

Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft

Stellungnahme des Senats zu dem Ersuchen der Bürgerschaft vom 16. Juni 2021 betreffend „Anwendung des Baulandmobilisierungsgesetzes: Den erfolgreichen Hamburger Weg zum Mieter-/innenschutz, Wohnungsneubau und gegen Grundstückspekulation weiter vorangehen“ (Drucksache 22/4790)

1. Anlass und Zielsetzung

Mit der in der 29. Sitzung der Bürgerschaft am 16. Juni 2021 beschlossenen Drucksache 22/4790 hat die Bürgerschaft den Senat ersucht,

1. zügig die notwendigen Rechtsverordnungen zur Anwendung des Baulandmobilisierungsgesetzes in Hamburg im Sinne des Antrags zu erlassen;
2. der Bürgerschaft in 2023 einen ersten Bericht über die Umsetzungserfahrungen mit den neuen Rechtsverordnungen vorzulegen.

2. Erfahrungen mit den Rechtsverordnungen nach dem Baulandmobilisierungsgesetz

Mit dem Baulandmobilisierungsgesetz wurden zwei Ermächtigungsgrundlagen für Rechtsverordnungen in das Baugesetzbuch (BauGB) aufgenommen: Die Verordnungsermächtigung für die Bestimmung von Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt nach §201a BauGB und die Verordnungsermächtigung für die Einführung einer Genehmigungspflicht für die Umwandlung von bestehenden Miet- in Eigentumswohnungen nach §250 BauGB.

a. Erlass der Rechtsverordnungen

Die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) hat als erstes Land von beiden Verordnungsermächtigungen Gebrauch gemacht.

Die Verordnung über die Bestimmung der FHH als Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt nach §201a BauGB vom 13. Juli 2021 wurde mit ihrer Begründung am 23. Juli 2021 im Hamburgischen Gesetz- und Verordnungsblatt bekannt gemacht (HmbGVBl. S. 530) und trat am Folgetag, den 24. Juli 2021 in Kraft.

In den Verordnungsermächtigungen ist geregelt, dass diese zu begründen sind. Die zivilrechtliche Rechtsprechung zu den Mietpreisbegrenzungsverordnungen, die nach §556d Absatz 2 Satz 5 BGB ebenfalls zu begründen sind, fordert hierzu, dass die entsprechende Begründung vor oder mit der Verordnung zu veröffentlichen ist. Diese Rechtsprechung wurde vom Kammergericht Berlin auch auf die Verordnungen nach §250 BauGB übertragen (KG Berlin, Beschluss vom 2. Dezember 2021, 1 W 384/21, juris Rn. 9).

Die Verordnung über die Einführung einer Genehmigungspflicht für die Bildung von Wohnungseigentum nach §250 Absatz 1 Satz 3 BauGB vom 2. November 2021 wurde am 9. November 2021 irrtümlich ohne Begründung im HmbGVBl. veröffentlicht (HmbGVBl. S. 727). Der Fehler der nicht veröffentlichten Begründung fiel noch am selben Tage auf, sodass bereits am 12. November 2021 die fehlerhaft verkündete und daher unwirksame Verordnung

aufgehoben und sie mit Begründung erneut veröffentlicht wurde (HmbGVBl. S. 731), sodass die Verordnung am 13. November 2021 in Kraft trat.

Zudem muss die Verordnung über die Bestimmung der FHH als Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt nach §201a BauGB spätestens zum 31. Dezember 2026 außer Kraft treten, die Verordnung über die Einführung einer Genehmigungspflicht für die Bildung von Wohnungseigentum nach §250 Absatz 1 Satz 3 des Baugesetzbuchs mit Ablauf des 31. Dezember 2025. Die Verordnungen sind in Hamburg bis zu diesen Daten befristet.

Materielle Voraussetzung für den Erlass beider Rechtsverordnungen ist das Vorliegen eines angespannten Wohnungsmarktes. Dieser liegt vor, wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen in einer Gemeinde oder einem Teil der Gemeinde zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist. Das kann insbesondere der Fall sein, wenn

1. die Mieten deutlich stärker steigen als im bundesweiten Durchschnitt,
2. die durchschnittliche Mietbelastung der Haushalte den bundesweiten Durchschnitt deutlich übersteigt,
3. die Wohnbevölkerung wächst, ohne dass durch Neubautätigkeit insoweit erforderlicher Wohnraum geschaffen wird, oder
4. geringer Leerstand bei großer Nachfrage besteht.

Als weiteren für die Beurteilung der Lage auf dem Wohnungsmarkt sachgerechten Indikator betrachtet der Senat die Situation der hilfebedürftigen Haushalte, weil diese besonders auf preisgünstigen Wohnraum angewiesen sind.

Die Prüfung bei Erlass der Voraussetzungen hat ergeben, dass für das gesamte Gebiet der FHH ein angespannter Wohnungsmarkt angenommen werden muss.

- b. Erfahrungen mit der Verordnung über die Bestimmung der FHH als Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt nach §201a BauGB

Die Verordnung über die Bestimmung der FHH als Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt nach §201a BauGB ist Voraussetzung für die Anwendung der Ermächtigung zum Erlass einer Vorkaufsrechtsverordnung nach §25 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB an brachliegenden Grundstücken im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes oder an unbebauten oder brachliegenden Grundstücken für im Zusammenhang bebaute Ortsteile gemäß §34 BauGB,

für die erweiterte Befreiungsmöglichkeit für Wohnungsbauvorhaben nach §31 Absatz 3 BauGB sowie für das Baugebot nach §176 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB. Ein Baugebot kann in durch Rechtsverordnung bestimmten Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt nach §175 Absatz 2 Satz 2 BauGB auch erleichtert begründet werden, da in diesen Gebieten das Erfordernis der alsbaldigen Durchführung kraft Gesetzes gegeben ist. Da die Verordnung über die Bestimmung der FHH als Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt nach §201a BauGB nach derzeitiger Rechtslage mit Ablauf des 31. Dezember 2026 außer Kraft treten muss und entsprechend befristet ist, sind diese Instrumente nur bis dahin anwendbar.

Zu den Erfahrungen mit diesen Vorschriften im Einzelnen:

(1) §25 Absatz 1 Nr. 3 BauGB

Neben den gesetzlichen Vorkaufsrechten nach §24 BauGB, die Städten und Gemeinden kraft Gesetzes zustehen, können Gemeinden Vorkaufsrechte an Grundstücken durch den Erlass von Satzungen, in Hamburg Verordnungen, auf Grundlage des §25 Absatz 1 BauGB begründen. Diese Vorkaufsrechte sind Plansicherungsinstrumente, denen Relevanz aber nur in Abhängigkeit vom Grundstücksmarktgeschehen zukommt, da sie nur im Verkaufsfall greifen.

Bereits bisher war der Erlass von Vorkaufsrechtsverordnungen im Gebiet eines Bebauungsplanes zur Begründung eines Vorkaufsrechts an unbebauten Grundstücken möglich. Mit §25 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB ist nunmehr auch der Erlass einer Vorkaufsrechtsverordnung zur Begründung eines Vorkaufsrechts an brachliegenden Grundstücken im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes oder für im Zusammenhang bebaute Ortsteile nach §34 BauGB an unbebauten oder brachliegenden Grundstücken möglich, wenn diese Grundstücke vorwiegend mit Wohngebäuden bebaut werden können und es sich um ein nach §201a BauGB bestimmtes Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt handelt.

Auf der Grundlage von §25 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB ist bisher in Hamburg keine Vorkaufsrechtsverordnung erlassen worden, denn in Hamburg existieren nur wenige unbebaute oder brachliegende Grundstücke, die vorwiegend mit Wohngebäuden bebaut werden können. Dennoch wird in Hamburg beständig geprüft, ob der Erlass einer solchen Verordnung im Einzelfall angezeigt sein kann. Auch folgt

bereits aus der bloßen Möglichkeit des Erlasses einer Vorkaufsrechtsverordnung, dass die zuständigen Behörden weitere Einwirkungsmöglichkeiten auf Eigentümerinnen und Eigentümer solcher Grundstücke haben. Im Einzelfall kann durch diese Vorkaufsrechtsverordnung insbesondere einer Grundstücksspekulation begegnet werden.

(2) § 31 Absatz 3 BauGB

Nach § 31 Absatz 3 BauGB kann in einem Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt, das nach § 201a BauGB bestimmt ist, im Einzelfall von den Festsetzungen eines Bebauungsplanes zugunsten des Wohnungsbaus befreit werden, wenn die Befreiung auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist.

Da in Hamburg die erste Verordnung nach § 201a BauGB erlassen wurde, hat die FHH am längsten Erfahrungen mit diesem neuen Instrument gesammelt, von dem auch umfänglich Gebrauch gemacht wird. Die Bezirksämter und die Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (BSW) haben bislang (Stand 1. Oktober 2023) für insgesamt 1.336 Wohneinheiten (im Folgenden: WE) Baugenehmigungen und Vorbescheide mit Befreiungen nach § 31 Absatz 3 BauGB sowie eine Abweichung erteilt.

| | |
|----------------|--------------------------|
| Hamburg-Mitte: | 4 Vorhaben mit 339 WE |
| Altona: | 15 Vorhaben mit 234 WE |
| Eimsbüttel: | 3 Vorhaben mit 9 WE |
| Hamburg-Nord: | 9 Vorhaben mit 93 WE |
| Wandsbek: | 28 Vorhaben mit 236 WE |
| Bergedorf: | 7 Vorhaben mit 172 WE |
| Harburg: | 11 Vorhaben mit 245 WE |
| BSW: | 1 Vorhaben mit 8 WE |
| Summe: | 73 Vorhaben mit 1.336 WE |

Auf Grund des in § 31 Absatz 3 BauGB geregelten Tatbestandsmerkmals „im Einzelfall“ herrscht in der Praxis ein hoher Aufklärungs- und Informationsbedarf über die Möglichkeiten, die die neue Befreiungsvorschrift bietet. Vor diesem Hintergrund ist festzustellen, dass es über die bisherigen Anwendungsfälle hinaus künftig noch weitere zu hebende Potenziale gibt. Dieser Umstand und die bisherigen Zahlen zeigen, dass es sich bei der neuen Vorschrift um ein wichtiges Instrument zur dringend benötigten Wohnraumschaffung handelt.

Die BSW hat eine Handreichung zu der Anwendung der neuen Vorschrift erstellt. Diese wird fortlaufend aktualisiert. Auch veranstaltet die BSW kontinuierlich Workshops, sammelt gute

Praxisbeispiele und erläutert in diversen Besprechungen und Runden die neue Befreiungsvorschrift, deren Voraussetzungen und die Rechtsprechung. Damit unterstützt sie die Bezirksämter darin, Unsicherheiten in der Anwendung zu überwinden.

(3) § 176 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB

Städte und Gemeinden können Baugebote wie bisher nach pflichtgemäßem Ermessen sowohl in Bebauungsplangebieten als auch im nicht beplanten Innenbereich anordnen (§ 176 Absatz 1 Satz 1 Nr. 1, 2, Absatz 2 BauGB). Im Geltungsbereich einer Verordnung über die Bestimmung eines Gebietes mit einem angespannten Wohnungsmarkt können die Eigentümerinnen und Eigentümer nunmehr nach § 176 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB auch verpflichtet werden, innerhalb einer zu bestimmenden angemessenen Frist ihr Grundstück mit einer oder mehreren Wohneinheiten zu bebauen, wenn im Bebauungsplan Wohnnutzungen zugelassen sind. Dabei kann auch ein den Festsetzungen des Bebauungsplans entsprechendes Maß der Nutzung angeordnet werden. Diese auf eine Erleichterung der Schaffung von Wohnraum mit Hilfe des Baugebotes gerichteten Änderungen des § 176 BauGB ermöglichen es jetzt insbesondere in gemischt genutzten Baugebieten, wie Misch- (MI) und Urbanen Gebieten (MU), die auch Vorhaben mit anderen Nutzungen zulassen, eine Wohnnutzung anzuordnen.

Zwar wurde in Hamburg § 176 BauGB auch nach der Novellierung durch das Baulandmobilisierungsgesetz noch nicht angewendet, allerdings sind Prüfungen eingeleitet worden, die letztendlich zum Erlass eines Baugebotes nach der neuen Vorschrift führen können.

So hat das Bezirksamt Eimsbüttel auf Ersuchen der Bezirksversammlung die Möglichkeiten, die das Baulandmobilisierungsgesetz eröffnet, umfänglich geprüft. Im Hinblick auf das Baugebot nach § 176 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB wurden insgesamt 51 minder- und ungenutzte Flächen identifiziert. Dabei wurden 35 Flächen als grundsätzlich geeignet bewertet, 5 Flächen mit einem Potenzial von insgesamt 88-150 WE werden weiterverfolgt. Seitens des Bezirksamtes Eimsbüttel wird zunächst eine Entwicklung dieser Flächen in Kooperation mit den Eigentümerinnen und Eigentümern angestrebt, etwa durch den Abschluss entsprechender städtebaulicher Verträge. Führt dies nicht zum Erfolg, kann der Erlass eines Baugebotes als ultima ratio in Betracht kommen.

Nachdem das Bezirksamt Eimsbüttel über seine Analyse zu potenziellen Anwendungsfällen des § 176 BauGB (Baugebot) berichtet hatte, hat die BSW zu einem fachlichen Austausch mit Vertreterinnen und Vertretern aller bezirklichen Fachämter für Stadt- und Landschaftsplanung eingeladen. Da dieses Vorgehen des Bezirksamts Eimsbüttel einen hohen Aufwand erfordert, wird seitens der Bezirksämter keine Möglichkeit gesehen, flächendeckende Untersuchungen durchzuführen. Von bezirklicher Seite bestand aber Einigkeit, dass die Anwendung eines Baugebots auch weiterhin fortlaufend und anlassbezogen geprüft wird.

- c. Erfahrungen mit der Verordnung über die Einführung einer Genehmigungspflicht für die Bildung von Wohnungseigentum nach §250 Absatz 1 Satz 3 BauGB

Der Senat hat am 2. November 2021 die Verordnung über die Einführung einer Genehmigungspflicht für die Bildung von Wohnungseigentum nach §250 Absatz 1 Satz 3 BauGB beschlossen. Seit ihrem Inkrafttreten am 14. November 2021 ist damit die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen in Bestandsgebäuden mit mehr als fünf Wohneinheiten in ganz Hamburg genehmigungspflichtig.

Ohne die Vorlage einer Genehmigung oder die Bestätigung, dass eine Genehmigungspflicht nicht besteht (Negativtest), dürfen die Grundbuchämter eine Eintragung im Grundbuch nicht vornehmen (§ 250 Absatz 5 Satz 1 BauGB).

Zuständig für Erteilung von Genehmigungen und Negativtests sind die Bezirksämter, in den Vorbehaltsgebieten und der HafenCity die BSW.

Die BSW hat eine Handreichung zur Anwendung herausgegeben, den Bezirksämtern ein Muster für ein Informationsschreiben an Bürgerinnen und Bürger zur Verfügung gestellt und am 15. Februar 2022 einen ersten Erfahrungsaustausch mit den Anwenderinnen und Anwendern in den Bezirksämtern organisiert.

Die Verordnung wurde von der BSW am 16. Juni 2022 auch in einem von der Hamburgischen Notarkammer organisierten Gesprächskreis mit den Grundbuchämtern erläutert.

In der folgenden Tabelle sind die Zahlen der Anträge nach §250 BauGB dargestellt, die bisher (Stand 1. Oktober 2023) in den Bezirksämtern und der BSW eingegangen sind. Dabei sind sowohl Anträge auf Erteilung einer Genehmigung als auch auf Ausstellung eines Negativtests erfasst:

| | Anzahl der Anträge | Genehmigung erteilt mit Angabe der Anzahl (insgesamt) der Wohneinheiten (WE) | Genehmigung nicht erteilt mit Angabe der Anzahl der WE (insgesamt) | Antrag zurückgenommen | Bestätigungen, dass eine Genehmigungspflicht nicht vorlag (Negativtest) | Noch laufende Verfahren |
|---------------|--------------------|--|--|-----------------------|---|-------------------------|
| Mitte | 15 | 2 mit 46 WE | – | - | 13 | – |
| Altona | 25 | 5 mit 59 WE | 2 mit 57 WE | | 18 | – |
| Eimsbüttel | 34 | 4 mit 62 WE | 1 mit 16 WE (Widerspruch eingelegt) | 11 | 15 | 3 |
| Nord | 25 | 6 mit 94 WE | 7 mit 43 WE | – | 12 | – |
| Wandsbek | 38 | 6 mit 18 WE | 1 mit 19 WE | . | 31 | – |
| Bergedorf | 2 | – | – | – | 2 | – |
| Harburg | 51 | 1 mit 6 WE | – | – | 50 | – |
| BSW/ABH | 2 | – | – | – | 2 | – |
| FHH gesamt | 192 | 24 mit 285 WE | 11 mit 122 WE | 11 | 143 | 3 |

Vor Erlass der Verordnung wurde die Anzahl der Umwandlungen in Hamburg nicht erfasst. In der Begründung der Verordnung wurde daher bereits als ein Indikator für das Umwand-

lungsgeschehen die Anzahl der zwischen 2015 und 2019 erteilten Abgeschlossenheitsbescheinigungen für Bestandsgebäude herangezogen. Ebenso wie in Berlin ist auch in Hamburg vor

dem Inkrafttreten des Baulandmobilisierungsgesetzes und der Verordnung nach §250 BauGB in den Jahren 2020 und 2021 die Anzahl der Abgeschlossenheitsbescheinigungen gestiegen. Dies deutet darauf hin, dass Eigen-

tümerinnen und Eigentümer vor Inkrafttreten des Baulandmobilisierungsgesetzes noch von der Möglichkeit einer Umwandlung ohne Genehmigungserfordernis Gebrauch gemacht haben.

| | 2019 | 2020 | 2021 |
|----------------------|-------|-------|-------|
| Anzahl Vorgänge | 446 | 859 | 812 |
| Anzahl Wohneinheiten | 3.267 | 6.775 | 6.577 |

(ohne Neubau)

Quelle: Auswertung auf Basis der Daten aus BACom.

Die Praxis der Genehmigungsbehörden zeigt, dass Eigentümerinnen und Eigentümer zum Teil auch vor Antragsstellung einen hohen Beratungsbedarf haben. So wurde teilweise nach der Beratung auf die Stellung von Anträgen auf Genehmigung für eine Umwandlung verzichtet. Nur relativ wenige Anträge wurden abgelehnt, weil kein Genehmigungsgrund nach §250 Absatz 3 und 4 BauGB vorlag. Auch wurden mehr Genehmigungen erteilt als Ablehnungen. Daraus folgt – wie bereits die Erfahrungen mit Umwandlungsgenehmigungen in Gebieten mit sozialen Erhaltensverordnungen nahelegten – dass die Genehmigungspflicht auch oder vor allem präventiv wirkt. Eigentümerinnen und Eigentümer stellen – teilweise nach Beratung durch die zuständigen Fachämter – keine Anträge, wenn sie mit einer Ablehnung rechnen müssen. Im Übrigen bezieht sich die Mehrzahl der Anträge auf die Erteilung eines Negativtestes (also der Bestätigung, dass eine Genehmigungspflicht nicht besteht).

d. Fazit und Ausblick

Die FHH war das erste Bundesland, das die mit dem Baulandmobilisierungsgesetz eingeführten Verordnungsermächtigungen vollständig ausnutzte und blickt damit bundesweit auf den längsten Erfahrungszeitraum zurück. Die Erfahrungen sind positiv. Daher begrüßt der Senat ausdrücklich die im Koalitionsvertrag auf Bundesebene vereinbarte Entfristung der Verordnungen und damit der oben genannten Instrumente.

Auch wenn von der Ermächtigung zum Erlass einer Vorkaufsrechtsverordnung nach §25 Absatz 1 Nr. 3 BauGB in Hamburg bisher kein Gebrauch gemacht wurde, sieht der Senat allein in der Existenz dieser Vorschrift schon ein wichtiges, vor allem präventiv wirkendes Instrument.

Im Einzelfall wäre dieses Instrument ein taugliches Mittel, um Grundstücksspekulationen entgegenzutreten.

Hinsichtlich der Befreiungsmöglichkeit des §31 Absatz 3 BauGB bleibt festzuhalten, dass es sich um ein wichtiges Instrument für die dringend benötigte Wohnraumschaffung handelt. Dies wird bereits durch die Genehmigungszahlen belegt. Allerdings führt die Regelung auf Grund der Auslegung des Tatbestandsmerkmals „im Einzelfall“ durch die Rechtsprechung in der Praxis zu einem erhöhten Aufklärungs- und Informationsbedarf. Hamburg wird sich daher im Zuge der anstehenden Novellierung des Baugesetzbuches im Sinne einer vereinfachten Anwendbarkeit für eine Korrektur der Vorschrift einsetzen, damit sie in der Praxis noch leichter angewendet werden kann.

Auch das Baugebot nach dem neuen §176 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB wird vom Senat positiv bewertet. Es stellt den Behörden ein Instrument zur Verfügung, dessen bloße Existenz bereits stärkere Einwirkungsmöglichkeiten auf Eigentümerinnen und Eigentümer der betroffenen Grundstücke zulässt.

Schließlich lässt sich auch bei der Verordnung nach §250 BauGB angesichts der insgesamt nicht sehr hohen Zahlen (etwa im Vergleich zu Berlin) vor allem eine präventive Wirkung feststellen. So werden im angespannten Wohnungsmarkt nur wenige Mietwohnungen in Bestandsgebäuden dem Mietwohnungsmarkt entzogen.

3. Petikum

Der Senat beantragt, die Bürgerschaft wolle von dem vorstehenden Bericht Kenntnis nehmen.