

Repräsentativuntersuchung Soziale Erhaltungsverordnung Eilbek

Gutachten zur Überprüfung der Anwendungsgrundlagen einer Sozialen Erhaltungsverordnung gemäß BauGB § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 im Hamburger Stadtteil Eilbek (Bezirk Wandsbek)

im Auftrag der Freien und Hansestadt Hamburg,
Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen,
Amt für Wohnen, Stadterneuerung und Bodenordnung



Vorläufiger Endbericht

Hamburg, 14. August 2019

Teil I: Bericht

INHALT	Seite
1. Aufgabe und Untersuchungsansatz	1
2. Strukturmerkmale des Gebiets	2
3. Verdrängungsgefährdete Gruppen	3
4. Vernetzung im Stadtteil, Gebietsbindung	6
5. Aufwertungspotential	6
6. Verdrängungsdruck	8
7. Städtebauliche Folgen	10
8. Fazit	11
9. Empfehlung	12
Untersuchungs- und Maßnahmegebiet	13
Teil II: Untersuchungsansatz, detaillierte Ergebnisse	14

1. AUFGABE UND UNTERSUCHUNGSANSATZ

Der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg hat am 16.10.2018 beschlossen, für den Stadtteil Eilbek eine Soziale Erhaltungsverordnung nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Baugesetzbuch (BauGB) aufzustellen. Ziel dieser Verordnung ist der Schutz der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung. Eine im Sinne des BauGB schützenswerte Situation liegt vor, wenn zu erwarten ist, dass intakte, aus städtebaulicher Sicht bewährte Strukturen in einem Gebiet von Veränderungen bedroht sind, die hier oder an anderer Stelle in der Stadt nachteilige städtebauliche Folgen mit sich bringen.

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.

Zur Abwendung drohender Veränderungen in einem Gebiet steht das genannte Instrument der Sozialen Erhaltungsverordnung 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 Vorbereitung hatten die Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen und das Bezirksamt Hamburg-Wandsbek eine Plausibilitätsprüfung veranlasst. Diese wurde von der ARGE Kirchhoff/Jacobs durchgeführt und im April 2018 abgeschlossen. Die Voruntersuchung lieferte ausreichende Indizien dafür, dass Veränderungen - namentlich ein Aufwertungs- und Verdrängungsdruck - vorliegen; das Gebiet hat sich als Standort für Wohneigentum etabliert und ist verstärkt für Investitionen aus der Immobilienwirtschaft und die private Kapitalanlage von Interesse. Für das Gebiet kann nicht von einem abgeschlossenen Aufwertungsprozess ausgegangen werden. Vielmehr bestehen weitere Aufwertungspotenziale, die - geleitet von spekulativen Interessen - weitere erhebliche Verdrängungsprozesse der angestammten Wohnbevölkerung in Gang setzen können.

Deshalb wurde empfohlen, das Aufstellungsverfahren für eine Soziale Erhaltungsverordnung einzuleiten. Der zuständige Planungsausschuss der Bezirksversammlung Wandsbek hat am 15.05.2018 empfohlen, die Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen gem. § 27 BezVG zu bitten, den Aufstellungsbeschluss und die Vergabe einer Repräsentativuntersuchung einzuleiten. Das Bezirksamt Wandsbek hat 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 den Stadtteil Eilbek 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 der Erlass einer Sozialen Erhaltungsverordnung und ihr Vollzug weiter vorbereitet 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 bekanntgemacht (S. 346-348).

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 begründen, zu untersuchen, ob die Anwendungsvoraussetzungen und die Anwendungsmöglichkeiten vorliegen und den für den Vollzug maßgeblichen gebiets-typischen Ausstattungsstandard der Wohnungen zu definieren.

Da für diese Nachweise ein großer Teil der benötigten Informationen nicht in Form amtlicher Daten zur Verfügung steht, waren Primärerhebungen nötig. Grundlage für die folgenden Aussagen bilden eine repräsentative Befragung in der Bevölkerung, Expertengespräche, Sekundäranalysen und Begehungen des Gebiets.

Die Befragung der Bevölkerung wurde zwischen Januar und März 2019 mittels standardisierter mündlicher Interviews bei einer repräsentativen Zufallsstichprobe von 1.075 Haushalten durchgeführt. Der Stichprobenumfang beläuft sich auf 8 % aller Haushalte und wurde in allen Teilgebieten erreicht.

Die gesamte Untersuchung wurde durchgeführt, um die schutzbedürftigen Wechselbeziehungen zwischen Bevölkerungsstruktur und städtebaulicher Struktur ermitteln und begründen zu können.

2. STRUKTURMERKMALE DES GEBIETS

Das Untersuchungsgebiet umfasst nahezu den gesamten Stadtteil (vgl. die Karte auf S. 13); ausgenommen sind die Dreiecksfläche zwischen den Bahngleisen am Südostrand und das angrenzende Gewerbegebiet, eingeschlossen sind allerdings einzelne dort gelegene Mehrfamilienhäuser, außerdem die Gebäude Mühlenstraße 9 bis 19 im äußersten Nordosten, die zum Stadtteil 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 und Schleichwege, aber aufgrund verkehrsberuhigender Umbauten in weiten Teilen attraktive ruhige Wohnlagen. Das Auenviertel im Nord-

westen ist im Wohnlagenverzeichnis als "gute Wohnlage" eingestuft und als "Milieugebiet" erkannt.

Im Krieg 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 kleinen Teilbereichen, die durch teils homogene, teils heterogene Nutzungen und Baustrukturen bzw. Eigentümer geprägt sind.

Für mobile Haushalte gibt es am Ost- und Westrand Verbrauchermärkte/Discounter und die Einkaufszentren Wandsbeker Markt und Hamburger Meile. Die gebietsinterne Nahversorgung entlang der Wandsbeker Chaussee ist seit langem im Wandel. Der noch überwiegende Einzelhandel und inhabergeführte Fachgeschäfte bieten eine unvollständige, z.T. hochspezialisierte Produktpalette für den täglichen und (a-)periodischen Bedarf, die nicht allen Bevölkerungsgruppen gerecht wird. Stattdessen haben Dienstleistungen aller Art, Praxen und Gastronomiebetriebe zugenommen.

Darüber hinaus ist die Infrastruktur umfangreich: Es gibt 3 Grundschulen, 14 Kitas, 2 Sportvereine, 4 Kirchen, 2 Berufsfachschulen, Wohnprojekte und viele Angebote/Treffpunkte für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen (z.T. mit überörtlichem Einzugsbereich).

Im Gebiet dominiert die Wohnnutzung. Der größte Teil der Wohnungen entfällt auf privatwirtschaftliche Mietwohnungen und Eigentumswohnungen, gut 20 % entfallen auf Genossenschaften. Die SAGA Unternehmensgruppe spielt mit einem Anteil von 5 % der Wohnungen nur eine geringe Rolle; der Anteil der Sozialwohnungen liegt mit 3 % deutlich unter dem Hamburger Durchschnittswert.

Die Wandsbeker Chaussee, die mittig in Ost-West-Richtung durch das Gebiet verläuft, trennt den Stadtteil physisch und im Bewusstsein; eine gesicherte ebenerdige Querung ist nur in großen Abständen möglich.

Eine ausgeprägte Stadteilkultur, 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 spricht.

3. VERDRÄNGUNGSGEFÄHRDETE GRUPPEN

Im Untersuchungsgebiet leben zurzeit rund 23.000 Menschen in gut 13.000 Wohnungen. Hinzu kommen einige Sondersituationen wie soziale Wohnprojekte und eine große Altenwohnanlage.

Haushaltsstrukturen

Der Anteil der Alleinlebenden liegt bei 42 % und damit unter dem Hamburger Durchschnitt von 49 %. Familien stellen 21 % (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 Mehrpersonen-Haushalte (= 5 % Wohngemeinschaften und 3 % Mehrgenerationen-Haushalte).

Abweichend von anderen zentrumsnahen Gebieten, wo die Altersgruppen 35 bis 55 Jahre stärker vertreten sind, liegt die Altersstruktur nahe an der gesamtstädtischen Verteilung. Lediglich die älteren Menschen ab 65 Jahren sind etwas geringer vertreten (20 gegenüber 24 %) zugunsten der jungen Haushalte bis 35 Jahre (29 gegenüber 25 %).

Bei 23 % der erfassten Haushalte weisen alle oder ein Teil der Personen einen Migrationshintergrund auf.

Bildung, Erwerbstätigkeit und wirtschaftliche Situation

Der Schulabschluss wird als ein Indikator für die Sozialstruktur und für die Handlungskompetenz in Krisensituationen gewertet. Er gibt nicht zwangsläufig Aufschluss über die Konfliktbereitschaft, aber 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).

Zudem wird eine Akademisierung als Indikator für die Gentrifizierung gewertet.

Im Untersuchungsgebiet zeigt sich die folgende Situation:

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.

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. Zwar besteht ein hoher Grad der Erwerbstätigkeit, aber 75 % der Haushalte sind den Normalverdienern mit geringem und mittlerem Einkommen zuzurechnen, verfügen also über weniger als 3.200 Euro Nettoeinkommen pro Monat (Hamburg 72 %). Hier ist hervorzuheben, dass bereits die monatlichen Haushaltsnettoeinkommen ab 1.500 Euro überwiegend das Resultat mehrerer Einkommensbeziehender im Haushalt sind: Jenseits dieser Grenze liegen nur 47 % der Einzelverdienenden, aber 83 % der Haushalte mit mehreren Verdienenden (nur Haushalte mit erwerbstätigen Mitgliedern). In früheren Untersuchungen lag dieser Grenzwert deutlich jenseits von 2.000 Euro. Dies Ergebnis bestätigt die - veraltete - Angabe zum Durchschnittseinkommen der Steuerpflichtigen aus dem Jahr 2013, die weit unter dem Hamburger Durchschnitt lag.

14 % der Haushalte leben mit einem Netto-Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 750 Euro pro Monat.

Durchschnittlich bringen die Haushalte im Gebiet 33 % ihres Netto-Haushaltseinkommens für die Bruttomiete auf. 52 % weisen eine relativ hohe Belastung von 30 % oder mehr auf.¹ 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 %).

Von Einzelfällen abgesehen, besteht ein linearer Zusammenhang mit der Höhe des Einkommens: Je geringer das Einkommen, desto höher die Belastung - obwohl mit steigendem Einkommen auch die absoluten Wohnkosten höher liegen.

Nach einer groben eigenen Berechnung sind mindestens 40 % der Mieterhaushalte berechtigt, eine Sozialwohnung im 1. Förderweg zu beziehen.

91 % der Haushalte wohnen zur Miete (einschließlich vermieteter Eigentumswohnungen), 9 % sind selbstnutzende Wohnungseigentümer oder Wohnungseigentümerinnen (häufiger ältere kinderlose Haushalte und Paare mit Kindern).

Der Anteil jener Gruppen, die aus wirtschaftlichen oder anderen Gründen bei einer weiteren Aufwertung des Bestands nicht mithalten können und von Verdrängung bedroht sind, ist jeweils groß.

1) Der Schwellenwert von 30 % für eine "relativ hohe Belastung" resultiert aus einem Gerichtsurteil zur Normenkontrollklage der Sozialen Erhaltungsverordnung St. Georg (2014). In vorangegangenen Untersuchungen lag die durchschnittliche Belastung der Haushalte zwischen 33 und 38 %.

4. VERNETZUNG IM STADTTEIL, GEBIETSBINDUNG

Im Hinblick auf die städtebaulichen Folgen ist - über die Bewohnerstruktur hinaus - auch zu prüfen, ob es ein schützenswertes funktionierendes Sozialleben gibt und in welchem Maße die Bewohnerschaft auf ihr Gebiet angewiesen ist. Als Indikatoren dafür dienen unter anderem die Wohndauer und die Umzugspläne bzw. -gründe, die Nutzung der Angebote im Stadtteil, das Engagement für den Stadtteil, die Vernetzung und die Zufriedenheit mit der Wohnsituation bzw. dem Umfeld.

Die durchschnittliche Wohndauer von 11,6 Jahren zeugt von Sesshaftigkeit. 33 % der Haushalte leben mindestens 10 Jahre in ihrer Wohnung. Aufgrund des Generationswechsels im Nachkriegswohnungsbestand ist allerdings in einem Teil dieses Bestands eine relativ hohe Fluktuation zu verzeichnen. Die Hälfte aller Haushalte ist in den vergangenen 5 Jahren eingezogen.

Die Umzugsneigung ist gering: Nur 8 % der Haushalte wollen oder müssen auf jeden Fall innerhalb der kommenden zwei Jahre umziehen.

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.

Zudem weisen die Haushalte eine insgesamt hohe Wohnzufriedenheit auf - trotz einiger lokal begrenzter Beeinträchtigungen aus der Verkehrssituation oder anderen Faktoren: 94 % der Befragten sind 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.

5. AUFWERTUNGSPOTENTIAL

Im Hinblick auf eine Soziale Erhaltungsverordnung ist hier der Frage nachzugehen, ob aufgrund der Bestandsqualitäten bauliche Veränderungen möglich sind, die auf eine neue, namentlich kaufkräftigere Nachfrage zielen und somit zu einer Verdrängung bzw. strukturellen Veränderung der vorhandenen Bewohnerschaft führen.

Struktur des Wohnungsbestands

Aufgrund umfassender Kriegszerstörungen ist der Bestand relativ jung: 81 % der Wohnungen liegen in meist viergeschossigen Nachkriegsbauten bis 1967. 12 % entfallen auf jüngere Gebäude, nur 7 % auf Alt- und Zwischenkriegsbauten.

Am 1.1.2018 befanden sich noch 436 Wohnungen in der Belegungs- und/oder Mietpreisbindung (1. Förderweg) - somit gut 3 % des Gesamtbestands. Dieser Wert liegt deutlich unter dem Hamburger Durchschnitt von 8,2 %.

Ein Fünftel dieser Wohnungen wird bis zum 1.1.2022 aus der Bindung laufen.

Wohnungsgrößen

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 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.

Hier bietet sich ein Ansatzpunkt für Investitionen: Im Hinblick auf eine zahlungskräftige Nachfrage mit größerem Flächenanspruch oder für Familien sind bereits in der Vergangenheit Zusammenlegungen im Bestand der Zwischen- und Nachkriegszeit zu verzeichnen.

Der sehr geringe Altbaubestand enthält die größeren Wohnungen: Die durchschnittliche Zimmerzahl beträgt hier 3,8, die Wohnfläche 89 m².

Wohnungsausstattung

Der Ausstattungsstandard weist im Hinblick auf die grundlegenden mietwirksamen Faktoren kaum Defizite auf: 97 % der Wohnungen verfügen über Sammelheizung und Bad. Insbesondere die größeren Wohnanlagen der Nachkriegszeit mit damals oft dürftigen Qualitäten sind in der Vergangenheit meist schon entsprechend nachgerüstet 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. Dies betrifft zunächst zahlreiche gebietsuntypische Ausstattungsmerkmale, die nur bei einer Minderheit der Wohnungen gegeben sind, wie z.B. Einbauküchen, eine über das Minimum hinausgehende Ausstattung im Bad oder hochwertige Bodenbeläge; dann aber auch Maßnahmen wie

- bauliche Veränderungen in den relativ engen Zwischen- und Nachkriegswohnungen (z.B. Grundrissänderungen, die Verlagerung des Bads an eine Außenwand mit natürlicher Belüftung),
- die Nachrüstung von Aufzügen in Gebäuden mit bis zu 5 Geschossen oder
- die Nachrüstung mit zusätzlichem Bad oder WC in größeren Wohnungen.

Gebäudequalitäten

Der technische Gebäudezustand und der optische Eindruck sind ein beträchtliches Vermietungs- bzw. Verkaufsargument. Hier bietet die Rechtslage zwar keine Ansatzpunkte für Einreden bei Verbesserungsmaßnahmen, es ist jedoch nicht zu verkennen, dass ein attraktives

und gepflegtes Erscheinungsbild des Gebäudes sich positiv auf die Vermietbarkeit, die Ansprache bessergestellter Zielgruppen und letztlich auch auf die Mietengestaltung auswirkt.

Aufgrund der Begehungen kann festgehalten werden, dass der Gebäudebestand in weiten Teilen des Untersuchungsgebiets optisch einen instand gehaltenen bis guten, tlw. sehr guten Eindruck macht, aus dem allerdings etliche Häuser bzw. Straßenabschnitte herausfallen.

Mit den Befragungsergebnissen ist folgende Präzisierung zum Zustand einzelner Objekte möglich: 15 % aller Wohnungen liegen in Häusern, die Mängel an Fassaden, Eingangsbereichen oder in Treppenhäusern aufweisen.

Die energetische Anpassung nimmt eine Sonderrolle ein: Sie ist unabhängig vom gebietstypischen Standard im Rahmen der jeweils geltenden Mindestanforderungen gemäß Energieeinsparungsverordnung (EnEV bzw. künftig GEG) zu genehmigen. Eine energiesparende Ausstattung, also eine Dämmung von Fassade, Keller, Dach oder sonstige Merkmale weisen jeweils unter 32 % der Wohnungen auf.

Die Sozialwohnungen, die in den kommenden Jahren aus der Bindung fallen werden, dürften z.T. noch nicht oder nur punktuell modernisiert sein. Aufwertungspotenziale können dann genutzt werden.

6. VERDRÄNGUNGSDRUCK

Nachzuweisen ist die Wahrscheinlichkeit, dass ein miet- bzw. wohnkostenrelevantes Aufwertungspotenzial von Anbieter- und Nachfrageseite genutzt werden wird.

Von einem Verdrängungsdruck kann ausgegangen werden, wenn

- in jüngerer Zeit Bau- und Ordnungsmaßnahmen sowie Strukturveränderungen zu verzeichnen sind, die zu einer Aufwertung des Gebiets beitragen,
- solche Vorgänge auch künftig zu erwarten sind und
- eine entsprechende Nachfrage besteht.

Eine Nachfrage von Gruppen mit höherem Bildungsniveau und Einkommen ist gegeben. Bei einer gesonderten Betrachtung der Haushalte mit einer Wohndauer bis zu 5 Jahren zeigt sich dies noch nicht in signifikantem Maß (außer bei den selbstnutzenden Wohnungseigentümer-Haushalten), allerdings lassen die zahlreichen hochpreisigen Neubauten und modernisierten bzw. umgebauten Bestandswohnungen diesen Schluss zu - wie auch in den Expertengesprächen bestätigt wurde.

Diese Nachfrage kommt überwiegend von außen, zum Teil aber auch aus dem Gebiet selbst.

Die Erhebungsergebnisse haben darüber hinaus folgendes gezeigt:

- Modernisierungen halten sich in Grenzen. Für 28 % der Wohnungen sind Verbesserun-

gen in den vergangenen fünf Jahren benannt worden oder konkret geplant, wobei sich die Zahl der Maßnahmen überwiegend auf eine oder zwei beschränkt.

- Ein großer Teil der Dachgeschosse ist bereits nachträglich zu Wohnraum ausgebaut worden, aber es gibt weiteres Potential.
- Die Möglichkeiten für eine Nachverdichtung werden genutzt, indem leere Grundstücke oder Grundstücksteile, auch eine öffentliche Grünfläche, aktiviert oder Kümmernutzungen (= nicht ausgenutztes Baurecht oder unprofitable Nutzung) ersetzt werden. Weiteres Potential ist vorhanden, einzelne Projekte sind in Planung bzw. schon beantragt. Angesichts der hohen Grundstückspreise führt dies i.Allg. zu hohen Mieten bzw. Kaufpreisen, wie aktuelle Beispiele zeigen.
- Es hat in den vergangenen Jahren regelmäßig Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen gegeben. Seit 2011 wurden im Durchschnitt für rund 55 Wohnungen pro Jahr Abgeschlossenheitsbescheinigungen erteilt.
- In den vergangenen zehn Jahren haben durchschnittlich 7,9 Mehrfamilienhäuser pro Jahr den Eigentümer oder die Eigentümerin gewechselt.
- Die durchschnittliche Bestandsmiete im Gebiet beträgt 9,10 Euro/m² Wohnfläche nettokalt, im privatwirtschaftlichen Bestand 9,67 Euro/m² Wohnfläche nettokalt. Angesichts der zentralen Lage Eilbeks können diese Werte noch als moderat gelten. Obwohl zwei Drittel der Mieten bereits über ihrem jeweiligen Mietenspiegel-Mittelwert liegen, bieten sich sowohl hier als auch insbesondere bei den günstigeren Mieten Spielräume für Investitionen.
- Die Neuvermietungsmieten im Bestand der privatwirtschaftlichen Eigentümer und Eigentümerinnen sind in den vergangenen zehn Jahren kontinuierlich gestiegen, lagen aber in den meisten Jahren jeweils etwas unter dem Hamburger Durchschnittswert. Bei den in 2018 und 2019 eingezogenen Haushalten liegt der tatsächliche Wert bei 11,72 Euro/m² Wohnfläche nettokalt (Spanne: 6,86 bis 24,71 Euro/m² Wohnfläche nettokalt), also rund 20 % über der Bestandsmiete.
- Die Preise für Eigentumswohnungen aus dem Bestand lagen zwischen 2009 und 2017 durchweg unter dem Hamburger Durchschnitt, zuletzt bei ca. 3.500 Euro/m² Wohnfläche (neuere Vergleichszahlen sind noch nicht verfügbar).

Eine eigene Recherche von Ende November 2018 bis Mitte April 2019 ergab demgegenüber einen durchschnittlichen Preis von rund 4.500 Euro/m² Wohnfläche (Spanne: 2.700 bis 6.080 Euro/m² Wohnfläche).

Darüber hinaus wurden mehrere Neubauten (= Erstbezug) erfasst. Hier liegen die Preise i.Allg. zwischen 5.500 und 6.600 Euro/m² Wohnfläche - und damit deutlich über dem Hamburger Durchschnitt von 5.260 Euro/m² Wohnfläche für das 2. Halbjahr 2018.

- Bei den künftig aus der Bindung laufenden öffentlich geförderten Wohnungen sind - mit oder ohne Wertverbesserung - Preissteigerungen zu erwarten.

- Viele Haushalte stoßen bereits jetzt an ihre Belastungsgrenze. Wachsende Haushalte machen schon seit längerem die Erfahrung, dass das Angebot an bezahlbaren größeren Wohnungen geringer wird. Auch mittlere Einkommensgruppen befürchten z.T., dass sie sich ihren Stadtteil künftig nicht mehr leisten können.
- Aus etlichen Häusern wird über einen rabiaten Umgang mit den Mietern und Mieterinnen berichtet, um eine besser situierte Klientel anzuziehen, einen Verkauf oder Abriss vorzubereiten; es gäbe Entmietungsversuche und Eigenbedarfskündigungen. Auch von einem Mieterverein wird ein zunehmender Beratungsbedarf aus dem Stadtteil konstatiert.

Zu ergänzen sind die Erkenntnisse aus einer Durchsicht der Bauanträge: Seit 2016 bis heute sind über 100 Vorgänge zu verzeichnen, die im Hinblick auf eine Soziale Erhaltungsverordnung eine genauere Prüfung erfordern würden. Aktuell wurden vor dem Hintergrund des Aufstellungsbeschlusses drei Bauanträge zurückgestellt.

Die laufenden und geplanten Neubauten auf freien oder bisher gewerblich genutzten Flächen werden nicht von einer Sozialen Erhaltungsverordnung berührt, können aber zur Aufwertung beitragen, ein Magnet für externe Wohnungssuchende und eine Initialzündung für weitere Investitionen im jeweiligen Umfeld sein, also den Druck auf den Bestand im Gebiet erhöhen.

Die Situation auf dem Wohnungsmarkt wurde bisher zudem durch eine große Zahl an Ferienwohnungen zusätzlich verschärft. Nach Einführung der Wohnraumschutznummer ist diese Zahl zunächst um ein Drittel zurückgegangen, die Professionalität der Offerten ist jedoch geblieben. Die tatsächlichen Auswirkungen der neuen Regelung können erst in einigen Monaten bewertet werden.

Angesichts der Nachfrage, der Potentiale und der erzielbaren Rendite und nicht zuletzt der jüngsten Bauanträge ist zu erwarten, dass die Aufwertung weitergehen wird, dass insbesondere weitere Umwandlungen bzw. Neu-/Ersatzbauten folgen werden. Hinzu kommt ein starkes Interesse von privaten Kapitalanlegern, Kapitalanlegerinnen (aktuelle Flucht in Sachwerte), Eigennutzern und Eigennutzerinnen ("Wohnungseigentum wäre billiger als meine derzeitige Miete") und Teilen der Immobilienwirtschaft, die in allen innerstädtischen Quartieren aktiv sind und diese Nachfrage bedienen.

Auch die vielfach in Hinterhöfen gelegenen Flächen des Kleingewerbes und der Kunst/Kultur sind von der Aufwertung bedroht.

7. STÄDTEBAULICHE FOLGEN

Als städtebauliches Instrument hat die Verordnung nicht zum Ziel, den einzelnen Haushalt zu schützen. Hierfür stehen andere Instrumente bereit. Vielmehr geht es darum, negative städ-

tebauliche Folgewirkungen für ein Gebiet oder die übrige Stadt zu vermeiden, die daraus resultieren können, dass das Wohnungsangebot 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. Auf die Stadt kann also die Aufgabe zukommen, in erhöhtem Maß bezahlbaren Wohnraum durch Neubau bereit zu stellen. Dies wird bei zunehmender Aufwertung kaum in diesem oder vergleichbaren Gebieten möglich sein.

Negative Folgen könnten auch aus der Auflösung eines intakten Milieus mit ausgeprägten informellen Netzen und sozialer Integrationskraft resultieren, das z.B. soziale Wohnprojekte verträgt und somit einen Beitrag zur Wohnraumversorgung benachteiligter Gruppen leistet. Falls diese Gruppen verdrängt werden, müssten sie in Quartiere ausweichen, die bereits einen überdurchschnittlichen Anteil von sozial benachteiligten Gruppen aufweisen.

Darüber hinaus sind weitere Folgen für andere Stadtquartiere bzw. die Stadt Hamburg zu erwarten - auch solche indirekter Art: In der Konsequenz leistet das Gebiet im Fall einer ungesteuerten Aufwertung einen Beitrag dazu, dass einkommensschwächere Gruppen sich Ersatz in weniger stark nachgefragten Gebieten der äußeren Stadt suchen und dort andere verdrängen werden; etwas besser gestellte Haushalte werden den Druck auf andere innenstadtnahe Gebiete erhöhen.

Eine zunehmende Ausrichtung der privaten Infrastruktur auf eine zahlungskräftige Nachfrage würde in hohem Maß die Lebensbedingungen für die einkommensschwächeren bzw. immobilen Haushalte verändern, insbesondere für ältere Menschen und Familien.

In der Summe sind städtebauliche Folgen zu befürchten, die zu erheblichen Kosten für die öffentliche Hand führen werden, zumal entsprechende Prozesse auch in anderen innerstädtischen Gebieten ablaufen.

8. FAZIT

Eilbek ist bisher "unauffällig": Es gibt keine Szenen oder Kieze, keine städtebaulichen Maßnahmen nach BauGB. In der Nachkriegszeit für Familien errichtet, ist ein großer Teil des Wohnungsbestands heutzutage nur noch für ein bis zwei Personen attraktiv.

Mit zunehmender Verengung des Markts in den zentraleren Stadtteilen ist Eilbek längst in den Fokus der Immobilienwirtschaft und der Nachfrage gerückt (auch vorhandener Bewohner und Bewohnerinnen, die eine größere oder bessere Wohnung bzw. Wohnungseigentum suchen). Damit steigt das Preisniveau, allerdings liegt es derzeit noch niedriger als in den

meisten innerstädtischen Altbauquartieren.

Nach wie vor ist die Bevölkerungsstruktur aber gemischt und erhaltenswert. Die Genossenschaften und die SAGA Unternehmensgruppe leisten hier einen Beitrag - aber auch privatwirtschaftliche Vermieter und Vermieterinnen.

Es gibt in Eilbek ein "Wir-Gefühl" und kleinräumig funktionierende Netze. Es besteht eine hohe Zufriedenheit mit dem Gebiet. Wohnungssuchende finden auch mit begrenztem Einkommen derzeit noch Nischen. Soziale Wohnprojekte werden toleriert.

Aufgrund der Zunahme hochpreisiger Angebote in jüngster Zeit sind Ansätze einer Gentrifizierung zu verzeichnen. Eine weitere Aufwertung des Bestands - darunter auch der aus der Bindung laufenden Sozialwohnungen, die vornehmlich einkommensstärkere Haushalte anspricht, ist zu erwarten. Potential für Veränderungen ist gegeben, die Neuvermietungsflächen eröffnen häufig Spielräume für mietwirksame Investitionen. Die bisherigen Entwicklungen lassen zudem weiterhin massive bauliche Veränderungen und Umwandlungen, und damit eine weitere Reduzierung des relativ preiswerten Bestands und zugleich eine direkte Verdrängung der dort wohnenden einkommensschwächeren Haushalte erwarten. Derzeit in Planung oder in Umsetzung befindliche Neubauprojekte erhöhen zudem den Aufwertungsdruck auf die nähere Umgebung.

Bei einer weiteren Aufwertung sind negative städtebauliche Folgen zu erwarten. Zu berücksichtigen ist dabei, dass vergleichbare Prozesse auch in anderen innerstädtischen Gebieten zu verzeichnen sind.

Ohne Steuerung des weiteren Aufwertungsprozesses ist die aus städtebaulicher Sicht erhaltenswerte Bevölkerungsstruktur gefährdet. Es ist deshalb sinnvoll, bauliche Veränderungen im Wohnungsbestand mit Auswirkungen auf die Angebotsstruktur, Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen und spekulative Verkäufe von Häusern im Sinne der Zielsetzung einer Sozialen Erhaltungsverordnung zu begrenzen, um die Zusammensetzung der Bevölkerung und insbesondere stabile Nachbarschaften zu erhalten. In Eilbek böte sich mit dem Erlass einer Sozialen Erhaltungsverordnung die Möglichkeit, in einem frühen Stadium lenkend in eine weitere Aufwertung einzugreifen. Handlungsmöglichkeiten im Sinne der Zielsetzung einer Sozialen Erhaltungsverordnung sind gegeben, wie die Untersuchungsergebnisse zeigen.

9. EMPFEHLUNG

Das Untersuchungsgebiet weist eine Vielzahl unterscheidbarer Situationen auf. Analysen für unterschiedlich abgegrenzte Teilgebiete zeigen zwar einige strukturelle Unterschiede in der Bewohnerschaft und in den Gebäude- bzw. Wohnungsqualitäten auf, allerdings gibt es jeweils auch Verdrängungs- und Aufwertungspotential / -druck. Insofern lassen sich im Hin-

blick auf ein Maßnahmegebiet keine zusammenhängenden Teilgebiete ab- oder ausgrenzen, auf die die Voraussetzungen für eine Soziale Erhaltungsverordnung nicht zutreffen.

Da es nicht erforderlich ist, in einem schützenswerten Gebiet einzelne bauliche Anlagen auszuklammern, die den Anforderungen nicht entsprechen, wird empfohlen, **für das gesamte Untersuchungsgebiet in der gegebenen Abgrenzung eine Soziale Erhaltungsverordnung zu erlassen, da sowohl die Anwendungsvoraussetzungen als auch die Anwendungsmöglichkeiten gegeben sind.**

Untersuchungs- und Maßnahmegebiet

