendungsbereich des Ausschlussgrundes § 26 Nr. 4 BauGB kam die Anwendung des allgemeinen Vorkaufsrechts – mit Ausnahme einzelner spezifischer Problemimmobilien – vollständig zum Erliegen. Auf Grundlage des Koalitionsvertrags 2021–2025 zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP prüft die Bundesregierung, ob sich aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts gesetzgeberischer Handlungsbedarf ergibt.

9.5 Genehmigungsvorbehalt Umwandlung nach § 172 BauGB in sozialen Erhaltungsgebieten

Sofern eine entsprechende Landesverordnung nach § 172 Abs. 1 S. 3 BauGB vorliegt, unterliegt die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen in sozialen Erhaltungsgebieten einem Genehmigungsvorbehalt durch die Kommune. Die Umwandlung darf dann in diesen Gebieten nur unter bestimmten, in § 172 Abs. 4 BauGB benannten Voraussetzungen genehmigt werden. Von den sieben Fallstädten haben fünf die Möglichkeit, dieses Instrument in ihren sozialen Erhaltungsgebieten zu nutzen, die zwei Städte Leipzig und Köln aufgrund einer fehlenden Landesverordnung jedoch nicht.

Unter den Möglichkeiten, die die Eigentümer nach § 172 Abs. 4 Nr. 3 bis Nr. 6 BauGB haben, eine geplante Umwandlung zu begründen und eine Genehmigung der Kommune zu erhalten, spielt die Selbstverpflichtung des Eigentümers, die Wohnungen innerhalb von sieben Jahren nur an die Mieter zu veräußern (§ 172 Abs. 4 S. 3 Nr. 6 BauGB), in allen Fallstädten eine dominierende Rolle. In den Fallstädten wurden im Schnitt über 90 % der Anträge auf Umwandlung mit diesem Sachverhalt begründet und in der Regel genehmigt. Durch die zahlreiche Nutzung dieser Begründungsmöglichkeit kam es in den Fallstädten insgesamt zu relativ wenigen Versagungen, die meist vermehrt zu Beginn einer vom Land erlassenen Umwandlungsverordnung oder einer neuen Gebietssatzung aufgrund der noch geringen Erfahrung von Eigentümern mit der Antragstellung auftraten.

Zu Beginn der jeweils vom Land erlassenen Umwandlungsverordnung bewegten sich in den Fallstädten die Genehmigungen nach § 172 Abs. 4 BauGB noch auf relativ niedrigem Niveau und dem Genehmigungsvorbehalt konnte eine dämpfende Wirkung auf das Umwandlungsgeschehen in sozialen Erhaltungsgebieten bescheinigt werden. Allerdings traten (wie insbesondere das Beispiel Berlin zeigt) auch erhebliche Vorzieheffekte (starker

Anstieg von Umwandlungen vor dem Inkrafttreten der Verordnung) und anschließend Verlagerungseffekte beim Umwandlungsgeschehen in Nachbargebiete der sozialen Erhaltungsgebiete auf.

Ab 2019 ist in den Fallstädten Berlin, Hamburg und München, für die sich dies aufgrund geeigneter Daten nachvollziehen lässt, ein rasanter Anstieg der Umwandelungsgenehmigungen festzustellen, der 2020 und 2021 zu Höchstständen führte. Dieser Anstieg ist nur teilweise auf eine Zunahme der Zahl der sozialen Erhaltungsgebiete in den Fallstädten zurückzuführen, vielmehr hat sich insgesamt die Nachfrage nach Umwandelungsgenehmigungen in den sozialen Erhaltungsgebieten deutlich erhöht. Der Anstieg vor allem im Jahr 2020 und im Jahr 2021 ist maßgeblich auf externe Einflussfaktoren zurückzuführen: So haben die Diskussion und Einführung von wohnungspolitischen und städtebaulichen Instrumenten (Verschärfung der Mietpreisbremse, Berliner Mietendeckel, Baulandmobilisierungsgesetz) offenbar viele Eigentümer in sozialen Erhaltungsgebieten dazu veranlasst, eine Umwandlung genehmigen zu lassen, auch weil die überwiegend gewählte Begründung, innerhalb von sieben Jahren nur an die Mieter zu veräußern, offenbar keine sehr hohe Hürde für sie darstellte. Dadurch sind die genehmigten Umwandlungen hochgeschwellig.

Die Kommunen bzw. Bezirke haben die Möglichkeit des § 172 Abs. 4 S. 4 BauGB genutzt, eine Genehmigungspflicht für die Veräußerung von Wohnungseigentum (an die Mieter) einschließlich Eintrag im Grundbuch festzulegen. Dabei zeigt sich, dass trotz der sehr häufig gewählten Begründung, innerhalb von sieben Jahren nur an Mieter zu veräußern, bisher nur in sehr wenigen Fällen in den sozialen Erhaltungsgebieten der Verkauf von Wohnungen an die Mieter beantragt und genehmigt wurde, was von den Fallstädten vor allem auf hohe Verkaufspreise und fehlende Zahlungsfähigkeit von Mietern zurückgeführt wird.

Durch den Vorrang des § 250 BauGB ist in den Fallstädten die Zahl der Umwandelungsgenehmigungen nach § 172 BauGB in den sozialen Erhaltungsgebieten mittlerweile weitgehend eingebrochen. Letztere spielen dort nur noch bei kleinen Gebäuden (je nach der vom Land festgelegten Wohnungszahl) eine Rolle. Dass es abgesehen von diesen Fällen nach dem Inkrafttreten von § 250 BauGB auch bei größeren Gebäuden noch zu Genehmigungen nach § 172 BauGB (in Berlin in größerem Umfang) kam, beruht darauf, dass bereits vor dem Inkrafttreten der Umwandlungsverordnung nach § 250 BauGB ein Vollzugsantrag auf Begründung oder Teilung beim Grundbuchamt vorlag, der analog § 878 BGB trotz nachträglicher Verfügungsbeschränkung durch § 250 BauGB noch rechtmäßig vollzogen wurde.

9.6 Genehmigungsvorbehalt Umwandlung nach § 250 BauGB

Der Genehmigungsvorbehalt für Umwandlungen nach § 250 BauGB gilt in den vier anwendenden Fallstädten stadtweit für Gebäude mit der jeweils von den Ländern festgelegten Anzahl an Wohnungen (Berlin und Hamburg mehr als fünf, Frankfurt am Main mehr als sechs, Bayern mehr als zehn Wohnungen). Aufgrund des Vorrangs des § 250 BauGB gilt der Genehmigungsvorbehalt nach § 172 BauGB in den sozialen Erhaltungsgebieten nur noch für kleinere Wohngebäude.

Die Genehmigungstatbestände nach § 250 Abs. 3 BauGB sind überwiegend deckungsgleich mit denen nach § 172 Abs. 4 BauGB, sie unterscheiden sich jedoch vor allem in einem Punkt wesentlich und sind damit in der Konsequenz für die Genehmigungspraxis wesentlich strenger gefasst: Anstatt der in § 172 Abs. 4 S. 3 Nr. 6 BauGB vorgesehenen Begründung der Selbstverpflichtung des Eigentümers, innerhalb von sieben Jahren Wohnungen nur an Mieter zu veräußern, weist § 250 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 BauGB die Begründung auf, dass das Wohnungseigentum oder Teileigentum zur eigenen Nutzung an mindestens zwei Drittel der Mieter veräußert werden soll. Dies stellt ein wesentlich restriktiveres Kriterium für eine Genehmigung als beim § 172 BauGB dar.

In der Praxis zeigt sich, dass dieser Genehmigungstatbestand von den Städten unterschiedlich restriktiv angewandt wird. In Berlin wird die Vorlage notariell beurkundeter Kaufverträge von mindestens zwei Dritteln der Mieter gefordert, womit es über den von der Fachkommission Städtebau der Bauministerkonferenz

beschlossenen Muster-Einführungserlass zum Baulandmobilisierungsgesetz hinausgeht, der lediglich notariell beurkundete Erklärungen vorsieht. In Hamburg sind Erklärungen (nicht notariell beurkundet) von mindestens zwei Dritteln der Mieter über ihre Kaufabsicht nebst Bescheinigungen von Kreditinstituten über die grundsätzliche Finanzierungsbereitschaft vorzulegen. In Frankfurt am Main wird die Genehmigung der Umwandlung nicht von Kaufverträgen oder eigentümerseitigen Erklärungen abhängig gemacht, sondern es wird (im Rahmen der vollzogenen Umwandlung) eine Veränderungssperre im Grundbuch eingetragen, die erst gelöscht wird, wenn zwei Drittel der Wohnungen tatsächlich an Mieter verkauft worden sind.

Die Fallstädte begrüßen die jeweiligen Landesverordnungen und die Einführung des Genehmigungsvorbehalts nach § 250 BauGB, da wegen des restriktiveren Genehmigungstatbestands und der Ausweitung der Anwendung auch außerhalb der sozialen Erhaltungsgebiete eine stärkere Wirkung als von dem Vorbehalt nach § 172 BauGB erwartet und bereits festgestellt wird. So liegen die bisherigen Zahlen zu den Genehmigungen von Umwandlungen nach § 250 BauGB in den sozialen Erhaltungsgebieten sehr weit unter der Zahl der Wohnungen, die in den Jahren zuvor nach § 172 BauGB genehmigt wurden. Außerhalb der sozialen Erhaltungsgebiete finden bisher ebenfalls nur sehr wenige genehmigte Umwandlungen nach § 250 BauGB statt.

Da die Genehmigungspraxis des § 250 BauGB eine wesentlich kürzere Zeitspanne umfasst als die des § 172 BauGB, erweist sie sich bisher als weniger eingespielt, sowohl auf Seiten der Eigentümer als auch auf der der Städte. Erste Erfahrungen zeigen, dass aufgrund der mangelnden Praxiserfahrung der Eigentümer zunächst viele Anträge eingingen, die nicht genehmigungsbedürftig (bspw. Neubau) bzw. nicht genehmigungsfähig sind. Auffällig sind auch zahlreiche seit längerem bestehende offene Verfahren, die darauf hindeuten, dass entweder bei der Stadt (juristischer) Klärungsbedarf besteht oder vom Eigentümer noch Unterlagen beizubringen sind. Wie bei der Genehmigungspraxis des § 172 BauGB ist jedoch damit zu rechnen, dass sich die Genehmigungspraxis des § 250 BauGB künftig insgesamt mehr und mehr einspielt und aufgrund von eigenen Erfahrungen oder Beratung durch die Kommunen von den Eigentümern vornehmlich Anträge gestellt werden, die Aussicht auf eine Genehmigung haben.

9.7 Zweckentfremdungsverbot

Das Zweckentfremdungsverbot ist das einzige der hier zu untersuchenden Instrumente, das nicht im BauGB verankert ist. Dennoch passt es inhaltlich dazu, weil das Ziel der Schutz des Wohnungsbestands zur ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum zu angemessenen Bedingungen ist. Dabei geht es um die Bedarfsdeckung des Wohnungsmarkts, nicht um individuellen Mieterschutz.

Für das Verbot der Zweckentfremdung wurden außer in Sachsen in allen Ländern der Fallstädte Verordnungen erlassen und in Hessen erfolgte (nur) ein Verbot von Ferienwohnungen im Rahmen der Wohnungsaufsicht.

Zweckentfremdung betrifft spezifische Wohnungsmärkte, insbesondere touristisch interessante Städte, Medizin-Tourismus in Städten mit herausragenden Kliniken oder arbeitsmarktbedingte Kurzeintaufenthalte wie zum Beispiel Messen, internationales Bankenwesen oder Fleischindustrie. In einigen Kommunen und Regionen spielen auch Problemimmobilien mit baulichen Missständen der Immobilien und deren Überbelegung mit negativen Folgen für die Quartiersentwicklung eine Rolle. Insbesondere hat die Internet-Plattform Airbnb zu einem Aufschwung unterschiedlicher Geschäftsmodelle in der Fremdenbeherbergung geführt. Diese betreffen in den Ländern nur einzelne Städte und in den Städten nur einzelne Quartiere, dort aber unter Umständen in wohnungsmarktrelevanten Größenordnungen.

Die Verfahren umfassen die Erteilung einer Genehmigung oder eines Negativtests, die Überprüfung des Verbots einschließlich notwendiger Ermittlungen, den Erlass von Anordnungen zur Wiederherstellung eines rechtmäßigen Zustands sowie die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten (Bußgelder). Darüber hinaus werden die für Zweckentfremdung zuständigen Stellen auch von der Bauordnung bei der Prüfung von

Baugenehmigungen – beispielsweise bei Nutzungsänderungen – miteinbezogen. In der Praxis angewendet werden gemäß des Verwaltungsverfahrensgesetzes das Antragsverfahren – der Eigentümer beantragt die Genehmigung einer Zweckentfremdung; das Anzeigeverfahren, bei dem Dritte bei den zuständigen Ämtern eine vermutete Zweckentfremdung melden; und die Ermittlungen von Amts wegen. Letzteres spielt aufgrund knapper personeller Ressourcen eine untergeordnete Rolle.

Insgesamt wird seitens der Kommunen eingeschätzt, dass das Instrument aufgrund des Verwaltungsverfahrens und insbesondere der Sachverhaltsermittlung ausgesprochen zeit- und personalaufwändig ist. Insofern wird davon ausgegangen, dass nicht alle Fälle bearbeitet werden und es wird eine mehr oder weniger große Dunkelziffer vermutet. Die in einigen Ländern eingeführten Registrierungs- und Auskunftspflichten erleichtern allerdings die Verfahren der Sachverhaltsermittlung und Genehmigung.

Insbesondere bei der Thematik der Fremdenbeherbergung spielt das Instrument eine große Rolle vor allem in touristisch attraktiven Stadtquartieren, die häufig ohnehin im Fokus der wohnungspolitischen Diskussion stehen bzw. bei denen es sich um soziale Erhaltungsgebiete handelt. Dabei kann es durchaus um mehrere Prozent des vermieteten Wohnungsbestands gehen.

Auch beim Zweckentfremdungsverbot taucht, ähnlich wie bei den §§ 24 und 172 BauGB, ein Zielkonflikt auf, nämlich wenn ein Antrag auf Abbruch zugunsten eines Ersatzneubaus (Nachverdichtung) gestellt wird und mit diesem deutlich mehr Wohnungen entstehen sollen. In den meisten Fallstädten wird dies genehmigt, da so mehr Wohnungen entstehen, wodurch die Gesamtwohnungsnachfrage stärker befriedigt werden kann, obwohl gleichzeitig bezahlbarer Wohnraum verschwindet. In Erhaltungsgebieten wird dies teilweise rigider gehandhabt und die Genehmigung an die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum oder der Festlegung von Miethöhen gekoppelt.

9.8 Erhalt der Nutzungsmischung

In der vorliegenden Studie wurde auch der Frage nachgegangen, inwieweit die Instrumente geeignet sind, eine gebietsprägende Vielfalt von Nutzungen zu stabilisieren oder zu erhalten, um so indirekt zum Erhalt der Zusammensetzung der Bevölkerung gemäß § 172 BauGB beizutragen. Die Nutzungsmischung wurde in den Fallstädten zwar thematisiert, spielt in der Anwendungspraxis aber kaum eine Rolle. Insofern liegen keine verwertbaren empirischen Befunde vor, es können aber die Grundzüge dieses Handlungsfelds und mögliche Schlussfolgerungen erörtert werden.

Grundsätzlich kann eine spezifische gewerbliche Struktur als besonders prägend beschrieben werden und stellt damit einen besonderen städtebaulichen Grund dar. Dies können beispielsweise Büros, Werkstätten, Kulturbetriebe, Gewerbestandorte, (soziale) Dienstleistungen, Versorgungsinfrastruktur wie Geschäfte und das gastronomische Angebot sein. Diese bilden die Nahversorgung im Quartier, dienen als Arbeitsorte der lokalen Bewohnerinnen und Bewohner oder stellen eine überörtliche Attraktivität dar. Damit besteht eine enge Verflechtung der Gewerbestruktur mit der Bewohnerschaft eines Quartiers, ein systemischer Zusammenhang. Eine Veränderung der für ein Gebiet typischen gewerblichen Strukturen hat also maßgebliche Auswirkungen auf die Bewohnerschaft wie auch auf den Quartierscharakter, beeinflusst also das Gebiet in entscheidender Form – eine Entwicklung, die sich beidseitig verstärken kann.

Ein Verdrängungsdruck auf gewerbliche Strukturen und Einrichtungen in den Quartieren besteht durch vielfältige Ursachen und umfasst unter anderem wirtschaftliche Gründe (die Miete kann durch den Betrieb nicht mehr erwirtschaftet werden), die potenzielle Umnutzung (zu Wohnen) oder die Störung der umgebenden Wohnnutzung beispielsweise durch Lärm oder andere Immissionen.

Ein Schutz der vorhandenen Gewerbestrukturen und damit ein grundsätzlicher Handlungsbedarf wurde in den Gesprächen durch die Kommunen attestiert, dennoch handelt es sich in den sozialen Erhaltungsgebieten eher um ein Randthema. Dies hat verschiedene Gründe. Eine Definition schutzbedürftigen Gewerbes und Indikatoren zur Darlegung der Veränderung fehlen und erschweren damit die Handhabung. So kam es bisher in den Fallstädten in der Praxis nur in Einzelfällen zum Schutz gewerblicher Einheiten, vor allem soziale Einrichtungen wie beispielsweise ein Quartiersmanagement oder eine gemeinnützige Hilfsorganisation, die Lebensmittel an Bedürftige verteilt bzw. gegen geringes Entgelt abgibt (sogenannte „Tafel“). Zudem bieten die untersuchten städtebaulichen Instrumente nur sehr eingeschränkte Ansatzpunkte zum Handeln. So greift im Gewerbe die Genehmigung von baulichen Maßnahmen in sozialen Erhaltungsgebieten nicht. Mit dem allgemeinen Vorkaufsrecht ist der Schutz von Gewerbe oder Einrichtungen grundsätzlich denkbar, insbesondere bei Wohngebäuden mit Gewerbe, wenn damit die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung aus besonderen städtebaulichen Gründen erhalten wird. Die Begrenzung von Miethöhen dagegen ist nur beim Kauf durch die Kommune selbst zu veranlassen. Im Rahmen des Zweckentfremdungsverbots ist im Einzelfall die Genehmigung einer Zweckentfremdung von Wohnraum für Gewerbe denkbar.

Unwägbarkeiten beim Schutz von gewerblichen Nutzungen ergeben sich jedoch in allen Bereichen vor allem aus den Besonderheiten des Gewerbemietrechts, welches deutlich weniger Schutzauflagen als das Mietrecht zu Wohnzwecken umfasst. Anders als beim Wohnen herrscht im gewerblichen Bereich die Freiheit des Standort- und sonstigen Wettbewerbs, der gerade charakteristisch für wirtschaftliche Aktivität ist. Im Gewerbemietrecht besteht entsprechend eine Vertragsfreiheit, es bleibt den Beteiligten überlassen, die Gegebenheiten mietvertraglich individuell zu regeln. So können die Miethöhe und die Vertragsdauer frei vereinbart werden.

9.9 Besonderes Vorkaufsrecht nach § 25 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BauGB

Das besondere Vorkaufsrecht nach § 25 BauGB bezieht sich auf den Erwerb unbebauter Grundstücke. Mit dem Baulandmobilisierungsgesetz wurde 2021 die neue Nr. 3b in § 25 Abs. 1 S. 1 eingeführt, mit der die Gemeinde im Geltungsbereich eines Bebauungsplans an brachliegenden Grundstücken oder für im Zusammenhang bebaute Ortsteile (§ 34 BauGB) an unbebauten oder brachliegenden Grundstücken durch Satzung ihr Vorkaufsrecht begründen kann. Voraussetzung ist, dass es sich um ein nach § 201a bestimmtes Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt handelt. Neben einer Landesverordnung nach § 201a BauGB muss seitens der Kommune eine Vorkaufssatzung erlassen werden. Der Gesetzgeber intendiert mit dem besonderen Vorkaufsrecht nach § 25 BauGB eine stärkere Mobilisierung von unbebauten Grundstücken im Innenbereich.

In den Fallstädten wurde jedoch bislang keine Satzung nach § 25 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BauGB erlassen. Somit gibt es bis dato auch keine Anwendungsfälle des besonderen Vorkaufsrechts. Ein Grund dafür scheint die Tatsache zu sein, dass die konkreten Anwendungskonstellationen in den Fallstädten nicht gegeben sind, es sich also um ein Einzelfallinstrument handelt. Hinzu kommt der bislang kurze Geltungszeitraum der Länderverordnungen nach § 201a BauGB, die zwischen Juli 2021 (Hamburg) und Januar 2023 (Nordrhein-Westfalen, Köln) erlassen wurden. In Sachsen liegt diese Voraussetzung nicht vor. Zudem sind hinsichtlich verwaltungsinterner Prozesse zur Ausübung umfangreiche Vorbereitungen der Kommunen notwendig, welche sowohl zeit- wie auch personalintensiv sind. Auch zeigte sich im Rahmen der Gespräche eine allgemeine Verunsicherung der Kommunen in Bezug auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zum allgemeinen Vorkaufsrecht, welche sich durch eine abwartende Haltung in Bezug auf das besondere Vorkaufsrecht äußert. Im Baulandmobilisierungsgesetz wurde neben dem besonderen Vorkaufsrecht ferner der sektorale Bebauungsplan nach § 9 Abs. 2d BauGB eingeführt, welcher die Aufstellung eines inhaltlich auf den Wohnungsbau fokussierten Bebauungsplans für im Zusammenhang bebaute Ortsteile (§ 34 BauGB) ermöglicht und so auch die Option zur Festlegung eines Anteils an gefördertem Wohnungsbau beinhaltet. Damit geht das Instrument über die Möglichkeiten des besonderen Vorkaufsrechts hinaus und wird daher von den Kommunen als zielführender erachtet. Eine abschließende Bewertung des Instruments ist zum jetzigen Zeitpunkt jedoch unter anderem durch den bisher kurzen Geltungszeitraum nicht möglich.

10 Resümee

Im Forschungsvorhaben „Instrumente zur Sicherung des bezahlbaren Wohnens und zum Erhalt vielfältiger Nutzungen“ stehen städtebauliche Instrumente für den Erhalt bezahlbaren Wohnens insbesondere in sozialen Erhaltungsgebieten im Zentrum. Für die Bewertung der Anwendungspraxis der Instrumente spielen Rahmenbedingungen wie die lokale Wohnungsmarktsituation oder lokalpolitische Diskussionen ebenso eine Rolle wie die Interpretation von Daten zur Wirkungsmessung oder die Vermittlung der Regelungen in der Öffentlichkeit. Im Folgenden wird dargestellt, welche Erkenntnisse und Schlussfolgerungen insbesondere in Bezug auf das Zusammenwirken der einzelnen untersuchten Instrumente und ihren Beitrag zum Erhalt bezahlbaren Wohnens gezogen werden können. Dabei ist es explizit nicht das Anliegen, über den Forschungsgegenstand hinausgehende Bezüge zu wohnungs- und insbesondere mietenpolitischen Instrumenten, deren Anwendung und Wirkungen sowie den entsprechenden Diskursen auf Ebene von Bund, Ländern und Kommunen aufzuzeigen.

Spezifische Wohnungsmarktsituation

Ausgangspunkt für den Einsatz der Instrumente sind die deutlichen Mietpreis- und Immobilienpreisteigerungen der letzten Jahre. Das trifft auf zahlreiche Großstädte – darunter alle untersuchten Fallstädte – zu, aber auch auf mittelgroße Städte in den Ballungsgebieten. Dies verdeutlichen unter anderem auch die Gebietskategorien für angespannte Wohnungsmärkte, die nach § 201a BauGB definiert wurden.³⁸ Zentrale Treiber dieser Entwicklung sind zum einen eine Nachfrage nach Wohnraum, die stärker gestiegen ist als das Wohnungsangebot, was zu entsprechenden Knappheitspreisen führte. Zum anderen drängten aufgrund der Null-Zins-Politik große Kapitalmengen in den Wohnungsmarkt mit der Erwartung hoher Wertsteigerungen und Renditen. Damit verbunden sind umfängliche Verkäufe von Wohnungen und Wohngebäuden. Das Marktergebnis sind stark steigende Mieten und Preise und damit die Gefahr der Verdrängung von Teilen der ortsansässigen Bevölkerung, was zu einer Veränderung der Zusammensetzung der Bevölkerung und der Strukturen der Quartiere führen kann.

Von diesen Prozessen ist eine Stadt nicht gleichmäßig betroffen, sondern einzelne Quartiere in besonderer Weise. Diese Quartiere stehen im Mittelpunkt der Diskussionen zur Ausweisung von sozialen Erhaltungsgebieten. Die Untersuchungen haben gezeigt, dass dies

- in hohem Maße auf kernstädtische (gründerzeitliche) Altbauquartiere zutrifft, die häufig zuvor Sanierungsgebiete waren,
- hinzu kommen preiswerte Altbauquartiere mit einem hohen Anteil von Bevölkerung mit Migrationshintergrund,
- kernstädtische Quartiere des Nachkriegswiederaufbaus, teilweise gemischt mit Altbau, sowie
- in jüngster Zeit vereinzelt Nachkriegssiedlungen.

Damit wird deutlich, dass nicht in erster Linie die preiswertesten Bestände des Wohnungsmarkts im Fokus stehen, sondern attraktive Bestände und Wohnlagen mit hohem Aufwertungspotenzial. In Bezug auf die Sanierungsgebiete ist bemerkenswert, dass dort ursprünglich Aufwertungsprozesse gewünscht waren, die nun aber durch Erhaltungssatzungen gebremst werden sollen, wenn die Aufwertung über die Sanierungsziele hinausgeht.

³⁸ Da methodisch bedingt die Datenbestände sich stets auf ältere Zeiträume beziehen, hinkt die abgebildete Situation der tatsächlichen unter Umständen hinterher.

Aus den genannten unterschiedlichen Quartiersstrukturen lässt sich auch ableiten, dass es sich bei der angestammten Bewohnerschaft nicht nur um einkommensschwache Haushalte handelt, sondern durchaus auch Haushalte mit mittleren Einkommen betroffen sein können. Dieser Befund ist konform mit der Intention des BauGB, dass es auf den Erhalt der Zusammensetzung der Bevölkerung ankommt. Insofern ist der Begriff des bezahlbaren Wohnens nicht als absolut, sondern als relativ zu den Einkommen der Quartiersbevölkerung zu verstehen. Oder anders ausgedrückt, richten sich die Instrumente des BauGB an unterschiedliche Einkommensgruppen in gleicher Weise. Entscheidend ist, dass mit der Verdrängung der Bevölkerung negative städtebauliche Folgen drohen.

Wohnungspolitische Reaktionen

Der Impuls, politisch auf die Verdrängungsprozesse zu reagieren, kommt in den Fallstädten von Vertretern der lokalen Parteien, aus der betroffenen Bewohnerschaft oder anderen Interessengruppen und wird in die kommunalen Parlamente getragen. Im Mittelpunkt steht dann die Frage, ob und wenn ja, in welcher Weise steuernd in einen sich verändernden Wohnungsmarkt eingegriffen werden soll.

Neben weiteren Instrumenten zur Steuerung des Wohnungsmarkts nehmen die Regelungen des BauGB eine spezifische Position ein, wobei das soziale Erhaltungsgebiet eine Schlüsselrolle innehat. In den kommunalpolitischen Debatten bedarf die besondere Regelungsweise einer besonderen Erläuterung, da es häufig zu Missverständnissen kommt. Denn die Interventionslogik der untersuchten Instrumente bezieht sich stets auf das Gebäude oder die Wohnung. Es handelt sich also – anders als in kommunalpolitischen Diskussionen oft fälschlich angenommen – nicht um konkreten, individuellen Mieterschutz. Damit können die Regelungen des BauGB nur ein Instrumenten-Baustein neben anderen sein. Die Wirkung auf die Mieterinnen und Mieter ist indirekt und zudem abstrakt und ist damit auf den Wohnungsmarkt der sozialen Erhaltungsgebiete insgesamt ausgerichtet. Oft ist diese Wirkungsweise den Bewohnerinnen und Bewohnern nur schwer zu vermitteln, die sich persönlich verdrängt sehen.

Keine Daten, keine Wirkung?

Vor allem in der Vorbereitung und in der Anfangsphase der Einführung von Instrumenten wird in den politischen Diskussionen häufig die Notwendigkeit und Wirksamkeit des Einsatzes bezweifelt. Wie in den vorhergehenden Kapiteln dargestellt, ist die Anwendung der BauGB-Instrumente stets mit Fällen, Anträgen oder Genehmigungen verbunden. Oft wird daraus geschlossen, dass umfangreiche Daten zum Veränderungsgeschehen vorliegen müssten und anhand dieser Daten eindeutig abgeleitet werden könne, wie wirkungsvoll der Instrumenteneinsatz ist. Daten liegen zwar vor, ihre Interpretation ist jedoch mitnichten eindeutig.

Dies liegt zum einen in der schwierigen Operationalisierung von Wirkung. So gibt es

- **direkte** Wirkungen, wenn zum Beispiel durch die Einführung des Genehmigungsvorbehalts nach § 250 BauGB die Zahl der genehmigten Umwandlungen zurückgeht;
- **indirekte** Wirkungen, wenn in sozialen Erhaltungsgebieten die Nichtgenehmigung von baulichen Maßnahmen, die zu einem überdurchschnittlichen Standard führen würden, indirekt zur Folge hat, dass damit verbundene (zusätzliche) Mietsteigerungen verhindert werden, und
- **präventive** Wirkungen: wenn beispielsweise die Genehmigung für aufwändige Modernisierungen – unter Umständen nach einem ersten Beratungsgespräch – gar nicht erst beantragt wird und diese auch nicht durchgeführt werden, was datenseitig nicht erfasst werden kann.

- Hinzu kommt das Problem der **Dunkelziffer** nicht erfasster Verstöße vor allem bei der Fremdenbeherbergung und genehmigungsbedürftigen Modernisierungen, während beim Vorkaufsrecht und bei Umwandlung die Daten recht verlässlich sind.

Aber auch das Handeln der Verwaltung muss bei der Interpretation berücksichtigt werden, denn die Verfahren sind stets mit Beratungsleistungen verbunden, deren Ziel es ist, die Anträge genehmigungsfähig zu bekommen. Dadurch sinkt die Zahl der Untersagungen, was nicht mit gesunkener bzw. fehlender Wirksamkeit des Instruments gleichzusetzen ist.

Des Weiteren kommt es auch darauf an, wie viel Veränderung in einem Quartier stattfindet, was wiederum von der Gebäude- und Eigentümerstruktur in einem Quartier abhängt und Vergleiche zwischen den Städten erschwert. Denn nur wo Veränderung stattfindet, können die Instrumente angewendet werden. Zu guter Letzt lässt sich auch nicht empirisch belegen, was gewesen wäre, wenn die Instrumente nicht eingesetzt worden wären. Das wäre notwendig, um die Wirkungen verlässlich zu quantifizieren.

Neben der laufenden Fallstatistik ist vor allem die Überprüfung der Anwendungsvoraussetzungen in den sozialen Erhaltungsgebieten ein wichtiger methodischer Baustein. Sie ist allerdings mit einem hohen personellen Aufwand verbunden. Denn für die Ausweisung und Überprüfung wurde im Zeitverlauf eine umfassende Indikatorenpalette entwickelt, die von den Städten und beratenden Büros fachlich fundiert angewendet wird, auch wenn die fachliche Diskussion um methodische Vorgehensweisen weitergeht. Eine Schlüsselrolle spielt dabei der von Kommunen selbst organisierte „Städteustausch Erhaltungssatzung“. Dort treffen sich regelmäßig seit mehreren Jahren Kommunen mit Erhaltungssatzungen zum fachlichen Austausch zu Methodik, Rechtsprechung und Anwendungspraxis.

Insgesamt lassen sich mit den verwendeten Indikatoren vor allem die langfristigen Effekte der Instrumente abbilden. Darüber hinaus sorgt die Anwendung der Indikatorenpalette dafür, dass Gebiete nicht (politisch) willkürlich, sondern anhand transparenter Kriterien ausgewiesen werden, also spezifische Voraussetzungen gegeben sein müssen. Dies ist wichtig für die Kommunikation mit Kommunalpolitik und Eigentümern (siehe unten).

Steuerungsansätze

Die BauGB-Instrumente setzen an drei Fallkonstellationen der Wohnungsmarktentwicklung an, in denen sich das Wohnungsangebot verändert. Die erste Konstellation ist eine geplante Umnutzung oder auch der Abbruch von Wohnraum, der durch den Genehmigungsvorbehalt verhindert werden kann. Dies ist zielführend, um in den angespannten Wohnungsmärkten die Wohnungszahl nicht noch weiter zu reduzieren. Insofern ist dies ein wirksamer Handlungsansatz.

Zweitens ist bei Modernisierungen in der Regel mit Mieterhöhungen schon allein wegen der Refinanzierung zu rechnen, weswegen mit einem Genehmigungsvorbehalt steuernd eingegriffen werden soll. Dabei ergibt sich, **dass aus „einfach“ „zeitgemäß“** wird: In den Fallstädten sind durchaus Modernisierungen genehmigungsfähig, die zu Mietpreissteigerungen bis zu 2,00 €/m² führen können, was für zahlreiche Haushalte noch tragbar sein kann, für einige eventuell aber auch nicht mehr. D. h. die Veränderungen werden gebremst, aber nicht verhindert. Die Regelungen wirken jedoch dahingehend mieterhöhungsdämpfend, dass über einen zeitgemäßen Standard hinausgehende Maßnahmen verhindert werden.

Aufgrund der gesetzlichen Vorgabe „zeitgemäß“ ist im Zeitverlauf eine Anpassung der Prüfkriterien in der Genehmigungspraxis erforderlich und möglich, um auf neue bauliche und technische Entwicklungen reagieren zu können. Dies zeigt sich aktuell an den Erfordernissen der energetischen Sanierung. Hier wird in der Praxis bereits teils von der Orientierung auf den Mindeststandard zugunsten einer veränderten Betrachtungsweise

abgerückt. Neue energetische Standards wirken sich auf den Modernisierungsumfang und damit die Miethöhe aus. Es wird aber nicht nur auf die Kaltmiete, sondern zunehmend auf die Warmmiete ankommen.

Die dritte Konstellation besteht in der Intervention bei der Mobilisierung von Immobilien durch

- Umwandlung von Wohnungen als Vorstufe zum Verkauf oder
- beim Verkauf einer Wohnung oder eines Wohngebäudes,

um den Treiber renditeorientierte Kapitalanlage zu steuern.

Wie in Kapitel 9 ausgeführt, bremst § 250 BauGB die renditeorientierten Geschäftsmodelle der Umwandlung und Einzelprivatisierung am wirksamsten, durch den gesamtstädtischen Geltungsbereich entsteht auch kein Ausweichen in benachbarte Quartiere von Erhaltungsgebieten. Dennoch ist die Genehmigungspflicht der Umwandlung nach § 172 BauGB weiterhin wichtig,

- wenn die Gemeinde nicht einem angespannten Wohnungsmarkt im Sinne von § 201a zugeordnet ist, aber dennoch einzelne Quartiere von Verdrängung betroffen sind,
- wenn trotz des Vorhandenseins angespannter Wohnungsmärkte das Land keine Umwandlungsverordnung nach § 250 BauGB erlassen hat,
- und bei Häusern, die kleiner sind als die in den Landesverordnungen jeweils definierte Interventionsschwelle.
- Schließlich wäre auch – bei einem Auslaufen der bis zum 31. Dezember 2025 befristet angelegten Regelungen des § 250 BauGB – dann § 172 BauGB wieder entsprechend allein relevant, wobei sich die Regierungsparteien SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP im Koalitionsvertrag 2021–2025 auf eine Entfristung der mit dem Baulandmobilisierungsgesetz befristet eingeführten Regelungen verständigt haben.

In Bezug auf den Verkauf von Wohngebäuden greift das Vorkaufsrecht nach § 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 BauGB. Sowohl beim Kauf als auch bei der Abwendungserklärung können die Regelungen zu Umwandlung, Nutzungsänderungen, Modernisierungen analog übernommen werden, soweit dies zur Sicherung des Erhaltungszwecks erforderlich ist. Allerdings ergibt dies keinen instrumentellen Mehrwert, es sei denn, es werden darüber hinausgehende Regelungen getroffen. Dazu gehört insbesondere die Festlegung von Miethöhen und Belegungsrechten. Das Vorkaufsrecht ist somit das einzige Instrument, das direkt auf die Miethöhe einwirken und bezahlbares Wohnen sichern kann. Da in Abwendungserklärungen nur Regelungen getroffen werden können, die angemessen und wirtschaftlich darstellbar sind, weisen die dort festgelegten Mieten teils Höhen auf, die nur von Haushalten mit mittleren Einkommen aufgebracht werden können. Insgesamt ist das Vorkaufsrecht ein wichtiger ergänzender Baustein, der aber aktuell durch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zum Anwendungsbereich des Ausschlussgrundes § 26 Nr. 4 BauGB nicht mehr genutzt werden kann.

Vor dem Hintergrund der dargestellten Steuerlogik ist auch das Zusammenwirken mit den zwei weiteren untersuchten Instrumenten zu bewerten:

- Das Zweckentfremdungsverbot ist in der Regel ein gesamtstädtisches Instrument und geht über den Geltungsbereich der Erhaltungssatzungen hinaus, es hat damit seinen eigenen Wirkungsbereich. Es zielt jedoch auf den Schutz und Erhalt des Wohnungsbestands generell und nicht speziell auf preisgünstigen Wohnraum. Innerhalb von Erhaltungsgebieten stellt das Verwaltungsverfahren eine effektive Vorgehensweise gegen ungenehmigte gewerbliche Umnutzungen als Fremdenbeherbergung sowie gegen Leerstand dar. Es ist somit ein wichtiger ergänzender Baustein.

- Das in dem Baulandmobilisierungsgesetz geschaffene besondere Vorkaufsrecht nach § 25 Abs. 1 S. 3 zielt auf Neubau und nicht auf Veränderungen im Bestand. Im Zusammenwirken der Instrumente spielt es daher eine untergeordnete Rolle.

Lokale Märkte – lokale Entscheidungen

Auch wenn die Regelungen des BauGB in allen Fallstädten gleich gelten, ist die Anwendungspraxis durchaus unterschiedlich ausgestaltet. Unterschiede gibt es

- aufgrund unterschiedlicher örtlicher Gegebenheiten des Wohnungsmarkts wie Baualter und Struktur der Wohngebäude, typischer Standards etc. und
- in Bezug auf die Verfahrensabläufe, die vor allem auf unterschiedliche personelle und finanzielle Ressourcen zurückzuführen sind. Insgesamt sind die Instrumente nicht ohne einen relativ hohen Personalaufwand einsetzbar, was insbesondere für kleinere Städte mit angespannten Märkten ein größeres Problem ist. Darüber hinaus bedarf es gut abgestimmter Prozesse zwischen den unterschiedlichen Ämtern und Fachbereichen wie Bauordnung, Wohnen und Soziales, um möglichst effizient zu arbeiten, den Eigentümern einheitlich abgestimmt gegenüberzutreten und das Zusammenwirken der verschiedenen Instrumente zu befördern. In den Fallstädten war insbesondere das Thema Zweckentfremdungsverbot (auch von Seiten der Zuständigkeiten) ein eigener Bereich, der mit den anderen Instrumenten kaum zusammengedacht wird. Als vorteilhaft hat sich eine zentrale Steuerungsstelle erwiesen, die die fachübergreifenden Prozesse am Laufen hält.
- Bemerkbar machen sich auch die unterschiedlichen Erfahrungszeiträume seit Einführung der Instrumente. Werden die Prozesse und Regelungen im Zeitverlauf auf den Prüfstand gestellt, können auch Vereinfachungen und Weiterentwicklungen umgesetzt werden, wobei die langfristige Verlässlichkeit ein wichtiger Punkt in der Akzeptanz der Instrumentenanwendung ist.
- Die Unterschiede zwischen den Fallstädten hinsichtlich der inhaltlichen Regelungen bestehen, weil die baulichen, politischen und organisatorischen Rahmenbedingungen nach Lösungen für unterschiedliche Konfliktfelder verlangen. Gleichwohl greifen Ämter auf Landesebene z. B. bei der Konzeption für die Vergabe von Registrierungsnummern bei der Zweckentfremdung auf gegenseitige Erfahrungen zurück. Die Kommunen nutzen ebenfalls den Erfahrungsschatz insbesondere der Städte, die bereits auf eine längere Anwendungspraxis zurückschauen, oder von den Ländern veröffentlichte Arbeitshilfen. Zudem trägt der von den Städten selbst organisierte regelmäßige Fachaustausch zu mehr Professionalität und Einheitlichkeit bei.

Alles in allem ist ein erhebliches fachliches Know-how erforderlich, das sich die Verwaltung in den Städten erst erarbeiten muss. Der kommunale Austausch hilft bei der Qualifizierung, was insbesondere zu mehr Rechtssicherheit führt. Insgesamt zeigt sich eine routinierte Anwendung der Instrumente vor allem in den Fallstädten, in denen das Instrumentarium schon länger genutzt wird. Sinnvoll ist ein flexibles Einsetzen der Instrumente zum Beispiel in Bezug auf die Genehmigungsvorbehalte oder die Ziele von Abwendungserklärungen, um so auf Besonderheiten des lokalen Wohnungsmarkts reagieren und die Zielstellungen besser erreichen zu können. Diese individuelle Anpassung kann jedoch Probleme in der Kommunikation nach außen erzeugen.

Offensive Kommunikation bewährt sich

Aus Sicht der Eigentümer werden die Regelungen der Instrumente zumeist und zuerst als Begrenzung ihrer Gestaltungsfreiheit oder gar als Bedrohung aufgefasst, sie können auch Unsicherheit im weiteren Umgang mit ihrer Immobilie erzeugen. Deswegen wurde in allen Fallstädten ein umfangreiches Informationssystem aufgebaut, das von Faltblättern, Internet-Seiten bis hin zu individuellen Beratungsgesprächen reicht. Dabei geht es auch um größtmögliche Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Regelungen. Tenor ist dabei, dass nicht

grundsätzlich etwas verhindert werden soll, sondern dass es darum geht, Maßnahmen genehmigungsfähig zu machen und damit Perspektiven für die Immobilien aufzuzeigen. Die Reaktion der Eigentümer darauf unterscheidet sich grob nach zwei Gruppen:

- Kleineigentümer sind beratungsintensiv hinsichtlich individueller Lösungen. Hier geht es vor allem darum, Befürchtungen bezüglich des bürokratischen Aufwands zu nehmen, was bei offensiver Beratung und kooperativ erarbeiteten Lösungen besser funktioniert.
- die professionellen Großvermieter verhalten sich unterschiedlich.

Bei beiden Gruppen gibt es Eigentümer, die sich wissentlich oder unwissentlich nicht an die Regelungen halten bzw. versuchen, die Vereinbarungen zu umgehen. Auf diese Eigentümer richten sich die von den Stadtverwaltungen in begrenztem Umfang durchgeführten Kontrollen.

Je länger die einzelnen Instrumente nach transparenten und objektivierten Verfahren umgesetzt und durch eine Kommunikation, die auf Überzeugung setzt, begleitet werden, desto mehr besteht die Chance steigender Akzeptanz und erhöhter Wirksamkeit der eingesetzten Instrumente. Ihr Einsatz wird zunehmend als normal bewertet, die Eigentümer können sich einrichten auf das, was geht und das, was nicht geht. Entscheidend ist eine langfristige Verlässlichkeit sowohl auf der kommunalen Durchführungsebene als auch der gesetzgeberischen Ebene von Bund und Land.

Die Stadtverwaltung muss auch in Richtung Kommunalpolitik kommunizieren. Dabei unterscheidet sich die kommunalpolitische Diskussion je nach politischen Konstellationen in Stadt- und Bezirksrat sowie im Landtag und je nach bürgerschaftlichem Engagement. So gibt es Gruppen, die grundsätzlich Steuerung ablehnen, während andere von ihr umfassenden Mieterschutz erwarten. Eine laufende Berichterstattung zur konkreten Anwendungspraxis, verbunden mit einem Bezug zur lokalen Wohnungsmarktsituation, ermöglicht eine faktenbasierte Justierung anfänglicher Problemeinschätzungen und Erwartungshaltungen. So kann mehr Akzeptanz für die Anwendungspraxis erzielt werden. Gleichzeitig wird damit verdeutlicht, welchen Beitrag die Instrumente zur Sicherung bezahlbaren Wohnraums in der eigenen Stadt tatsächlich leisten.

Fazit zur Sicherung des bezahlbaren Wohnens

Die Sicherung bezahlbaren Wohnens erfolgt in erster Linie durch mietrechtliche Instrumente. Aber auch die mit der vorliegenden Studie untersuchten Instrumente des BauGB – die nicht auf den individuellen Mieterschutz abzielen – leisten durch ihre spezifischen Wirkungsweisen (direkt, indirekt und präventiv) einen Beitrag zum Erhalt des bezahlbaren Wohnens. Dabei muss grundsätzlich vorausgeschickt werden, dass das bezahlbare Wohnen relativ zu verstehen ist in Bezug auf die jeweilige Bewohnerstruktur der einzelnen Quartiere. Die Wirkungsweisen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Durch den Genehmigungsvorbehalt für bauliche Maßnahmen in sozialen Erhaltungsgebieten werden über zeitgemäße Standards hinausgehende Modernisierungen und damit verbundene zusätzliche Mieterhöhungen indirekt verhindert. Hinzu kommt die präventive Wirkung, da von Eigentümern auf Maßnahmen verzichtet wird.
- Mit dem allgemeinen Vorkaufsrecht lassen sich sowohl bei einer Ausübung als auch bei einer Abwendungserklärung des Eigentümers die Mieten direkt in ihrer Höhe beeinflussen, ebenso die Belegung der Wohnungen.
- Mit dem Genehmigungsvorbehalt für Umwandlungen nach § 172 BauGB lassen sich aufgrund der von den Eigentümern weit überwiegend gewählten Begründung, für sieben Jahre ausschließlich an Mieter zu verkaufen, die Umwandlungen in sozialen Erhaltungsgebieten zwar nicht verhindern, allenfalls in ihrem

Umfang dämpfen. Da der Verkauf an Dritte in dieser Frist ausgeschlossen ist, werden die mit dem Verkauf umgewandelter Wohnungen vielfach verbundenen Mietsteigerungen jedoch zumindest befristet verhindert.

- Der Genehmigungsvorbehalt für Umwandlungen nach § 250 BauGB ist mit dem Genehmigungskriterium, dass mindestens zwei Drittel der Wohnungen an Mieter verkauft werden sollen, restriktiver als der § 172 BauGB und gilt zudem auch außerhalb sozialer Erhaltungsgebiete. Die Genehmigungen von Umwandlungen nach § 250 BauGB bewegen sich in und außerhalb der sozialen Erhaltungsgebiete auf sehr niedrigem Niveau, sodass die negativen Auswirkungen von Umwandlungen auf die Mietentwicklung weitgehend und damit sehr durchschlagend unterbunden werden.
- Die Zweckentfremdungsverbotsverordnungen zielen zwar auf den Schutz und Erhalt des gesamten Wohnungsbestands und nicht speziell auf bezahlbaren Wohnraum. Da jedoch dadurch der Verlust von Wohnraum verringert wird, ergeben sich entlastende Effekte für den (angespannten) Wohnungsmarkt und indirekte dämpfende Wirkungen auf die gesamte Mietentwicklung.
- Zum besonderen Vorkaufsrecht existieren noch keine Ergebnisse zur Wirkungsweise.
- Instrumentenübergreifend besteht der Zielkonflikt zwischen dem Erhalt preiswerten Wohnraums und der Genehmigung des Abbruchs zum Zweck der Neubebauung, bei dem in der Regel deutlich mehr Wohnraum entsteht als vorher vorhanden war, der aber meist deutlich höhere Neubaumieten aufweist. Dafür kann die erforderliche Vergrößerung des Wohnungsangebots durch Nachverdichtung geschaffen werden.

Aus städtebaulichen und wohnungswirtschaftlichen Gründen ist dies in den Fallstädten ein gewünschter Prozess. Während außerhalb der sozialen Erhaltungsgebiete der Neubau ohne Festlegung von Miethöhen entsteht, können innerhalb von Erhaltungsgebieten Miethöhen analog zum Altbestand in gewissem wirtschaftlich vertretbarem Umfang auf den Neubau übertragen werden. Dennoch entsteht Neubau mit teureren Neubaumieten, die nur von einkommensstärkeren Haushalten aufgewendet werden können. Insgesamt kann damit zwar bezahlbarer Wohnraum für die angestammte Bevölkerung erhalten werden, gleichzeitig verändert sich aber auch die Zusammensetzung der Bevölkerung im Quartier.

Auch wenn sich die Wirkungen der einzelnen Instrumente aus den oben beschriebenen Gründen nicht quantifizieren lassen, so macht die Auflistung dennoch deutlich, dass die Instrumente auf verschiedene Weise einen Beitrag zum bezahlbaren Wohnen leisten. Dieser zielt nicht in erster Linie auf einen individuellen Mieterschutz, sondern richtet sich auf das Wohnungsangebot an sich. Die Instrumente des BauGB stellen damit eine Ergänzung zu wohnungspolitischen Instrumenten, insbesondere denen des Mietrechts und der aktiven Bodenpolitik sowie der Angebotsausweitung dar. Dabei ist der Beitrag der Wirkungen der Instrumente zum bezahlbaren Wohnen umso stärker, je intensiver das Veränderungsgeschehen in den Gebieten ist. Denn nur wenn Eigentümer Umbauten oder Modernisierungen, Umnutzung, Umwandlungen oder Verkäufe anstreben, kommen die Instrumente zur Anwendung. Besonders wirkungsvoll ist es, wenn die in sozialen Erhaltungsgebieten eingesetzten Instrumente zusammen mit dem § 250 BauGB und dem Zweckentfremdungsverbot angewendet werden.

Dokumente/Literatur

asum GmbH, 2022: Leitfaden zur Erstellung von Untersuchungen zur Überprüfung der Anwendungsvoraussetzungen des § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB. Berlin.

Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf, 2022: Thema des Monats Mai 2022. Zugriff: <https://www.berlin.de/ba-charlottenburg-wilmersdorf/aktuelles/thema-des-monats/6-wahlperiode/artikel.1201639.php> [abgerufen am 08.10.2023].

Bezirksamt Hamburg-Mitte, 2022: Merkblatt zur Sozialen Erhaltungsverordnung nach § 172 BauGB. Genehmigungskriterien bei baulichen Vorhaben nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Baugesetzbuch (BauGB) im Bezirk Hamburg-Mitte.

[BSW] Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen, 2019: Soziale Erhaltungsverordnungen Hamburg. Leitfaden für die Praxis.

[BSW] Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen Hamburg, 2021a: Pressemeldung 2.11.2021: Mietwohnungen werden vor Umwandlung geschützt. Zugriff: <https://www.hamburg.de/pressearchiv-fh-h/15560690/2021-11-02-bsw-baulandmobilisierungsgesetz/> [abgerufen am 27.10.2022].

[BSW] Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen Hamburg, 2021b: Handreichung zur Verordnung über die Einführung einer Genehmigungspflicht für die Bildung von Wohnungseigentum nach § 250 Absatz 1 Satz 3 des Baugesetzbuchs. Unveröffentlichtes Dokument.

[BVerwG] Bundesverwaltungsgericht, 2021: Urteil vom 9. November 2021 – 4 C 1.20: Vorkaufsrecht im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung. Zugriff: <https://www.bverwg.de/091121U4C1.20.0> [abgerufen am 20.02.2023].

Bürgerschaft der FHH, 2021a: Schriftliche Kleine Anfrage der Abgeordneten Thilo Kleibauer und Dr. Anke Frieling (CDU) vom 03.06.21 und Antwort des Senats Betr.: Ausübung von Vorkaufsrechten in Gebieten mit Sozialer Erhaltungsverordnung. Drucksache 22/4805. Hamburg.

Bürgerschaft der FHH, 2021b: Wohnraumschutzbericht 2019 und 2020. Drucksache 22/6787. Hamburg.

Deal Magazin, 2021: 09.11.2021 Hamburg: Genehmigungspflicht für die Aufteilung von Zinshäusern. Zugriff: <http://www.deal-magazin.com/news/108012/Hamburg-Genehmigungspflicht-fuer-die-Aufteilung-von-Zins-haeusern> [abgerufen am 09.03.2023].

Der Senat von Berlin, 2020: Vorlage an das Abgeordnetenhaus von Berlin, Verordnung über einen Genehmigungsvorbehalt für die Begründung von Wohnungseigentum oder Teileigentum in Gebieten einer Erhaltungsverordnung nach § 172 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 des Baugesetzbuchs (Umwandlungsverordnung 2020 – UmwandV 2020) vom 04.02.2020.

Deutscher Bundestag, 2021: Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen (24. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksachen 19/24838, 19/26023 – Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz) Drucksache 19/29396 vom 05.05.2021.

Die Wohnungswirtschaft Südwest, 2023: Aktuelle Milieuschutzsatzungen verhindern Entstehen neuer Wohnungen und das Erreichen der Klimaschutzziele: Gemeinsame Pressemitteilung von VdW südwest und Haus & Grund Frankfurt am Main. 30. März. Zugriff: <https://www.vdwsuedwest.de/pressemitteilungen.pid,175.html> [abgerufen am 06.04.2023].

empirica ag im Auftrag des Vereins zur Förderung von Wohneigentum in Berlin e.V., 2020: Aussagekräftige Kriterien zum Erlass sozialer Erhaltungssatzungen. Endbericht. Berlin.

Fachkommission Städtebau, 2021: Muster-Einführungserlass zum Gesetz zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz) (BauGBÄndG 2021 – Mustererlass) beschlossen durch die Fachkommission Städtebau am 14./30 September 2021, geänderte Fassung vom 24.03.2022.

[FHH] Freie und Hansestadt Hamburg, 2019: Merkposten zur Abwendungsvereinbarung für das Vorkaufsrecht in Hamburg.

Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen, 2022: Gebiete mit Sozialer Erhaltungsverordnung in Hamburg, Stand 30.06.2022. Kartengrundlage: Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung. Hamburg.

GGSC (Gaßner, Groth, Siederer & Coll.), 2021: Rechtliche Möglichkeiten zum Schutz von Gewerbebetrieben und sozialen Einrichtungen vor Verdrängung nach dem Baugesetzbuch insbesondere nach §172 BauGB. Gutachten im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen. Berlin.

Gutachterausschuss für Immobilienwerte Frankfurt am Main, 2023: Immobilienmarktbericht Frankfurt am Main 2023. April 2023.

IfS im Auftrag Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen Berlin, 2022: Übersichtskarte Erhaltungsgebiete Berlin. Datengrundlage: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen Berlin; Kartenkonzeption: IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH; Kartengrundlage: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg. Berlin.

IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH in Kooperation mit Timourou Wohn- und Stadtraumkonzepte im Auftrag des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2019: Evaluierung des Wohnungsaufsichtsgesetzes in Nordrhein-Westfalen. Berlin.

IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH in Kooperation mit Timourou Wohn- und Stadtraumkonzepte im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen, 2022: Monitoring zur Anwendung der Umwandlungsverordnungen nach § 172 und § 250 BauGB. Jahresbericht 2021. Berlin.

JLL Research (Jones Lang LaSalle SE), 2022: Wohnungsmarkt Deutschland. Frankfurt.

Landeshauptstadt München – Referat für Stadtplanung und Bauordnung, 2017: Erhaltungssatzungen in München: 30 Jahre Milieuschutz (1987–2017).

Landeshauptstadt München, 2020: Gemeindliches Vorkaufsrecht und Erhaltungssatzung zur Sicherung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung. Urteil des Verwaltungsgerichts vom 07.12.2020.

Landeshauptstadt München, 2021a: Rathaus Umschau 242/2021. 16. Dezember.

Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung, 2021b: Stadtentwicklungsplanung 2021: Beschluss des Ausschusses für Stadtplanung und Bauordnung vom 27.10.2021 (SB) zum SPD-Antrag „Gewerbebetriebe in den Stadtvierteln halten – Münchner Mischung schützen“.

Landeshauptstadt München (LHM), Referat für Stadtplanung und Bauordnung, I/22 – Bevölkerung, Wohnungsmarkt, Stadtökonomie, 2022: Übersichtskarte 35 Erhaltungssatzungen in München. Geometrische Grundlagen: LHM, Kommunalreferat, Geodatenservice, Darstellung und Inhalt: LHM, Referat für Stadtplanung und Bauordnung, HAI/22. München.

Landeshauptstadt Stuttgart, o. J.: Energiesparprogramm: Förderung für energetische Sanierungen. Zugriff: <https://www.stuttgart.de/leben/wohnen/wohnbaufoerderung/energiesparprogramm.php> [abgerufen am 20.03.2023].

LPG Landesweite Planungsgesellschaft mbH, 2020: Voruntersuchung zur Prüfung des Einsatzes einer Sozialen Erhaltungssatzung gemäß § 172 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 Baugesetzbuch (BauGB) zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung im Untersuchungsgebiet Friedhofstraße, Berlin.

Questio, 2019: Untersuchung der Zweckentfremdung von Wohnraum in Leipzig. Bonn.

Rink, D.; Egner, B., 2020: Lokale Wohnungspolitik. Beispiele aus deutschen Städten. Baden-Baden.

[SenStadtWohn] [SenFin] Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen und Senatsverwaltung für Finanzen, 2017: Konzept für die Nutzung von Vorkaufsrechten nach dem Baugesetzbuch in Berlin. Juli 2017. Berlin.

[SenStadtWohn] Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, 2021: Begründung der Verordnung zur Bestimmung des Landes Berlin als Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt gemäß § 201a des Baugesetzbuchs (Angespannter-Wohnungsmarkt-Verordnung - AWohnV) vom 16. November 2021.

[SenStadtWohn] Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen, 2023: Bildung von Wohneigentum in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten (§ 250 BauGB) – Arbeitshilfe für die Berliner Bezirksämter, Stand Juni 2022/ Januar 2023.

Stadt Frankfurt am Main, 2015: Merkblatt für Bauvorhaben im Geltungsbereich von ‚Milieuschutzsatzungen‘.

Stadt Frankfurt am Main, 2019: Muster Abwendungserklärung. Unveröffentlichtes Dokument.

Stadt Frankfurt am Main, 2020: Wohnungsmarktbericht 2019/2020.

Stadt Frankfurt am Main, 2022: Dezernat Planen, Wohnen und Sport, Jahresrückblick Baugeschehen in Frankfurt am Main, Juni.

Stadt Köln, 2022: Vorlagen Nr. 0159/2022. Umsetzung der Sozialen Erhaltungssatzung Severinsviertel. Zweiter Sachstands-/Erfahrungsbericht. 9. März.

Stadt Köln – Die Oberbürgermeisterin, Amt für Stadtentwicklung und Statistik, 2023: Karte 4 Soziale Erhaltungssatzungen. Kartengrundlage: Stadt Köln und Regionalverband Ruhr, dl-de/by-2-0, Datengrundlagen: ALKIS, ATKIS-Land NRW/Katasterämter (Lizenz dl-de/zero-2-0) und OpenStreetMap-Mitwirkende (Licence ODbL). Köln.

Stadt Leipzig, o.J.: Allgemeines Vorkaufsrecht. Zugriff: <https://www.leipzig.de/bauen-und-wohnen/stadterneuerung-in-leipzig/soziale-erhaltungssatzungen/allgemeines-vorkaufsrecht/> [abgerufen am 13.12.2022].

Stadt Leipzig, Amt für Wohnungsbau und Stadterneuerung, 2023: Übersichtskarte Soziale Erhaltungssatzungen Leipzig. Kartengrundlage: Amt für Geoinformation und Bodenordnung. Leipzig.

Stadt München, 2021: Rathaus Umschau 242/2021. 16. Dezember.

Stadtplanungsamt Frankfurt am Main, 2023: Übersichtskarte Soziale Erhaltungssatzungen gemäß § 172 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB der Stadt Frankfurt am Main. Nachbearbeitung IfS, Berlin.

Tagesspiegel Berlin, 2022: Treppenwitz. Schöneberger Initiative muss darum kämpfen, Aufzüge in Altbauten einbauen zu dürfen. 23. Februar.

Verwaltungsgericht Berlin, 2019: Urteil 6 K 452.18 vom 27.08.2019: Genehmigung zum Abriss von Wohnraum bei Schaffung von Ersatzwohnraum.

Verwaltungsgericht München, 2020: Urteil v. 07.12.2020 – M 8 K 19.5422: Gemeindliches Vorkaufsrecht und Erhaltungssatzung zur Sicherung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung. Zugriff: <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/Y-300-Z-BECKRS-B-2020-N-46263> [abgerufen am 17.01.2023].

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1.1	Das Untersuchungsdesign im Überblick	16
Abbildung 5.1	Beispiel: Vertiefende Untersuchung der Voraussetzungen in Stuttgart	39
Abbildung 5.2	Ziele und Bestandteile einer erhaltungsrechtlichen Voraussetzungsprüfung	40
Abbildung 5.3	Veränderung der Anzahl der sozialen Erhaltungsgebiete in den Fallstädten	44
Abbildung 5.4	Überblick über die Gebietskulissen in den Fallstädten im Jahr 2021	45
Abbildung 5.5	Vorkaufsrechtsausübung und Abgabe von Abwendungserklärungen in den Erhaltungssatzungsgebieten in München von 2001 bis 2021	62
Abbildung 5.6	Genehmigte Umwandlungen nach § 172 BauGB in München 2014 bis 2021	70
Abbildung 5.7	Genehmigte Umwandlungen nach § 172 BauGB in Hamburg 2016 bis 2020	72
Abbildung 5.8	Genehmigte Umwandlungen nach § 172 BauGB in Berlin 2015 bis 2. Halbjahr 2022	73
Abbildung 5.9	Anzahl der nach § 250 beantragten Wohnungsumwandlungen in Berlin	81
Abbildung 5.10	Beantragte Wohnungsumwandlungen nach § 250 BauGB in Berlin nach Begründung	82
Abbildung 5.11	Genehmigte Wohnungsumwandlungen nach § 250 BauGB in Berlin nach Begründung	83
Abbildung 5.12	Abgeschlossenheitsbescheinigungen in Frankfurt am Main 2016 bis 2021	85
Abbildung 5.13	Entwicklung vollzogener Umwandlungen in Berlin	86

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1.1	Instrumente und rechtliche Grundlagen bei Bund, Ländern und Kommunen	14
Tabelle 2.1	Übersicht Landesverordnungen zu untersuchten Instrumenten (Stand 31. Oktober 2023)	21
Tabelle 3.2	Kommunen mit Ausübung eines Zweckentfremdungsverbots (Stand 30. Juni 2022)	27
Tabelle 3.3	Fallstädte und Anwendung von Instrumenten zum Stand 31. Oktober 2023	29
Tabelle 4.1	Wohnungs- und Immobilienmarktdaten der Fallstädte	31
Tabelle 5.1	Art von Anträgen zur Prüfung von baulichen Maßnahmen und Maßnahmen zur Nutzungsänderung	49
Tabelle 5.2	Anzahl der Anwendungsfälle für bauliche Maßnahmen und Genehmigungsquote	50
Tabelle 5.3	Übersicht und Genehmigungsquoten der häufigsten Antragsgegenstände für bauliche Änderungen und Nutzungsänderungen nach § 172 BauGB	52
Tabelle 5.4	Allgemeines Vorkaufsrecht in den Anwenderkommunen (Fälle und Wohnungen)	62
Tabelle 5.5	Fallstädte und Umwandlungsverordnungen der Länder nach § 172 BauGB	67
Tabelle 5.6	Beantragte Umwandlungen nach § 172 BauGB in München 2014 bis 2021	70
Tabelle 5.7	Begründung genehmigter Umwandlungen nach § 172 BauGB in München 2014 bis 2021	71
Tabelle 5.8	Fallstädte und Umwandlungsverordnungen der Länder nach § 250 BauGB	77
Tabelle 5.9	Umgewandelte Wohnungen in Berlin 2013 bis 2021	87
Tabelle 6.1	Fallstädte und Verordnungen/Gesetze der Länder zum Zweckentfremdungsverbot	91
Tabelle 8.1	Fallstädte und Landesverordnungen (angespannter Wohnungsmarkt) nach § 201a BauGB	101