

Antrag

der Abgeordneten Martina Koeppen, Milan Pein, Matthias Czech, Gabi Dobusch, Sabine Jansen, Dirk Kienscherf, Dr. Christel Oldenburg, Lars Pochnicht, Michael Weinreich, Dagmar Wiedemann (SPD) und Fraktion

und

der Abgeordneten Olaf Duge, Sonja Lattwesen, Farid Müller, Filiz Demirel, Rosa Domm, Gerrit Fuß, René Gögge, Dominik Lorenzen, Zohra Mojadeddi, Johannes Alexander Müller, Andrea Nunne, Lisa Maria Otte, Dr. Miriam Putz, Dr. Gudrun Schitteck, Ulrike Sparr (GRÜNE) und Fraktion

Betr.: Novelle Baugesetzbuch: Vorkaufsrecht im Milieuschutz präzisieren und stärken

Hamburg ist eine Stadt für alle. SPD und GRÜNE setzen sich gemeinsam dafür ein, dass Hamburg lebenswert bleibt. Das eigene Zuhause ist für ein gutes Leben von grundlegender Bedeutung. Rot-Grün richtet daher viele Maßnahmen des kommunalen Zusammenlebens darauf aus, das Leben in Hamburg für alle bezahlbar zu gestalten und die Bürger:innen vor Verdrängung zu schützen. Hamburg setzt sich in vielen Bereichen der Stadtgesellschaft gegen sozialräumliche Segregation und für ein Zusammenleben aller in vielfältigen Quartieren ein. Verdrängungseffekte sind in vielen deutschen und internationalen Städten empirisch nachweisbar. Um diese zu vermeiden, richtet Hamburg seit 2011 ein zentrales Augenmerk auf das gerechte Zusammenleben in der Stadt. Neben dem ambitionierten Wohnungsneubau im Hamburger Drittmix ist auch der Mieter:innenschutz dabei eine wichtige Stütze der gerechten Stadtgesellschaft.

Hamburg schöpft für den Mieter:innenschutz alle rechtlichen Möglichkeiten aus und setzt sich auch im Bund kontinuierlich für seine Verbesserung ein (siehe aktuell Bundesratsinitiative zu möblierten Wohnungen und zur Absenkung der Kappungsgrenze). Seit 2011 werden unter anderem verstärkt Gebiete mithilfe der Sozialen Erhaltungsverordnung (SozErhVO) nach § 172 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 Baugesetzbuch (BauGB) unter Schutz gestellt, mit dem Ziel, die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung aus besonderen städtebaulichen Gründen zu erhalten. Damit soll eine Verdrängung der Wohnbevölkerung verhindert werden. In Hamburg leben mittlerweile 317.000 Hamburger:innen in insgesamt 16 Gebieten mit SozErhVO. Neue Gebiete werden geprüft.

Hamburg will damit nachteilige städtebauliche Auswirkungen vermeiden. Eine Bewertung der konkreten, zu schützenden Sozialstruktur der Wohnbevölkerung sowie der städtebaulichen Auswirkungen durch eine befürchtete und zu erwartende Verdrängung liegen der Ausweisung der Gebiete mit SozErhVO zugrunde.

Die Schutzwirkung einer SozErhVO besteht darin, dass bestimmte Maßnahmen innerhalb des Gebiets vorab genehmigt und daraufhin geprüft werden müssen, ob diese die schützenswerte Zusammensetzung der Wohnbevölkerung in dem Gebiet gefährden. Dazu gehören der Abriss von Gebäuden und Gebäudeteilen, Baumaßnahmen und Modernisierungen, die den Wohnwert steigern und zu Mieterhöhungen

führen können, Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen (geregelt durch die Umwandlungsverordnung) sowie die Nutzungsänderung von Mietwohnungen.

Die Maßnahmen verfolgen unter anderem das Ziel, einer Verdrängungsgefahr zulasten der Bewohner:innen entgegenzuwirken. Die Feststellung der Verdrängungsgefahr basiert auf evidenzbasierten Annahmen. Das BauGB bietet mit der Umwandlungsverordnung gemäß § 250 BauGB zudem seit 2021 die Möglichkeit, in angespannte Wohnlagen die Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen unter Genehmigungsvorbehalt zu stellen. Der Hamburger Senat hat dazu im November 2021 eine Rechtsverordnung erlassen, nach der dieser Genehmigungsvorbehalt im gesamten Stadtgebiet für Häuser mit mehr als fünf Wohneinheiten gilt.

Darüber hinaus kann Hamburg das Vorkaufsrecht nach § 24 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 BauGB in Gebieten mit SozErhVO ausüben. Mithilfe einer Abwendungsvereinbarung kann der:die Käufer:in des Grundstücks dieses verhindern. Darin muss sich der:die Käufer:in vertraglich verpflichten, die Ziele und Zwecke der SozErhVO zu erfüllen.

Am 9. November hat das Bundesverwaltungsgericht in Leipzig der Klage einer Immobiliengesellschaft gegen das Land Berlin (Urteil vom 9.11.2021, Az.: BVerwG 4 C 1.20) stattgegeben und damit das Urteil des Oberverwaltungsgerichts (OVG) Berlin-Brandenburg vom 22.10.2019 (Az.:10 B 9.18) aufgehoben. Ein Vorkaufsrecht nach § 24 BauGB dürfe nicht auf Basis der Annahme ausgeübt werden, dass durch den Erwerb und die zukünftige Nutzung des Grundstücks eine Verdrängung der Mieter:innen aus dem Gebiet zu befürchten wäre.

Das Bundesverwaltungsgericht begründete das Urteil mit § 26 Nummer 4 Alternative 2 BauGB. Das Vorkaufsrecht sei demnach ausgeschlossen, wenn das Grundstück entsprechend den Zielen oder Zwecken der städtebaulichen Maßnahmen bebaut ist und genutzt wird und ein auf ihm errichtetes Gebäude keine Missstände oder Mängel im Sinne des § 177 Absatz 2 und 3 Satz 1 BauGB aufweise. Das Gericht haftet formal am Wortlaut des BauGB und lässt die in Gebieten mit SozErhVO typischerweise maßgebliche Frage, ob eine Maßnahme eine Verdrängungsgefahr für die Bürger:innen auslösen kann, unbeachtet. In der Vorinstanz berücksichtigte das OVG hingegen die Aspekte der Verdrängungsgefahr noch. Die Entscheidung der nun letzten Instanz lässt damit grundsätzliche Auswirkungen auf die Ausübung des Vorkaufsrechts zum Schutz der Mieter:innen annehmen.

Es steht zu befürchten, dass das Urteil zur Folge hat, dass zukünftig die Ausübung des Vorkaufsrechts nur in wenigen Ausnahmefällen möglich sein wird, zum Beispiel wenn die Immobilie leer steht oder stark sanierungsbedürftig ist. Damit können voraussichtlich sozial und städtebaulich unerwünschte Prozesse kommunal nicht mehr frühzeitig gesteuert werden. Die Auswirkungen des Urteils auf die Quartiere und ihre Bewohner:innen dürfte sich damit negativ auf eine städtebaulich gewünschte gemischte Quartiersstruktur auswirken. Dies widerspricht dem Sinn und Zweck der Vorkaufsrechtsausübung in Gebieten mit SozErhVO. Mit Blick auf diesen, auch vom Gesetzgeber nicht beabsichtigten, Effekt hat die Ausübungspraxis – bestätigt durch die oben zitierte Entscheidung des OVG Berlin-Brandenburg und die dort angegebene rechtswissenschaftliche Kommentarliteratur – von Vorkaufsrechten sich auf die tatsächensbasierte Annahme gestützt, ob die zukünftigen Nutzungsabsichten der Käufer:innen für das Grundstück gegen die Ziele und Zwecke der SozErhVO verstoßen würden. Dieser sinnvollen Praxis ist nunmehr die Grundlage entzogen. Daher gilt es, diese für die Zukunft wieder rechtssicher zu ermöglichen. Dafür bedarf es einer Novelle des BauGB.

Die Bürgerschaft möge beschließen:

Der Senat wird ersucht,

1. das Gerichtsurteil des Bundesverwaltungsgerichts nach dessen Veröffentlichung im amtlichen Volltext dahin gehend eingehend und vollumfänglich zu prüfen, welche Relevanz es für die Hamburger Praxis zur Nutzung des Vorkaufsrechts nach § 24 Baugesetzbuch hat;

2. sich im Bundesrat sowie anderweitig auf Bundesebene (zum Beispiel in der Bauministerkonferenz) dafür einzusetzen, dass die Ausübung des Vorkaufsrechts in Gebieten mit Sozialer Erhaltungsverordnung rechtssicher auf das Ziel gerichtet werden kann, die Erhaltung und Zusammensetzung der Wohnbevölkerung auch für die Zukunft nachhaltig zu sichern;
3. der Bürgerschaft bis zum 30. September 2022 zu berichten.