

Bezirksamt Wandsbek
Dezernat für Wirtschaft, Bauen und Umwelt
Fachamt Stadt- und Landschaftsplanung

BEGRÜNDUNG

**zum Erlass einer Sozialen Erhaltungsverordnung
gemäß §172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Baugesetzbuch
für ein Gebiet in den Stadtteilen Eilbek und Wandsbek**

(Soziale Erhaltungsverordnung „Eilbek“)

ENTWURF

Inhalt

| | | |
|-----|---|----|
| 1 | Anlass und vorbereitende Maßnahmen..... | 3 |
| 2 | Ergebnisse der Repräsentativerhebung..... | 4 |
| 2.1 | Strukturmerkmale des Gebietes..... | 4 |
| 2.2 | Aufwertungspotential des Wohnungsbestandes..... | 6 |
| 2.3 | Verdrängungspotenzial der Wohnbevölkerung..... | 8 |
| 2.4 | Zusammenfassung: Aufwertungs- und Verdrängungspotential sowie Verdrängungsdruck im Gebiet..... | 10 |
| 2.5 | Abschätzung möglicher städtebaulicher Folgen von Aufwertung und Verdrängung..... | 12 |
| 3 | Rechtliche Wirkung..... | 13 |
| 4 | Zusammenfassung..... | 14 |

ENTWURF

1 Anlass und vorbereitende Maßnahmen

Das Verordnungsgebiet umfasst - entsprechend der in der Repräsentativerhebung vorgeschlagenen Abgrenzung - nahezu den gesamten Stadtteil Eilbek (vgl. die Karte auf S. 5); ausgenommen sind die Dreiecksfläche zwischen den Bahngleisen am Südostrand und das angrenzende Gewerbegebiet, eingeschlossen sind allerdings einzelne dort gelegene Mehrfamilienhäuser, außerdem die Grundstücke der Gebäude Mühlenstraße 9 bis 19 im äußersten Nordosten des Verordnungsgebietes, die zum Stadtteil und der Gemarkung Wandsbek gehören.

Vor dem Hintergrund der aktuellen Wohnungsmarktentwicklung und der derzeitigen Trends in einzelnen Wohnungsteilmärkten weist Eilbek durch die Nähe zur Innenstadt, die sehr gute Anbindung an den ÖPNV und die Infrastruktur eine besondere Nachfragegunst auf. Bisher eher „unauffällig“, ist Eilbek mit zunehmender Verengung des Markts in den zentraleren Stadtteilen mittlerweile in den Fokus der Immobilienwirtschaft und der Nachfrage gerückt. Aufgrund der Zunahme hochpreisiger Angebote in jüngster Zeit sind Ansätze einer Gentrifizierung zu verzeichnen. Eine zunehmende Aufwertung des Bestands - darunter auch die aus der Bindung laufenden Sozialwohnungen - ist daher zu vermuten.

Für das Gebiet kann nicht von einem abgeschlossenen Aufwertungsprozess ausgegangen werden. Vielmehr bestehen weitere Aufwertungspotenziale, die – ggf. geleitet von spekulativen Interessen - Verdrängungsprozesse der angestammten Wohnbevölkerung in Gang setzen können.

Zum Erhalt der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung in einem Gebiet steht das Instrument der Sozialen Erhaltungsverordnung nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Baugesetzbuch (BauGB) in Verbindung mit der Hamburgischen Umwandlungsverordnung vom 10.12.2002 (HmbGVBl. S. 324), zuletzt geändert durch Verordnung vom 04.09.2018 (HmbGVBl. S. 292), zur Verfügung.

Zur Gewinnung von ersten Anhaltspunkten über die tatsächliche Situation und den städtebaulichen Handlungsbedarf hatten die Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen und das Bezirksamt Hamburg-Wandsbek eine Voruntersuchung (Plausibilitätsprüfung) für eine mögliche Soziale Erhaltungsverordnung zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung aus besonderen städtebaulichen Gründen veranlasst. Diese wurde von der ARGE Kirchhoff/Jacobs durchgeführt und im April 2018 abgeschlossen. Die Voruntersuchung lieferte Indizien dafür, dass Veränderungen - namentlich ein Aufwertungs- und Verdrängungsdruck – im Untersuchungsgebiet vorliegen; das Gebiet hat sich als Standort für Wohneigentum etabliert und ist verstärkt für Investitionen aus der Immobilienwirtschaft und die private Kapitalanlage von Interesse. Auf Grundlage der Ergebnisse der Voruntersuchung hat der Planungsausschuss der Bezirksversammlung Wandsbek am 15.05.2018 empfohlen, die Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen gem. § 27 BezVG zu bitten, den Aufstellungsbeschluss und Vergabe einer Repräsentativuntersuchung einzuleiten. Das Bezirksamt Wandsbek hat nachfolgend die Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen am 17.05.2018 darum gebeten, einen Aufstellungsbeschluss und eine Verordnung über eine Repräsentativerhebung vorzubereiten.

Der Senatsbeschluss vom 16. Oktober 2018 über die Aufstellung einer Sozialen Erhaltungsverordnung nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB für ein Gebiet in den Stadtteilen Eilbek und Wandsbek wurde am 23. Oktober 2018 im Amtlichen Anzeiger (S. 2445f.) bekanntgemacht.

Im Zuge dessen beauftragte der Senat die Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen mit der Durchführung der Repräsentativuntersuchung (durchgeführt durch die ARGE Kirchhoff/Jacobs), mittels derer ein mögliches städtebauliches Erfordernis für den Erlass einer Sozialen Erhaltungsverordnung und ihr Vollzug weiter geprüft werden sollte. Die dafür erforderliche Rechtsverordnung gemäß § 2 Abs. 3 Hamburgisches Statistikgesetz vom 19. März 1991 (zuletzt geändert am 17. Februar 2009) wurde ebenfalls durch den Senat am 16.10.2018 erlassen und am 23.10.2018 im Hamburgischen Gesetz- und Verordnungsblatt (S. 346-348) bekanntgemacht.

Ziel der Untersuchung war es, Aufwertungs- und Verdrängungspotenziale sowie den Verdrängungsdruck im Gebiet festzustellen und die zu erwartenden städtebaulichen Folgen von Aufwertung und Verdrängung zu ermitteln. Ziel war auch, die Notwendigkeit einer Sozialen Erhaltungsverordnung zu untersuchen und zu klären, ob die Anwendungsvoraussetzungen und die Anwendungsmöglichkeiten vorliegen sowie den gebietstypischen Ausstattungsstandard der Wohnungen zu erheben. Die Repräsentativuntersuchung wurde zwischen Januar und März 2019 mittels standardisierter mündlicher Interviews bei einer repräsentativen Zufallsstichprobe von 1.075 Haushalten durchgeführt. Neben der Befragung wurden Expertengespräche und Sekundäranalysen sowie Begehungen des Gebiets durchgeführt.

2 Ergebnisse der Repräsentativerhebung

2.1 Strukturmerkmale des Gebietes

Das Untersuchungsgebiet umfasst nahezu den gesamten Stadtteil Eilbek; ausgenommen sind die Dreiecksfläche zwischen den Bahngleisen am Südostrand und das angrenzende Gewerbegebiet, eingeschlossen sind allerdings einzelne dort gelegene Mehrfamilienhäuser, außerdem die Grundstücke der Gebäude Mühlenstraße 9 bis 19 im äußersten Nordosten des Untersuchungsgebietes, die zum Stadtteil und zur Gemarkung Wandsbek gehören.

Eilbek weist eine äußerst günstige Verkehrslage auf: eine geringe Entfernung zur City und zu den benachbarten Subzentren und eine hervorragende Anbindung durch den ÖPNV. Es gibt einige stark belastete Durchgangsstraßen, in weiten Teilen aber auch attraktive ruhige Wohnlagen. Die Wandsbeker Chaussee verläuft mittig in Ost-West-Richtung durch das Gebiet.

Im 2. Weltkrieg wurde Eilbek - wie die benachbarten Stadtteile - weitestgehend zerstört. Zwischen 1948 und den 1960er Jahren gab es einen umfassenden Wiederaufbau - meist in der Form von Geschoßwohnungsbau für Familien. Rund drei Viertel aller Gebäude und über 80 % der Wohnungen entfallen auf diesen Zeitraum. Das Gebiet besteht allerdings aus unterschiedlichen Teilbereichen, die durch teils homogene, teils heterogene Nutzungen und Baustrukturen bzw. Eigentümer/innen geprägt sind.

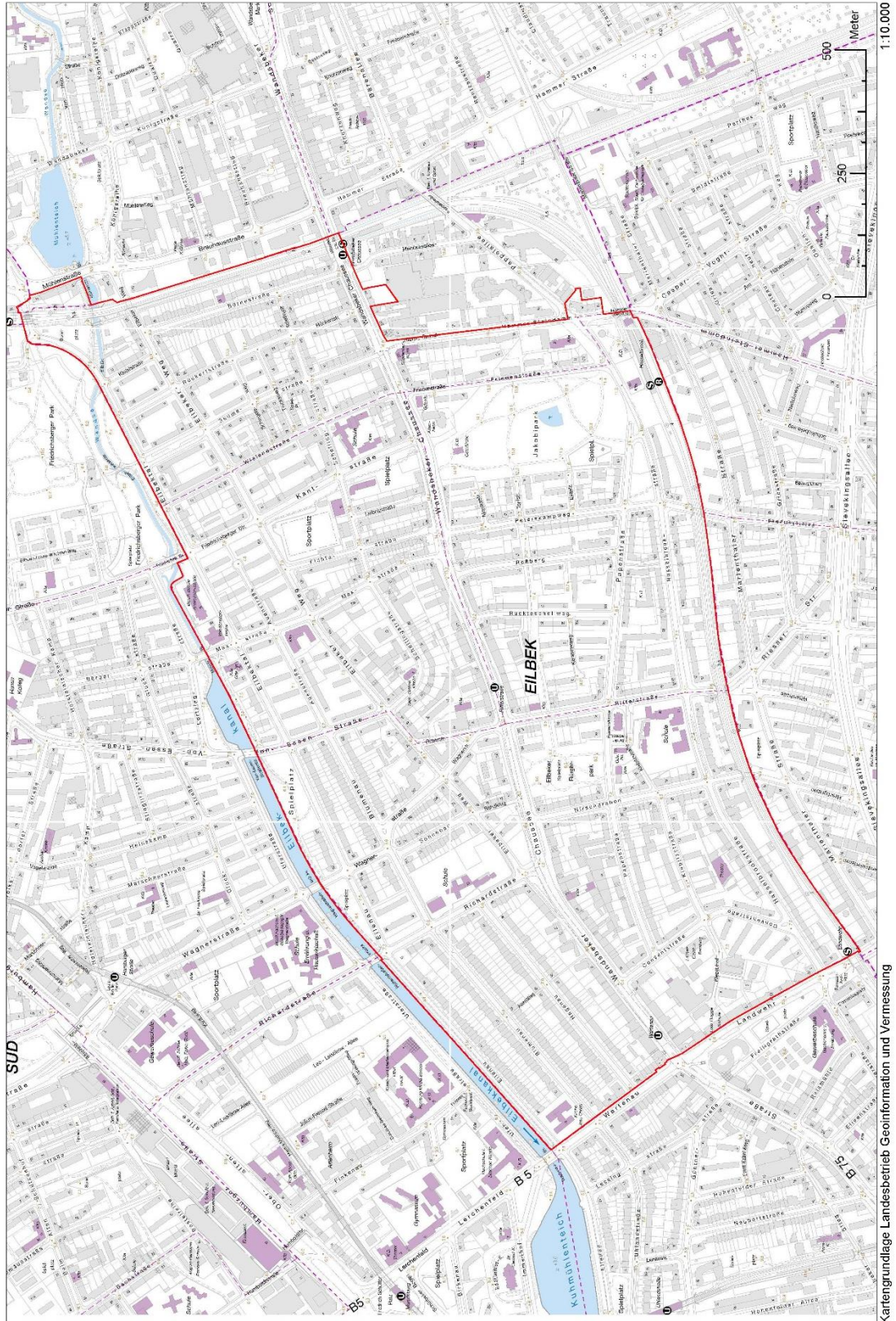
Am Ost- und Westrand des Untersuchungsgebietes gibt es Verbrauchermärkte/Discounter sowie östlich nahe gelegen das Wandsbeker Bezirkszentrum (Wandsbeker Markt). Die gebietsinterne Nahversorgung erfolgt weitgehend entlang der Wandsbeker Chaussee und ist z.T. im Wandel. Die Infrastruktur in Eilbek ist umfangreich: Es gibt 3 Grundschulen, 14 Kindertagesstätten, 2 Sportvereine, 3 Kirchen, 2 Berufsfachschulen, Wohnprojekte und viele Angebote/Treffpunkte für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen.

Im Gebiet dominiert die Wohnnutzung. Der größte Teil der Wohnungen im Untersuchungsgebiet entfällt auf privatwirtschaftliche Mietwohnungen und Eigentumswohnungen, gut 20 % entfallen auf Genossenschaften. Die städtische SAGA spielt mit einem Anteil von 5 % der Wohnungen nur eine geringe Rolle; der Anteil der Sozialwohnungen liegt mit 3 % deutlich unter dem Hamburger Durchschnittswert (ca. 8 %). (siehe auch Kap. 2.2.3)

Eine ausgeprägte Stadtteilkultur, die sich über das gesamte Gebiet erstreckt, ist nur ansatzweise erkennbar. Allerdings sind in kleineren Teilbereichen eine starke Vernetzung der Bewohnerinnen und Bewohner und ein großes Engagement für das jeweilige Umfeld zu verzeichnen, was insgesamt für intakte Strukturen und ein stabiles Zusammenleben der Wohnbevölkerung spricht.

Anlage zur Sozialen Erhaltungsverordnung
in den Stadtteilen Eilbek und Wandsbek

 Gebietsabgrenzung Soziale Erhaltungsverordnung „Eilbek“



Karte: Maßnahmensgebiet – Soziale Erhaltungsverordnung „Eilbek“, ohne Maßstab

2.2 Aufwertungspotential des Wohnungsbestandes

Im gesamten Gebiet wurde anhand folgender Indikatoren Aufwertungspotential festgestellt:

2.2.1 Ausstattungsstandard und Qualität der Wohnungen

Aufgrund umfassender Kriegszerstörungen liegt der Bestand der Wohnungen mehrheitlich mit über 80 % in Nachkriegsbauten bis 1967. Rund 12 % des Bestandes entfällt auf jüngere Gebäude und lediglich 7 % auf Alt- und Zwischenkriegsbauten.

Anhand der Stichprobe hochgerechnet gab es im Frühjahr 2019 rund 13.000 Wohnungen im Untersuchungsgebiet. Es befinden sich lediglich 3 % des Gesamtbestands aller Wohnungen (Stichtag 01.01.2018, Anzahl 436) in der Belegungs- und/oder Mietpreisbindung (1. Förderweg). Ein Fünftel dieser Wohnungen wird bis zum 01.01.2022 aus der Bindung laufen.

Die Größe der Wohnungen spielt eine wesentliche Rolle bei der Entwicklung der Nachfrage. Mit durchschnittlich 2,6 Wohnräumen und 63 m² sind die Wohnungen im Untersuchungsgebiet überwiegend relativ klein. Es dominieren 2-, 2 ½- und 3-Zimmer-Wohnungen mit einem Anteil von 80 %. Wohnungen mit 4 oder mehr Zimmern machen 11 % des Wohnungsbestands aus, 8 % der Wohnungen enthalten nur ein Zimmer. Der sehr geringe Altbaubestand enthält in der Regel die größeren Wohnungen. Die durchschnittliche Zimmerzahl beträgt hier 3,8, die Wohnfläche 89 m². Im Hinblick auf eine zahlungskräftige Nachfrage mit größeren Flächenansprüchen sind bereits in der Vergangenheit Zusammenlegungen von Wohnungen im Bestand der Zwischen- und Nachkriegszeit zu verzeichnen. Hier bietet sich ein Ansatzpunkt für Bestandsveränderungen, die zu einer Verdrängung der bisher ansässigen Wohnbevölkerung führen können.

Der Ausstattungsstandard weist im Hinblick auf die grundlegenden mietwirksamen Faktoren kaum Defizite auf. Es verfügen 97 % der Wohnungen über Sammelheizung und Bad. Insbesondere die größeren Wohnanlagen der Nachkriegszeit mit aus heutiger Sicht oft unzureichenden Qualitäten sind in der Vergangenheit meist entsprechend modernisiert worden. Eine zentrale Warmwasser-Aufbereitung, Iso- oder Doppelfenster, eine Küche mit Herd und Spüle, Fliesen im Bad (Boden und Wand) und in der Küche (Wand), eine akustische Gegensprech-/ Türöffneranlage und ein Freisitz gehören zum gebietstypischen Standard - sind also bei mehr als zwei Drittel der Wohnungen vorhanden. Darüber hinaus bestehen innerhalb der meisten Wohnungen Spielräume für eine mietwirksame Aufwertung, wie beispielsweise bauliche Veränderungen, Nachrüstung von Aufzügen oder Ergänzung eines zusätzlichen Bades oder WC in größeren Wohnungen.

Es ist festzustellen, dass der Gebäudebestand in weiten Teilen des Untersuchungsgebiets optisch einen instand gehaltenen bis guten, tlw. sehr guten Eindruck macht. Einzelne Gebäude und Straßenabschnitte sind davon auszunehmen. Die Auswertungsergebnisse der Befragung zeigen, dass 15% aller Wohnungen in Häusern liegen, die Mängel an Fassaden, Eingangsbereichen bzw. Treppenhäusern aufweisen. Es ist nach Einschätzung der Befragten diesbezüglich noch weiteres Aufwertungspotential vorhanden.

2.2.2 Mietenstruktur

Die Bestandsmieten im Gebiet belaufen sich nach dem Ergebnis der Befragung auf durchschnittlich 9,10 € nettokalt/m² Wohnfläche, die Spanne reicht von 4,82 bis 24,71 € nettokalt/m² Wohnfläche.

Hinsichtlich der Neuvermietungsmieten ist anhand einer Auswertung von Wohnungsangeboten im Internet festzustellen, dass diese in den vergangenen zehn Jahren weitestgehend konstant parallel zu den Hamburger Werten angestiegen sind, aber meist etwas unter dem Durchschnitt lagen. Im Jahr 2018 wurde ein Wert von durchschnittlich 12,80 € nettokalt/m² Wohnfläche erreicht. Im Frühjahr 2019 wurde für Eilbek im Rahmen der Internetrecherche die Preisgruppe 13,00 bis 14,50 € nettokalt/m²

Wohnfläche ausgewiesen. Diese Werte können der Erhebungssystematik bedingt nur einen Teil der Bestandswohnungen und Neubauten darstellen.

Die tatsächlichen Neuvermietungsmieten liegen im Durchschnitt niedriger, wie die Befragungsergebnisse der Repräsentativerhebung zeigen: Bei den in den Jahren 2018/2019 eingezogenen Haushalten (alle Vermietergruppen und Arten des Wohnraums) liegt der Durchschnitt bei 11,08 Euro nettokalt/m² Wohnfläche, die Spanne reicht von 6,86 bis 24,71 Euro nettokalt/m² Wohnfläche. 70 % der Neuvermietungsmieten liegen über dem jeweiligen oberen Mietenspiegel-Spannenwert. Die Ergebnisse zeigen, dass mit der Mietsteigerung auch in Eilbek der Verdrängungsdruck auf weniger einkommensstarke Bevölkerungsgruppen steigt.

Das Mietenniveau und die allgemeine Mietenentwicklung sind nicht unmittelbarer Gegenstand der Sozialen Erhaltungsverordnung bzw. der städtebaulichen Zielsetzung des Erhalts der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung. Die Erhaltungsziele sind jedoch dann tangiert, wenn sich strukturell die schützenswerte Bevölkerung bzw. einzelne Gruppen ihren Wohnstandort nicht mehr leisten können.

2.2.3 Wohnstatus und Eigentümerwechsel / Umwandlung

Im Untersuchungsgebiet wohnen 91 % der Haushalte zur Miete, einschließlich solcher in vermieteten Eigentumswohnungen, 9 % sind selbstnutzende Wohnungseigentümer/innen. Untermietverhältnisse gibt es nur im Einzelfall. Mit lediglich 3 % der Wohnungen, die sich in der Mietpreisbindung des geförderten Wohnungsbaus befinden, liegt Eilbek bereits deutlich unter dem Hamburger Durchschnitt von 8,2 %. Bis zum 01.01.2022 werden ein Fünftel dieser Wohnungen aus der Bindung laufen und der Anteil sich nochmals verringern.

Bezüglich der Eigentümerstruktur entfallen rund 45 % des Wohnungsbestandes auf private Einzeleigentümer/innen sowie privatwirtschaftliche Wohnungsunternehmen. Von den abgeschlossenen Eigentumswohnungen ist ca. ein Drittel selbstgenutzt, der Rest wird vermietet. Ein Drittel (29 %) des Wohnungsbestandes ist Wohnungseigentümergeinschaften zuzuordnen. Insgesamt fallen demnach 70 % der Mietwohnungen auf privatwirtschaftliche Eigentümer. In den vergangenen zehn Jahren haben ca. 8 Mehrfamilienhäuser pro Jahr den/die Eigentümer/in gewechselt. Es wird davon ausgegangen, dass es aufgrund der zu erwartenden konstant bleibenden Nachfrage nach Immobilien bei den privatwirtschaftlichen Eigentümer/innen sowie professionellen Akteuren auch zukünftig zu Eigentümerwechseln kommen wird.

Der Wohnungsbestand der Genossenschaften (21 %) und der SAGA Unternehmensgruppe (5 %) konzentriert sich räumlich im Nordosten und Südwesten Eilbeks.

Ein wesentlicher Indikator für den Verdrängungsdruck stellt die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen dar, da die Umwandlungen im Allgemeinen zu höheren Wohnkosten führen können – unabhängig von der Ausgangsmiete, weil der an der potentiellen Rendite orientierte Kaufpreis finanziert werden muss. Entsprechend sind vielfach Kapitalanleger/innen bzw. künftige zahlungskräftige Nutzer/innen die Zielgruppe. In den vergangenen Jahren kam es im Untersuchungsgebiet regelmäßig zu Umwandlungen. Ein Indikator dafür stellen die Abgeschlossenheitsbescheinigungen (AB) dar. Im Zeitraum von 2011 bis 2018 sind für Bestandswohnungen 436 AB erteilt worden. Der Anteil der selbstgenutzten Eigentumswohnungen ist seit 2011 (Zensus) von 36 % auf ca. 32 % (Befragungsergebnisse) zurückgegangen. Die rückläufigen Zahlen an selbstgenutzten Eigentumswohnungen deuten darauf hin, dass in jüngerer Vergangenheit vermehrt Kapitalanleger/innen im Gebiet auftreten.

2.2.4 Modernisierungs- und Investitionstrends

Im hier dominierenden Nachkriegsbestand von Wohnungen waren bis weit in die 1950er Jahre Ofenheizung, Boiler für die Warmwasserbereitung, ein bis zwei Stromkreise (gelegentlich auch über zwei Wohnungen), Einfachverglasung und kein Freisitz vielfach Standard. Seit den 1960er Jahren ist solcher Bestand weitgehend modernisiert worden und im Innern auf dem Stand der jeweiligen Modernisierungsepoche; manche Objekte sind auch mehrfach saniert/modernisiert worden. Zum Teil gab es nachträgliche Wärmedämmung, Balkonanbau, Wohnungszusammenlegungen, eine Neugestaltung der Eingangssituationen/Außenbereiche und eine Nachrüstung mit Tiefgaragen - insbesondere bei den größeren Wohnanlagen. Auch in der jüngeren Vergangenheit stellen Wärmedämmung und die Nachrüstung bzw. Vergrößerung von Balkonen einen hohen Anteil bei den Bauanträgen.

Innerhalb der letzten fünf Jahre wurden in 25 % der Bestandswohnungen bauliche Verbesserungsmaßnahmen durchgeführt oder es sind solche geplant. Es handelt sich dabei beispielsweise um die Modernisierung der Gebäudehülle (Wärmedämmung), den Einbau neuer Fenster und/oder die Modernisierung der Gebäudetechnik sowie auch die Erneuerung von Ausstattungsteilen im Bad bzw. der Küche und den erstmaligen Anbau bzw. die Vergrößerung von Balkonen. In der Regel können die genannten Maßnahmen entsprechende Mieterhöhungen nach sich ziehen. In 72 % der Wohnungen sind innerhalb der letzten fünf Jahre Maßnahmen weder durchgeführt worden noch geplant. Bezüglich der Aufwertungswahrscheinlichkeit ist ergänzend festzuhalten, dass das Untersuchungsgebiet keine städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen gemäß Baugesetzbuch erfahren hat. Somit besteht weiterhin ein Spielraum für mietrelevante Verbesserungsmaßnahmen in den einzelnen Wohnungen sowie am äußeren Gebäudebestand.

Auch bei den Sozialwohnungen im Untersuchungsgebiet dürfte ein bauliches Verbesserungspotenzial bestehen. Sobald diese aus der Bindung laufen, sind Mietpreissteigerungen zu erwarten, jedoch können dann auch vorhandene Aufwertungspotenziale ausgeschöpft werden.

2.3 Verdrängungspotenzial der Wohnbevölkerung¹

Ein Verdrängungspotenzial wurde mittels folgender sozialstruktureller Indikatoren festgestellt:

2.3.1 Bewohner- und Haushaltsstruktur

Im Untersuchungsgebiet leben zurzeit rund 23.000 Menschen in gut 13.000 Wohnungen. Hinzu kommen einige Sondersituationen wie soziale Wohnprojekte und eine große Altenwohnanlage. Der Anteil der Alleinlebenden liegt bei 42 % und damit etwas unter dem Hamburger Durchschnitt von 49 %. Familien stellen 21 % der befragten Haushalte (Hamburg 24 %), bei knapp einem Viertel handelt es sich um Alleinerziehende. Der Anteil der übrigen Haushalte ohne Kinder ist mit 37 % höher als in Hamburg (27 %); darunter handelt es sich zu 29 % um Paare und zu 8 % um sonstige Mehrpersonenhaushalte (= 5 % Wohngemeinschaften und 3 % Mehrgenerationen-Haushalte).

Abweichend von anderen zentrumsnahen Gebieten, wo die Altersgruppe der 35 bis 55 jährigen stärker vertreten ist, liegt die Altersstruktur in Eilbek nahe an der gesamtstädtischen Verteilung. Lediglich die älteren Menschen ab 65 Jahren sind etwas geringer vertreten (20 gegenüber 24 %) zugunsten der

¹ Die Angaben basieren auf den Ergebnissen der Repräsentativerhebung (ARGE Kirchhoff/Jacobs, Aug. 2019) und können aufgrund der Erhebungs- bzw. Auswertungsmethode teilweise von den amtlich geführten Statistiken abweichen.

jungen Haushalte bis 35 Jahre (29 gegenüber 25 %). Bei 23 % der erfassten Haushalte weisen alle oder ein Teil der Personen einen Migrationshintergrund auf.

2.3.2 Bildung, Erwerbstätigkeit und ökonomisches Potential

Die Haushalte verfügen zum überwiegenden Teil über höhere Bildungsabschlüsse. In 40 % der Haushalte kann mindestens eine Person ein abgeschlossenes Studium vorweisen und in 27 % verfügt mindestens ein Mitglied über die allgemeine Hochschulreife (Abitur). Bei 12 % der Haushalte besteht der höchste Ausbildungsgrad in einem Volks-/Hauptschulabschluss, bei 22 % in einem Realschulabschluss. Der Schulabschluss wird als ein Indikator für die Sozialstruktur und für die Handlungskompetenz in Krisensituationen gewertet. Er gibt tendenziell Aufschluss über die Fähigkeit, sich über eine Rechtslage zu informieren bzw. sie auf die eigene Situation zu beziehen, Rechte wahrzunehmen, Hilfen zu finden und sie auszuschöpfen (Behörden, Beratung/Initiativen, Rechtsanwalt). Eine Akademisierung, die als Indikator für eine Gentrifizierung gewertet wird, ist im Gebiet bereits in Ansätzen zu erkennen.

Aktuell gibt es in 73 % der Haushalte mindestens eine erwerbstätige Person, bei 4 % der Haushalte besteht die Einnahmequelle ausschließlich aus Arbeitslosengeld, bei 20 % ausschließlich aus Renten. Trotz des relativ hohen Anteils an Haushalten mit Rentenbezug liegt die Quote der erwerbstätigen Haushalte noch über dem Wert Hamburgs (66 %). Personenbezogen dominieren unter den Erwerbstätigen - wie in Hamburg insgesamt – die Angestellten und Beamten (84 %; FHH 76 %). Der Anteil der Selbständigen liegt mit 9 % niedriger als der in Hamburg (13 %) und deutlich niedriger als in den übrigen Gebieten mit Sozialer Erhaltungsverordnung. Die Arbeitslosenquote liegt im Gebiet bei 5 %, in Hamburg bei 6,2 %. Ebenso häufig wie in Hamburg handelt es sich um Arbeitslose nach SGB II (63 %).

Die Bevölkerungsstruktur ist trotz der Zuwanderung bessergestellter Bevölkerungsgruppen noch immer durch nennenswerte Anteile ökonomisch schwächer gestellter Gruppen geprägt. Das Durchschnittseinkommen pro Haushalt liegt bei 2.630 Euro netto pro Monat. Während das Durchschnittseinkommen der Haushalte mit bis zu fünf Jahren Wohndauer bei 2.780 Euro netto liegt, so liegt das durchschnittliche Haushaltseinkommen bei längerer Wohndauer bei lediglich 2.160 Euro netto, dies liegt unter anderem am Erwerbsstatus, also an einem dominierenden Anteil an Ruhegeldempfängern. Bei rund 75% der Haushalte liegt das Durchschnittseinkommen unter 3.200 Euro netto. Rund 14 % der Haushalte leben mit einem Netto-Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 750 Euro pro Monat.

Durchschnittlich bringen die Haushalte im Gebiet nach den Ergebnissen der Befragung rund 33 % ihres Netto-Haushaltseinkommens für die Bruttomiete auf. 52 % weisen eine relativ hohe Belastung von 30 % oder mehr auf. Eine Belastung von 40 % oder mehr tragen insbesondere Alleinerziehende (57 % dieser Haushalte) und Singles aller Altersgruppen (43 %), hier besonders Personen im Alter ab 60 Jahren (56 %).

2.3.3 Gebietsbindung der Bevölkerung

Eine lange Wohndauer ist ein Indiz für eine starke Identifikation und Verbundenheit mit dem Stadtteil. Die durchschnittliche Wohndauer von 11,6 Jahren in Eilbek zeugt von einer gewissen Sesshaftigkeit. Die Untersuchung zeigt, dass rund ein Drittel der Haushalte mindestens zehn Jahre in ihrer Wohnung leben. Aufgrund des Generationenwechsels im Nachkriegsbestand ist allerdings auch bei einem Teil des Bestands eine relativ hohe Fluktuation zu verzeichnen. Die Hälfte aller Haushalte ist in den vergangenen 5 Jahren eingezogen.

Eine lange Wohndauer geht in der Regel mit einer hohen Wohnzufriedenheit einher. Dementsprechend herrscht im Gebiet - trotz einiger lokal begrenzter Beeinträchtigungen aus der Verkehrssituation oder anderen Faktoren - insgesamt eine hohe Wohnzufriedenheit mit dem Wohnumfeld. Es sind 94 % der Befragten mit ihrem Gebiet und dem Umfeld "sehr zufrieden" oder "eher zufrieden". Die

diversen Infrastrukturangebote im Gebiet werden genutzt, 96 % der Haushalte erledigen ihre Einkäufe für den täglichen Bedarf im Umfeld.

Für ein intaktes Zusammenleben und aus städtebaulicher Sicht bewährte Strukturen sprechen funktionierende Nachbarschaften, eine gute Vernetzung im jeweiligen Umfeld und ehrenamtliches Engagement für das Gebiet. Die Umzugsneigungen im Gebiet sind als gering einzuschätzen. Lediglich 8 % der Haushalte wollen oder müssen auf jeden Fall in den nächsten zwei Jahren umziehen.

2.4 Zusammenfassung: Aufwertungs- und Verdrängungspotential sowie Verdrängungsdruck im Gebiet

Nach Darstellung der Indikatoren ist festzuhalten, dass es im Gesamtgebiet ein Aufwertungs- und Verdrängungspotenzial gibt, welches in Verbindung mit einem sich verstärkenden Verdrängungsdruck mit hoher Wahrscheinlichkeit einen Aufwertungs- und Umstrukturierungsprozess in Gang setzt und vertieft, der zu einer Verdrängung der ansässigen Wohnbevölkerung führt.

2.4.1 Verdrängungspotential

Im Gebiet ist eine hohe Zufriedenheit der Bewohner/innen mit der Wohnsituation und dem Umfeld zu verzeichnen. Die Bewohner/innen mit längerer Wohndauer sind stark in ihrem Stadtteil verwurzelt, die Kontakte und sozialen Netze ausgeprägt und von Toleranz und Zusammenhalt gekennzeichnet. Es gibt sowohl funktionierende soziale Kontakte/Netze und informelle Gruppen in den einzelnen städtebaulich einheitlichen Teilbereichen, insbesondere bei Eigentümern mit größerem Bestand (hier auch Raumangebote, Aktivitäten/Veranstaltungen) als auch ein reges Quartiersleben (Aktionen unterschiedlicher Art, von Bewohnern/Gewerbetreibenden und öffentlichen und privaten Einrichtungen im Stadtteil getragen). Obwohl aus den Ergebnissen der Befragung zu erkennen war, dass viele Bewohner keinen Überblick über das gesamte Gebiet haben, jeweils weiter entfernte Bereiche nicht kennen und ein identitätsstiftendes Zentrum fehlt, gibt es ein "Wir-Gefühl" in Eilbek.

Die Zusammensetzung der Bevölkerung ist noch durch nennenswerte Anteile sozial- bzw. einkommensschwächer gestellter Gruppen geprägt, die bei einer weiteren Aufwertung des Bestands und einer damit verbundenen Mietsteigerung hinsichtlich der Mietleistungsfähigkeit nicht mithalten können. Verdrängungspotential ist damit gegeben.

Ein Großteil der angestammten Bevölkerung (75 %) verfügt über ein geringes bis mittleres Haushaltseinkommen von unter 3.200 Euro netto monatlich. Bei 14 % der Haushalte liegt das Einkommen bei unter 750 Euro netto monatlich. Diese zählen damit zu der durch Verdrängungsdruck besonders gefährdeten Bevölkerungsgruppe.

Das betrachtete Gebiet weist eine Vielzahl unterschiedlicher Situationen aufgrund der historischen Entwicklung, der Bau- und Eigentümerstrukturen sowie der Nutzungen auf. Insbesondere hinsichtlich der Bewohnerstruktur und dem Gebäudebestand und -qualitäten gibt es in Teilgebieten signifikante Unterschiede. Diese liegen jedoch nicht räumlich kompakt bzw. isoliert vor, so dass in allen Teilgebieten schützenswerte / verdrängungsgefährdete Gruppen vorhanden sind.

Hinzu kommt die Zielsetzung, den in Eilbek bereits relativ niedrigen Anteil geförderten, preisgebundenen Wohnraums soweit möglich zu stabilisieren und ggf. auszubauen, sowie den Stadtteil Eilbek den langjährigen städtebaulichen Zielsetzungen folgend auch als Standort für Familien mit Kindern und anderen größeren Haushaltstypen zu bewahren und einer weiteren Verstärkung des innerstädtisch zu beobachtenden Trends zu einer Monostrukturierung mit überwiegend nur 1-Personenhaushalten entgegenzuwirken; auch wenn diese grundsätzlich als zu berücksichtigender Teil der Wohnbevölkerung anzusehen sind.

Im gesamten Untersuchungsgebiet besteht demnach eine schützenswerte Zusammensetzung der Bevölkerungsstruktur.

2.4.2 Aufwertungspotential

Die Untersuchungsergebnisse zeigen, dass der größte Teil des Gebäudebestandes den bauordnungsrechtlichen Mindestanforderungen genügt. Insbesondere die größeren Wohnanlagen sind in der Vergangenheit meist schon entsprechend durchmodernisiert worden – wenn auch oft nicht auf den aktuellen Stand der Technik.

Es ist festzuhalten, dass bei vielen Gebäuden sowohl außen als auch innen Spielräume für eine mietwirksame Verbesserung und somit Aufwertung bestehen. Dies betrifft zunächst die genannten gebietsuntypischen Ausstattungsmerkmale (siehe Kap. 2.2.1), dann aber auch andere Maßnahmen, wie beispielsweise bauliche Veränderungen in den relativ kleinen Zwischen- und Nachkriegswohnungen, die Nachrüstung von Aufzügen in Gebäuden, die Ergänzung eines zusätzlichen Bades oder WC in großen Wohnungen.

Insgesamt ist für Eilbek ein Aufwertungspotential festzustellen. Bauliche Aufwertungsmaßnahmen können zu deutlichen Miet- bzw. Kaufpreissteigerungen im gesamten Untersuchungsgebiet führen.

2.4.3 Verdrängungsdruck

Insgesamt liegen erste erkennbare Anzeichen für einen kontinuierlichen Aufwertungsprozess im gesamten Gebiet vor. Die bereits getätigten modernisierungsbedingten Investitionen, stetige Eigentümerwechsel bei Mehrfamilienhäusern und die regelmäßigen Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen in der Vergangenheit deuten darauf hin, dass Eigentümerinnen und Eigentümer ihren Bestand den Bedürfnissen einer zahlungskräftigeren Klientel anpassen. Diese Entwicklungen können entsprechende strukturelle Veränderungen in Eilbek nach sich ziehen.

Die Ergebnisse der gesonderten Betrachtung der Haushalte mit kurzer Wohndauer zeigen, dass es sich im Allgemeinen um junge Haushalte und solche, die in einer Umbruchphase sind, handelt. Unter den im Gebiet umgezogenen Haushalten sind vor allem Paare mit Kindern und junge Singles überdurchschnittlich vertreten. Die Haushalte sind häufiger erwerbstätig. Das Durchschnittseinkommen liegt nicht wesentlich höher als bei den übrigen Haushalten im Untersuchungsgebiet. Deutliche Unterschiede sind lediglich bei den selbstnutzenden Wohnungseigentümer/innen auszumachen. Neben dem Neubau von Eigentumswohnungen im Gebiet ist zu erwarten, dass Umwandlungen den Druck auf den Mietwohnungsmarkt in den nächsten Jahren weiterhin erhöhen.

Vor dem Hintergrund der geschilderten Prozesse lässt sich für das gesamte Untersuchungsgebiet ein erhöhter Verdrängungsdruck ausmachen, der sich auf die am Wohnungsmarkt schwächsten Bevölkerungsgruppen auswirkt. Nach den Befragungsergebnissen stoßen bereits jetzt schon viele Haushalte an ihre Belastungsgrenze. Zudem fürchten auch Haushalte mit mittlerem Einkommen sich den Stadtteil bald nicht mehr leisten zu können.

Von den 436 geförderten Wohnungen wird in den kommenden zwei Jahren (bis 01.01.2022) ein Fünftel aus der Bindung fallen. Mit den zu erwartenden Aufwertungsmaßnahmen und Mietanhebungen sind weitere negative Auswirkungen auf den angespannten Wohnungsmarkt und die Versorgung ohnehin benachteiligter Bevölkerungsgruppen zu befürchten. Der Verdrängungsdruck auf das Gebiet wird weiter erhöht.

Bei Betrachtung der Neuvermietungen im Untersuchungsgebiet ist ein stetiger Preisanstieg der Angebotsmieten über die vergangenen Jahre erkennbar. Der Mietpreistrend lässt darauf schließen,

dass zukünftig weitere Preissteigerungen zu erwarten sind und damit der Verdrängungsdruck stärker zunehmen wird. Mit einer durchgreifenden Entlastung für Eilbek aufgrund von Neubautätigkeiten im Gebiet ist angesichts nur sehr begrenzter Neubaupotentiale nicht zu rechnen.

Für die Zukunft ist eine Aufwertung des baulichen Bestandes in Eilbek zu erwarten. Ohne Steuerung dieses Prozesses ist die Zusammensetzung der aus städtebaulicher Sicht bewährten und auf das Gebiet angewiesenen Bevölkerung gefährdet. Es ist deshalb sinnvoll, bauliche Veränderungen im Wohnungsbestand mit Auswirkungen auf die Angebotsstruktur und die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen im Sinne des Gesetzes zu steuern, um die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung zu erhalten. Die Möglichkeiten, mit Verwaltungshandeln auf städtebaulich unerwünschte Entwicklungen einzuwirken, sind gegeben.

Die Untersuchungsergebnisse zeigen, dass im gesamten Gebiet sowohl die Anwendungsvoraussetzungen als auch die Anwendungsmöglichkeiten für eine Soziale Erhaltungsverordnung in Verbindung mit der Umwandlungsverordnung gegeben sind.

2.5 Abschätzung möglicher städtebaulicher Folgen von Aufwertung und Verdrängung

Als städtebauliches Instrument hat die Verordnung nicht zum Ziel, den einzelnen Haushalt zu schützen; hierfür stehen andere Instrumente bereit. Vielmehr geht es darum, negative städtebauliche Folgewirkungen für ein Gebiet oder die übrige Stadt zu vermeiden, die daraus resultieren können, dass das Wohnungsangebot strukturell verändert wird und Haushalte mit vergleichbarem sozioökonomischen Status nur noch eine geringe Chance haben nachzurücken.

Eine gewichtige Rolle hinsichtlich der städtebaulichen Folgewirkungen spielt der Bedarf an Ersatzwohnraum für jene Gruppen, die sich aus eigener Kraft nicht am Wohnungsmarkt behaupten können, aber auch für einen Teil der Normalverdiener - insbesondere für junge, wachsende Haushalte. Für sie alle bestehen angesichts der aktuellen Wohnungsmarktsituation in Eilbek nur geringe Chancen, aus eigener Kraft im Bestand Ersatz zu finden. Auf die Stadt kann im Falle einer Verdrängung von Teilen der ansässigen, auf den Stadtteil angewiesenen Wohnbevölkerung also die Aufgabe zukommen, in erhöhtem Maß bezahlbaren Wohnraum durch Neubau bereit zu stellen, z.B. im Rahmen des Sozialen Wohnungsbaus. Dies wird kaum im Gebiet selbst möglich sein. Negative Folgen würden ggf. auch aus der Auflösung eines intakten Milieus mit ausgeprägten informellen Netzen und sozialer Integrationskraft resultieren, das z.B. auch Menschen mit unterschiedlichen soziokulturellen Hintergründen integriert, soziale Wohnprojekte ermöglicht und somit einen Beitrag zur Wohnraumversorgung benachteiligter Gruppen leistet. Bei einem Verzicht auf eine Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung wäre daher zu befürchten, dass diese Gruppen in bereits belastete monostrukturierte Quartiere oder an abgelegene Standorte verdrängt werden und dort zu einer Verschärfung von Problemfeldern beitragen. Somit sind weitere Folgen für andere Stadtquartiere bzw. die Stadt Hamburg zu erwarten - auch solche indirekter Art: Die Verdrängung verstärkt städtebaulich unerwünschte Segregationsprozesse; Einkommensschwächere Gruppen werden sich einen Ersatz in weniger stark nachgefragten Gebieten der äußeren Stadt suchen und dort andere verdrängen; etwas besser gestellte Haushalte werden den Druck auf andere innenstadtnahe Gebiete erhöhen.

Die zunehmende Ausrichtung der privaten Infrastruktur auf eine zahlungskräftige Nachfrage würde darüber hinaus die Lebensbedingungen für die einkommensschwächeren bzw. immobilen Haushalte verändern, also insbesondere für ältere Menschen und Familien.

In der Summe werden wahrnehmbare Folgen resultieren, die zu erheblichen Kosten für die öffentliche Hand führen können, zumal entsprechende Prozesse auch in anderen innerstädtischen Gebieten vorzufinden sind.

Im Ergebnis werden daher die möglichen städtebaulichen Folgen einer wie dargestellt zu befürchtenden Verdrängung der ansässigen Wohnbevölkerung und der Änderung ihrer Zusammensetzung kritisch eingeschätzt. Zur Gewährleistung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung soll entsprechenden Prozessen daher mit der Verordnung nach §172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB entgegengesteuert werden.

Ziel ist dabei insbesondere auch der Erhalt stabiler, selbsttragender Bewohnerstrukturen und die Vermeidung einer möglichen Segregation und einseitiger Haushalts- und Bevölkerungsstrukturen (vgl. § 1 Abs. 6 Nr. 2 BauGB).

Hinzu zählt auch die Zielsetzung, den in Eilbek bereits relativ niedrigen Anteil geförderten, preisgebundenen Wohnraum soweit möglich zu stabilisieren und ggf. auszubauen, sowie den Stadtteil Eilbek den langjährigen städtebaulichen Zielsetzungen folgend auch als Standort für Familien mit Kindern und anderen größeren Haushaltstypen zu bewahren und einer weiteren Verstärkung des innerstädtisch zu beobachtenden Trends zu einer Monostruktur mit überwiegend nur 1-Personenhaushalten entgegenzutreten; auch wenn diese grundsätzlich als zu berücksichtigender Teil der Wohnbevölkerung anzusehen sind.

3 Rechtliche Wirkung

In Verbindung mit der Umwandlungsverordnung und der Ausübung des Vorkaufsrechtes nach § 24 BauGB, ist das Schutzinstrument der Sozialen Erhaltungsverordnung in besonderem Maße geeignet, den festgestellten Verdrängungseffekten bezüglich der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung entgegenzuwirken.

Der Erlass der Sozialen Erhaltungsverordnung hat für Eigentümer und Mieter unmittelbar keine Folgen. Er führt zunächst nur einen eigenständigen rechtlichen Genehmigungsvorbehalt ein. Die zweite Stufe (Genehmigungsverfahren nach § 173 BauGB) tritt erst ein, wenn ein konkretes Vorhaben im Sinne des Gesetzes auf dem Grundstück verfolgt wird.

Dem Genehmigungsvorbehalt nach § 172 Abs. 1 unterliegen Anträge auf (Teil)Rückbau, bauliche Änderungen und Nutzungsänderungen sowie in Verbindung mit der Umwandlungsverordnung auch die Begründung von Wohnungs- und Teileigentum.

Im Baugesetzbuch werden die Landesregierungen ermächtigt, für Grundstücke in den Gebieten der Sozialen Erhaltungsverordnung durch Rechtsverordnung zu bestimmen, dass die Begründung von Wohnungseigentum oder Teileigentum an Gebäuden, die ganz oder teilweise dem Wohnzweck dienen, nicht ohne Genehmigung erfolgen darf. Von dieser Möglichkeit hat die Stadt Hamburg mit der Umwandlungsverordnung vom 10. Dezember 2002 (zuletzt verlängert am 4. September 2018) Gebrauch gemacht. Die Umwandlungsverordnung erstreckt sich hier auf sämtliche hamburgische Gebiete nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB.

Entsprechend wird zeitgleich mit der öffentlichen Bekanntmachung des Erlasses der Sozialen Erhaltungsverordnung die Umwandlungsverordnung, die eine Genehmigungspflicht für die Begründung von Wohnungs- und Teileigentum im Bestand regelt, auch im Verordnungsgebiet der sozialen Erhaltungsverordnung gelten.

Mit der Umwandlungsverordnung ist somit die Begründung von Sondereigentum im Bestand (Wohnungs- und Teileigentum) genehmigungspflichtig. Die Genehmigung ist zu versagen, wenn sie dem Erhalt der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung widerspricht. Gemäß § 172 Abs. 4 Satz 2 und Satz 3 Nr. 2-6 BauGB ist unter bestimmten Voraussetzungen die Genehmigung zu erteilen.

Mit dem Erlass der Sozialen Erhaltungsverordnung ist der Freien und Hansestadt Hamburg die Möglichkeit gegeben, das Vorkaufsrecht nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BauGB auszuüben, wenn dies geboten ist, um das städtebauliche Ziel der Verordnung zu sichern.

4 Zusammenfassung

Vor dem Hintergrund der Ergebnisse der Repräsentativuntersuchung ist es aus städtebaulichen Gründen zweckmäßig und geboten, im gesamten Aufstellungsgebiet eine Soziale Erhaltungsverordnung nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB als angemessenes und wirksames Instrument zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung zu erlassen.

Die Folgen einer bei ungesteuerter Entwicklung zu erwartenden Aufwertung des Wohnungsbestandes und der damit einhergehenden Verdrängung von erheblichen Teilen der im Gebiet ansässigen Wohnbevölkerung bewirken, wie vorhergehend beschrieben, besondere städtebauliche Nachteile.

Wie die Repräsentativuntersuchung belegt, wäre das Eintreten dieser Folgen auch mit hoher Wahrscheinlichkeit zu vermuten, weil

- die starke Nachfrage des Gebiets als Wohnstandort auf einen allgemein großen Nachfrageüberhang in der Gesamtstadt trifft,
- im Mietwohnungsbestand noch Spielräume für bauliche Änderungen und Verbesserungen des Ausstattungsstandards bestehen und davon auszugehen ist, dass diese auch von Eigentümern/innen bzw. Investor/innen genutzt werden
- ein Fünftel der Sozialwohnungen im Gebiet in den nächsten zwei Jahren aus der Bindung läuft und in Folge Preissteigerungen und bauliche Aufwertung zu erwarten sind, wodurch der günstige Mietwohnraum weiter gemindert wird,
- immer noch zahlreiche Haushalte in Wohnungen mit einer günstigen Miete, aber deutlichem Aufwertungspotenzial leben und die Neuvermietungsmiten großes Potenzial für modernisierungsbedingte Kostenumlagen bieten,
- bisherige Entwicklungen sowie das zunehmende Interesse am Erwerb von Wohneigentum im Gebiet vermehrt Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen erwarten lassen und damit den Mietwohnungsbestand weiter reduzieren.

Damit liegt ein gewichtiges öffentliches Interesse für den Erlass der Sozialen Erhaltungsverordnung für das gesamte Gebiet vor.