

Prof. Dr. Monika Böhm

RECHTSGUTACHTEN

erstellt für

die Freie und Hansestadt Hamburg

zu der Rechtsfrage:

**Besteht für die Freie und Hansestadt Hamburg – gegebenenfalls
nach Auslaufen der bundesrechtlichen Regelung – eine
Gesetzgebungskompetenz für einen Genehmigungsvorbehalt für die
Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen nach dem Vorbild
des § 250 BauGB?**

Stand: 28.05.2025

Inhaltsverzeichnis

I.	Gutachtenauftrag und Untersuchungsgang	3
II.	Inhalt, Entstehungshintergrund und Gesetzgebungskompetenz für § 250 BauGB.....	5
1.	Inhalt	5
2.	Entstehungshintergrund	6
3.	Gesetzgebungskompetenz	7
4.	Zusammenfassung	8
III.	Bedeutung und Erfahrungen mit der Hamburger VO zu § 250 BauGB	9
IV.	Landesgesetzliche Kompetenz für § 250 BauGB entsprechende Regelung?	12
1.	Landeskompetenz nach Wegfall der Bundesregelung?	12
2.	Gesetzgebungskompetenz der Länder für das Wohnungswesen	12
3.	Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1, insbesondere Nr. 1 und Nr. 18 GG	15
4.	(Keine) Sperrwirkung nach Aufhebung der Regelung?	18
a.	Länderkompetenzen bei der konkurrierenden Gesetzgebung	18
b.	Umfang und Grenzen der Sperrwirkung	18
c.	Sperrwirkung nach Wegfall des § 250 BauGB?	21
d.	Sperrwirkung durch § 172 BauGB?	23
e.	(Zwischen-)Ergebnis	25
5.	Zusammenfassung	25
V.	Verhältnis einer etwaigen Landesregelung zu Erhaltungssatzungen bzw. -verordnungen nach § 172 BauGB.....	25
VI.	Ergebnis	26

I. Gutachtenauftrag und Untersuchungsgang

Die Regelung des § 250 BauGB wurde durch das Gesetz zur Mobilisierung von Bauland (Bauland-mobilisierungsgesetz) zum 23.06.2021 in das BauGB eingefügt.¹ Sie legt in Abs. 1 Satz 1 fest, dass in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten im Sinne von § 201a Satz 3 und 4 BauGB ein Genehmigungsvorbehalt für die Begründung oder Teilung von Wohnungseigentum oder Teileigentum gilt. Die dafür erforderliche Bestimmung der konkreten Gebiete erfolgt nach Abs. 1 Satz 3 durch Rechtsverordnung der Landesregierungen. Auf Grundlage von § 250 BauGB hat die Freie und Hansestadt Hamburg im November 2021 eine „Verordnung über die Einführung einer Genehmigungspflicht für die Bildung von Wohnungseigentum nach § 250 Abs. 1 Satz 3 BauGB“ (§ 250BauGBPfIV HA) erlassen.² Diese wird nach der bundesgesetzlichen Norm am 31.12.2025 automatisch außer Kraft treten.

Nach den Erfahrungen der Freien und Hansestadt Hamburg kann die Regelung als zentrales Instrument zur Dämpfung des Umwandlungsgeschehens angesehen werden. In der Behördenpraxis hat sich gezeigt, dass Verdrängungseffekte verhindert und die Quartiere stabilisiert werden. Dies gilt auch für Gebiete, für die Soziale Erhaltungsverordnungen (SozErhVO) auf Grundlage von § 172 Abs. 1 Satz 4 BauGB erlassen wurden. Der durch § 172 BauGB erreichbare Mieterschutz ist weniger weitreichend als der durch § 250 BauGB mögliche. Auf die Begründung der Verordnung zu § 250 BauGB und Erfahrungsberichte zu ihrer Anwendung wird im Einzelnen noch zurückzukommen sein.

Der im September 2024 vorgelegte Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung hob hervor, dass der Wohnungsmarkt vor allem in vielen urbanen Räumen nach wie vor angespannt und die Neubautätigkeit infolge der wirtschaftlichen Entwicklungen im Immobilienbereich gedämpft sei.³ Vor diesem Hintergrund war auch eine Verlängerung der Regelung des § 250 BauGB um zwei Jahre vorgesehen.⁴ Im Rahmen seiner Stellungnahme vom Oktober 2024 schlug der Bundesrat vor, die Verordnungsermächtigung sogar zu entfristen und nur die Geltungsdauer der Rechtsverordnungen auf jeweils höchstens fünf Jahre zu begrenzen.⁵ Zur Begründung wurde angeführt, dass beispielsweise für Berlin die Umwandlungsverordnung nach

¹ Gesetz vom 14.06.2021, BGBl. I S. 1802.

² HmbGVBl. 2021, 731.

³ BT-Drs. 20/13091, S. 1.

⁴ BT-Drs. 20/13091 S. 29 und S. 102.

⁵ BR-Drs. 436/24 S. 44 f., dort auch zum Folgenden einschließlich ausführlicher Zahlen eines Monitorings des Berliner Senats.

§ 250 BauGB eines der erfolgreichsten wohnungspolitischen Instrumente der letzten Jahre gewesen sei. Sie habe zu einem drastischen Rückgang des stadtweiten Umwandlungsgeschehens geführt und sei aufgrund des angespannten Wohnungsmarktes auch nach dem Jahr 2025 erforderlich. Sie schütze den dringend benötigten preiswerten Mietwohnraum und Haushalte vor Verdrängung. Notwendig sei es, das Instrument an das Bestehen eines angespannten Wohnungsmarktes zu koppeln und mit einer regelmäßigen Überprüfungspflicht zu versehen, was durch die Begrenzung der Geltungsdauer der Verordnungen sichergestellt werden sollte.

Ob die neue Bundesregierung die Verlängerung/Entfristung des § 250 BauGB in einem Gesetzesvorhaben zur Änderung des BauGB aufgreifen und eine Änderung rechtzeitig mit Beginn des Jahres 2026 in Kraft treten wird, bleibt abzuwarten. Im Koalitionsvertrag von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP vom 24.11.2021 war allgemein eine Entfristung der Regelungen im Baulandmobilisierungsgesetz vorgesehen,⁶ sie wurde aber nicht umgesetzt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 09.04.2025 enthält nunmehr eine Absichtserklärung, schon in den ersten 100 Tagen der neuen Regierung die Vorschriften über den Umwandelungsschutz in § 250 BauGB und die Bestimmung der Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt um fünf Jahre zu verlängern.⁷ Gleichwohl ist noch unsicher, ob der Bundesgesetzgeber § 250 BauGB ändern bzw. verlängern wird. Vor diesem Hintergrund möchte die Freie und Hansestadt Hamburg wissen, ob es eine alternative und im Kompetenzbereich der Landesgesetzgeber liegende Möglichkeit gibt, die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen zu beschränken.

Folgende rechtlichen Aspekte sollen dabei insbesondere behandelt werden:

- Prüfung der landes- oder bundesrechtlichen Kompetenz für die Materie;
- für den Fall einer bundesrechtlichen konkurrierenden Kompetenz: Prüfung einer verbleibenden Landeszuständigkeit unter Einbezug des § 172 BauGB;
- Zusammenspiel mit Umwandlungsregelungen in Verordnungen nach § 172 Abs. 1 Satz 4 BauGB in Bezug auf die Kompetenzen, die Anwendbarkeit der Umwandlungsverbote sowie ggf. Schlussfolgerung für die Formulierung einer möglichen landesrechtlichen Nachfolgeregelung nach dem Vorbild des § 250 BauGB.

Um die aufgeworfenen Fragen zu klären, ist zunächst auf Entstehungshintergrund und Inhalt von § 250 BauGB einzugehen. Im Gesetzgebungsprozess war umstritten, ob dem Bundesgesetzgeber überhaupt eine Kompetenz zum Erlass der Norm zusteht. Im Anschluss daran werden die für eine einschlägige landesgesetzliche Regelung in Betracht kommenden Kompetenzgrundlagen untersucht.

⁶ Koalitionsvertrag, S. 69 f.

⁷ Koalitionsvertrag, Rn. 713 ff.

Geklärt wird insbesondere, ob die seit der Föderalismusreform 2006 bei den Ländern liegende Kompetenz für das Wohnungswesen greift oder aber die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für den städtebaulichen Grundstücksverkehr und das Bodenrecht nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG. Falls die Bundesregelung wegfällt, kommt auch dann eine Landeskompentenz in Betracht. Auf etwa bestehende Sperrwirkungen wird eingegangen. Schließlich wird untersucht, wie sich eine etwaige in Landeskompentenz erlassene Regelung zu Umwandlungsregelungen nach § 172 Abs. 1 Satz 4 BauGB verhält. In der Freien und Hansestadt Hamburg wird anknüpfend an § 246 Abs. 2 BauGB i.V.m. § 4 Satz 1 des Hamburger Gesetzes über die Feststellung von Bauleitplänen und ihre Sicherung (Bauleitplanfeststellungsgesetz)⁸ an Stelle einer Erhaltungssatzung eine Verordnung erlassen.

Einzelne Fragestellungen zur Ausgestaltung der Regelung wie u.a. die verfassungsrechtliche Bewertung bzgl. der Einschränkung von Eigentumsrechten werden nicht behandelt.⁹ Insofern wird man jedenfalls über wiederkehrende Überprüfungen jeweils verbunden mit einer Befristung nachdenken müssen.

II. Inhalt, Entstehungshintergrund und Gesetzgebungskompetenz für § 250 BauGB

1. Inhalt

Im Rahmen der Novellierung durch das sog. Baulandmobilisierungsgesetz vom 14.06.2021¹⁰ wurde § 250 in das BauGB eingefügt.

Durch einen Genehmigungsvorbehalt für Umwandlungen in angespannten Wohnungsmärkten sollten bestehende Mietverhältnisse geschützt werden. Zur Wahrung berechtigter Interessen der Eigentümer wurden Genehmigungsansprüche, beispielsweise in bestimmten Nachlassfällen oder bei Unzumutbarkeit, vorgesehen. Verbunden war die Regelung mit dem ebenfalls neu eingefügten und bis zum 31.12.2026 befristeten § 201a BauGB, der die Landesregierungen ermächtigt, durch Rechtsverordnung Gebiete mit einem angespannten Wohnungsmarkt zu bestimmen. Die Freie und Hansestadt Hamburg hat im Juli 2021 eine entsprechende Verordnung erlassen.¹¹

⁸ BauleitplG HA in der Fassung vom 30.11.1999, HmbGVBl. 1999, 271.

⁹ Zu etwaigen Eingriffen in das Eigentumsrecht s. BT-Drs. 19/29396, S. 40 f., ein darauf gestützter Änderungsantrag der Fraktion der FDP auf ersatzlose Streichung des § 250 BauGB wurde im federführenden Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen abgelehnt. Die kommunalen Spitzenverbände sahen es als nicht sachgerecht an, die Regelung als enteignungsgleichen Eingriff zu verstehen., a.a.O., S. 40. Zur grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Legitimation der Berücksichtigung wohnraumbezogener Gegenbelange zum Grundeigentum innerhalb der Verhältnismäßigkeitsprüfung der Sozialbindungsklausel des Art. 14 Abs. 2 GG s. Burgi, NVwZ 2020, 257, 262 m.w.Nachw.

¹⁰ BGBl. I vom 22.06.2021, S. 1802.

¹¹ Verordnung über die Bestimmung der Freien und Hansestadt Hamburg als Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt nach § 201a BauGB vom 13.07.2021, HmbGVBl. S. 530.

2. Entstehungshintergrund

Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen sollten durch § 250 BauGB jedenfalls solange beschränkt werden, bis ebenfalls neu eingefügte Regelungen zur Mobilisierung von Wohnbauland ihre tatsächliche Wirkung zur Entlastung des Nachfrageüberhangs auf den betroffenen Wohnungsmärkten entfalten.¹² Die Regelung war Teil verschiedener politischer Initiativen zur Sicherung angemessenen und erschwinglichen Wohnraums. Konkret wurde einem Beschluss des sog. Wohngipfels zur Reduzierung der Möglichkeiten, Mietwohnungen in Eigentumswohnungen umzuwandeln, gefolgt.¹³ Weitere Instrumente waren u.a. die novellierte Mietpreisbremse in § 556d BGB sowie der vor dem BVerfG¹⁴ wegen fehlender Landeskompetenz gescheiterte sog. Berliner Mietendeckel.¹⁵

In der Begründung des Gesetzes wurde ausgeführt, dass die Regelung darauf abziele, ein ausreichendes Angebot an bezahlbaren Mietwohnungen zu erhalten. Sie setze an der Verkehrsfähigkeit der Immobilie an und begegne der Verdrängungsgefahr, die aus der mit der Umwandlung einhergehenden Änderung der Eigentümerstruktur folge.¹⁶ In Großstädten sei häufig zu beobachten, dass Investoren oder gewerbliche Immobilieneigentümer Grundstücke mit mehreren Wohneinheiten, die ganz überwiegend vermietet sind, in Wohnungseigentum umwandeln und die Wohnungen – ggf. nach aufwertender Modernisierung – an Einzelerwerber veräußern. Das bereits bestehende gesetzliche Instrumentarium genüge nicht, um der Problematik effektiv zu begegnen. § 172 Abs. 1 Satz 4 BauGB sehe zwar Genehmigungsvorbehalte für Umwandlungen in Gebieten des sog. Milieuschutzes vor. An bezahlbarem Wohnraum fehle es jedoch auch außerhalb solcher Gebiete. Auch der durch das Zivilrecht in § 577a Abs. 1 BGB festgelegte Schutz der Mieterinnen und Mieter vor Kündigungen eines neuen Vermieters nach Umwandlung und Veräußerung reiche nicht aus. Er wirke insbesondere nur zugunsten desjenigen Mieters zum Zeitpunkt der Umwandlung, was einen nicht unerheblichen Anreiz biete, den Mieter zum Auszug zu bewegen. Auch das zivilrechtliche Vorkaufsrecht des Mieters nach § 577 BGB biete in angespannten Märkten keinen Schutz, da die Mieter die Kaufpreise in der Regel nicht aufbringen könnten.

¹² Vgl. dazu nur die Übersicht bei Battis/Mitschang/Reidt, NVwZ 2021, 905, 906 ff., zu nennen sind u.a. § 176a zu Innenentwicklungskonzepten, § 31 Abs. 3 mit erweiterten Befreiungsmöglichkeiten für die Wohnraumversorgung, §§ 24 ff. zu erweiterten gemeindlichen Vorkaufsrechten und § 5a BauNVO zur Einführung dörflicher Wohngebiete.

¹³ BT-Drs. 19/24838, S. 2.

¹⁴ BVerfG, Beschluss vom 25.03.2021, 2 BvF 1/20 u.a., Rn. 107 ff., das BVerfG ordnete die Regelungen zur Miethöhe als Teil des sozialen Mietrechts in die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das bürgerliche Recht im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG ein und ging davon aus, dass der Bundesgesetzgeber mit den §§ 556 und 561 BGB abschließend Gebrauch gemacht hat.

¹⁵ Zu weiteren Initiativen im Umfeld der Reform s. Battis/Mitschang/Reidt, NVwZ 2021, 905 m.w.Nachw.; Burgi, NVwZ 2020, 257, 261.

¹⁶ BT-Drs. 19/24838, S. 20 und zum Folgenden ausführlich S. 32 f.

Die bislang Art. 14 Abs. 2 GG ausgestaltenden öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Vorschriften wurden damit im Ergebnis als nicht ausreichend angesehen.¹⁷

Die Fraktion der SPD führte im Rahmen der Befassung des Ausschusses für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen aus, die Regelung des § 250 BauGB stelle sich als Wohnraum-sicherungsinstrument dar, das Umwandlungsspekulation als Geschäftsmodell und Entmietungen jedenfalls für einige Jahre verhindern wolle. Mit dem neuen Gesetz schließe man eine bestehende Lücke in der Regelung der Milieuschutzgebiete.¹⁸

Vom Ausschuss vorgeschlagen wurde die dann auch Gesetz gewordene Ergänzung des § 250 Abs. 7 BauGB zum Vorrang der Regelung gegenüber Rechtsverordnungen nach § 172 Abs. 1 Satz 4 BauGB. Um Mieter nicht gegenüber der bisherigen Rechtslage schlechter zu stellen, wurde der Vorrang für die Fälle ausgeschlossen, in denen nach Abs. 1 Satz 2 und 6 keine Genehmigungspflicht besteht.¹⁹ Ohne diese Regelung wäre bei Wohngebäuden, die die vorgesehene Mindestzahl an Wohnungen nicht überschreitet, eine Umwandlung uneingeschränkt und ohne Rücksicht auf die Voraussetzungen des § 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 6 BauGB möglich gewesen.

3. Gesetzgebungskompetenz

In der Gesetzesbegründung wurde ohne Differenzierung zwischen den einzelnen Normen des Gesetzentwurfs des Baulandmobilisierungsgesetzes davon ausgegangen, dass die konkurrierende Kompetenz für den städtebaulichen Grundstücksverkehr und das Bodenrecht nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG einschlägig ist.²⁰

In der Literatur waren die Auffassungen gespalten. Zum Teil wurde ebenfalls von einer Kompetenz für das Bodenrecht bzw. jedenfalls von einer Verschränkung mit dem Bodenrecht ausgegangen.²¹ So wurde insbesondere die Ansicht vertreten, die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für das bürgerliche Recht nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 BauGB sei (mit) einschlägig. Danach stellt die Regelung des § 250 BauGB eine Verbindung des sozialen Mietrechts mit dem Bodenrecht dar, was Zweifel an der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Umwandlungsverbot ausschließen soll.²²

¹⁷ Battis/Mitschang/Reidt, NVwZ 2021, 905, 910 f.; s.a. Burgi, NVwZ 2020, 257.

¹⁸ BT-Drs. 19/29396, S. 58.

¹⁹ BT-Drs. 19/29396, S. 62.

²⁰ BT-Drs. 19/24838, S. 21.

²¹ Vgl. Battis/Mitschang/Reidt, NVwZ 2021, 905, 911 f.

²² Grziwotz, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, Stand: November 2024, § 250 Rn. 11 m.w.Nachw.

Allerdings wurden schon im Vorfeld der Regelung auch Zweifel an der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für § 250 BauGB geäußert. In Teilen der Literatur wurde das seit der Föderalismusreform 2006 den Landeskompetenzen angehörende Wohnungswesen als einschlägig angesehen.²³

In der Rechtsprechung sind die Bedenken der Literatur – soweit ersichtlich – nicht aufgegriffen worden. Der BGH hat erst jüngst im Zusammenhang der Prüfung einer relativen Unwirksamkeit der Grundstücksteilung bei vorläufiger behördlicher Untersagung und späterer entgegenstehender Erhaltungssatzung sogar explizit ausgeführt, dass an der Wirksamkeit der Berliner Umwandlungsverordnung i.S.v. § 250 BauGB „kein Zweifel besteht“.²⁴ Implizit setzt dies voraus, dass auch die Ermächtigungsnorm insgesamt als unproblematisch angesehen wurde.

4. Zusammenfassung

Die Regelung des § 250 wurde 2021 im Zuge des Baulandmobilisierungsgesetzes in das BauGB eingefügt. Ziel war die Sicherstellung angemessenen und erschwinglichen Wohnraums. Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen sollten deshalb jedenfalls solange beschränkt werden, bis die ebenfalls neu eingefügten Regelungen zur Mobilisierung von Wohnbauland greifen könnten. Ob der Bund überhaupt die Kompetenz zum Erlass der Regelung hatte, war umstritten. Während der Gesetzentwurf insgesamt von einer Kompetenz für das Bodenrecht nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG ausging, waren die Literaturmeinungen geteilt. Einige sahen ebenfalls das Bodenrecht, ggf. in Verschränkung mit der Kompetenz für das bürgerliche Recht nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG als einschlägig an. Andere hingegen waren der Auffassung, dass es sich um eine Angelegenheit des Wohnungswesens handle, für das seit der Föderalismusreform 2006 die Länder zuständig sind. In der Rechtsprechung sind diese Zweifel – soweit ersichtlich – nicht aufgegriffen worden.

Inwieweit eine landesgesetzliche Kompetenz nach Auslaufen der Regelung des § 250 BauGB in Betracht kommt, wird unter IV. im Einzelnen untersucht. Zunächst aber soll auf die bisherigen – positiven – Erfahrungen mit Umwandlungsverboten in der Freien und Hansestadt Hamburg eingegangen werden, die Anlass für die Überlegung sind, ggf. eine landesrechtliche Norm zu schaffen.

²³ Vgl. Kment/Fimpel, ZfBR 2021, 129, 130 m.w.Nachw.; Couzinet, in: BeckOK BauGB, Stand: 01.11.2024, § 250 Rn. 2 ff. m.w.Nachw.; zum historischen Hintergrund des Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 a.F. Heinemann, NVwZ 2020, 1398, 1399.

²⁴ BGH, Urteil vom 20.12.2024 – V ZR 277/23, juris-Rn. 20 unter Verweis auf Grziwotz, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand: April 2024, § 250 Rn. 11 f. In der Revisionsschrift war offenbar die gegenteilige Auffassung vertreten worden.

III. Bedeutung und Erfahrungen mit der Hamburger VO zu § 250 BauGB

Die Freie und Hansestadt Hamburg war das erste Bundesland, das die durch das Baulandmobilisierungsgesetz eingeführte Ermächtigung durch Verordnung vom 02.11.2021 ausgefüllt hat.²⁵

In der nach § 250 Abs. 1 Satz 4 BauGB erforderlichen Begründung wurde ausführlich auf das Ziel der Verordnung, nämlich den Erhalt und die Sicherstellung bezahlbaren Wohnraums eingegangen.²⁶ Abgehoben wurde zunächst allgemein darauf, dass Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen generell zu höheren Wohnkosten führen würden, weil ein an der potentiellen Rendite orientierter Kaufpreis finanziert werden müsse. Außerdem seien in vielen Fällen im Zusammenhang mit Verkauf, Umwandlung und Modernisierung Entmietungen zu verzeichnen, die überwiegend einkommensschwächere Mieterinnen und Mieter trafen. Zudem werde das Angebot an günstigen Mietwohnungen verringert. In der Freien und Hansestadt Hamburg bestehe eine angespannte Wohnungsmarktlage, was die Wohnungssuche insbesondere für einkommensschwächere Mieterinnen und Mieter zunehmend erschwere. Die auf ihre Wohnquartiere angewiesene Bevölkerung solle vor Verdrängung geschützt, Wohnungen mit bezahlbaren Mieten gesichert werden.

In der Folge wird ausführlich und differenziert auf die Situation in der Freien und Hansestadt Hamburg eingegangen. Da eine Verordnung nach § 250 Abs. 1 Satz 1 BauGB nur für Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt zulässig ist, wurde dabei zunächst unter Zugrundelegung der für die Gefährdung der ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen in § 201a Satz 4 BauGB genannten Indikatoren festgestellt, dass es sich bei der Freien und Hansestadt Hamburg um ein Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt handelt. Im Einzelnen wurden festgestellt:²⁷

- ein deutlich stärkerer Mietanstieg in Hamburg als im bundesweiten Durchschnitt,
- eine deutlich stärkere durchschnittliche Mietbelastung der Haushalte in Hamburg im Vergleich zum Bundesdurchschnitt,
- eine wachsende Wohnbevölkerung, ohne dass durch Neubautätigkeit insoweit erforderlicher Wohnraum geschaffen wird,
- ein geringer Leerstand von Wohnraum bei großer Nachfrage.

Die empirische Auswertung der Angebotsmieten wurde dabei auf 23 Hamburger Teilmärkte und auf die Jahre 2007 bis 2020 sowie auf die Jahre 2018 bis 2020 bezogen.²⁸ Ergänzend wurden Daten mit

²⁵ Verordnung über die Einführung einer Genehmigungspflicht für die Bildung von Wohnungseigentum nach § 250 Abs. 1 Satz 3 BauGB, HmbGVBl. 2021, 731; die Begründung ist im Anschluss an die Verordnung abgedruckt.

²⁶ A.a.O., S. 732.

²⁷ Ausführlich a.a.O., S. 733 ff.

²⁸ A.a.O., S. 742 ff.

Angaben zur Situation hilfebedürftiger Haushalte und zum Sozialwohnungsbestand berücksichtigt.²⁹ Dabei wurde ein kontinuierlicher Anstieg der Anzahl wohnberechtigter Haushalte bei gleichzeitig auslaufenden Sozialbindungen beobachtet, so dass gegenwärtig und auch zukünftig eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen als gefährdet angesehen wurde. Vor diesem Hintergrund wurde davon ausgegangen, dass die Voraussetzungen für den Erlass einer Rechtsverordnung zur Bestimmung von Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt nach § 201a BauGB für das gesamte Stadtgebiet gegeben sind.

Zuvor waren bereits Regelungen zu einem Zweckentfremdungsverbot erlassen worden.³⁰ Obwohl zwischenzeitlich eine Abschwächung des Mietanstiegs festgestellt werden konnte, war kein verstetigter Trend erkennbar. Auch war das Mietniveau in Hamburg weiterhin sehr hoch, die Lage am Wohnungsmarkt hatte sich demnach nicht entspannt. Ausgeführt wurde, dass angesichts der voraussichtlichen demographischen Entwicklung und der Entwicklung der Zuwanderung nicht damit zu rechnen sei, dass sich die Lage am Wohnungsmarkt bis 2026 in einer Weise entspannen werde, dass das Angebot insbesondere an Mietwohnungen die Nachfrage nachhaltig übersteigt und damit die festgestellte Gefährdungslage wegfällt. Vor diesem Hintergrund wurde die Verordnung zur Bestimmung von Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt nach § 201a BauGB mit der durch dessen Satz 5 vorgesehenen maximalen Geltungsdauer bis zum 31.12.2026 eingeführt.

Zur Vorbereitung einer Verordnung auf Grundlage von § 250 BauGB wurden sodann Umwandlungsgeschehen und Umwandlungspotential in Hamburg erfasst.³¹ Abgestellt wurde dabei auf sog. Abgeschlossenheitsbescheinigungen bei Bestandsbauten. Diese sind Voraussetzung, um eine Miet- in eine Eigentumswohnung umwandeln zu können. Sie führen im Regelfall auch zu einer entsprechenden Umwandlung.

Aufgezeigt wurde, dass sich das Umwandlungsgeschehen in Hamburg im untersuchten Zeitraum auf vergleichsweise hohem Niveau bewegt hat. Und dies, obwohl es in Hamburg bereits seit vielen Jahren Soziale Erhaltungsverordnungen nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 i.V.m. Abs. 4 BauGB gibt.³² Zu

²⁹ A.a.O., S. 748 f.

³⁰ A.a.O., S. 750 f., dort auch zu weiteren rechtlichen Initiativen der Freien und Hansestadt Hamburg, wie u.a. der Mietpreisbegrenzungsverordnung zum Schutz vor überhöhten Wiedervermietungsmieten, der Kappungsgrenzenverordnung zum Schutz vor übermäßigen Mieterhöhungen in laufenden Mietverhältnissen und der Kündigungsschutzfristverordnung zum Schutz vor Kündigungen nach Wohnungsumwandlungen. In Hamburg gelten schon seit 1971 Zweckentfremdungsverbote, vgl. dazu unter <https://www.hamburg.de/politik-und-verwaltung/behoerden/behoerde-fuer-stadtentwicklung-und-wohnen/themen/wohnen/wohnraumschutz/hmbwoschg-190974>. Alle Internetquellen zuletzt geprüft am 27.05.2025.

³¹ A.a.O., S. 754 ff.

³² A.a.O., S. 756 ff.

beobachten war, dass der weit überwiegende Teil der Umwandlungen außerhalb der durch Soziale Erhaltungsverordnungen geschützten Gebiete stattfand. Nach wie vor wurde das Umwandlungspotenzial im Gebiet der Freien und Hansestadt Hamburg als hoch angesehen. Bezogen auf die gesamte Stadt lag es bei rund 37 v.H., wobei zwischen den verschiedenen Stadtteilen erhebliche Unterschiede festgestellt wurden.³³ Wegen des seit Jahren konstanten Umwandlungsgeschehen auf gleichbleibend hohem Niveau hielt der Senat den Erlass einer Verordnung nach § 250 Abs. 1 Satz 3 BauGB für das gesamte Stadtgebiet für geboten. Die Geltungsdauer wurde in Anknüpfung an die gesetzliche Regelung auf den 31.12.2025 festgelegt.

Ende des Jahres 2023 legte der Hamburger Senat einen Bericht zu den Erfahrungen mit der neuen Verordnung vor. Diese wurden als positiv bezeichnet, insbesondere wurde von einer starken präventiven Wirkung der VO zu § 250 BauGB ausgegangen.³⁴ Es habe sich gezeigt, dass im Wesentlichen nur genehmigungsfähige Anträge auf Umwandlung gestellt wurden. Vor diesem Hintergrund wurde die im damaligen Koalitionsvertrag auf Bundesebene vereinbarte Entfristung der Verordnungen nach § 250 und nach § 201a Abs. 1 BauGB begrüßt.

In einer Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft vom 04.02.2025 wurde auf Vollzug und Wirkmechanismen von sozialen Erhaltungsverordnungen eingegangen. In diesem Zusammenhang wurde darauf hingewiesen, dass Umwandlungsaktivitäten in Gebieten mit Sozialen Erhaltungsverordnungen bis zum Jahr 2021 deutlich angestiegen waren. Vermutet wurde, dass darin ein nachwirkender Effekt, nach Umwandlung nur an die Mieter zu veräußern, wirksam geworden war. Nach der zusätzlichen Einführung der Verordnung nach § 250 BauGB konnte ein Rückgang des Umwandlungsgeschehens festgestellt und damit eine Schutzlücke geschlossen werden, die aus den vergleichsweise geringe(re)n materiellen Umwandlungsvoraussetzungen des § 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 6 BauGB³⁵ resultierten.³⁶ Im Zusammenwirken beider Verordnungen konnten demnach Verdrängungseffekte gemindert und die Stabilität in Quartieren gesichert werden. Zugleich blieben

³³ A.a.O., S. 757 f.

³⁴ Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft vom 19.12.2023, Drs. 22/13893, S. 5.

³⁵ Zum einen besteht der Anspruch auf Genehmigung der Umwandlung nach § 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 6 BauGB bereits bei einer bloßen Verpflichtung des Eigentümers, innerhalb von sieben Jahren ab Begründung von Wohneigentum nur an MieterInnen zu veräußern. Anders als in § 250 Abs. 3 Satz 3 Nr. 3 BauGB hängt die Genehmigung der Umwandlung damit nicht von der tatsächlichen Veräußerung an die MieterInnen ab. Nach sieben Jahren entfällt die Beschränkung des § 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 6 BauGB. Zum anderen soll die Verfügungsbeschränkung nach § 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 6 BauGB unabhängig davon entfallen, ob die Veräußerung an BestandsmieterInnen im Zeitpunkt der Begründung des Wohneigentums oder spätere MieterInnen (die dann nach einem zu beobachtenden Geschäftsmodell als ErwerberInnen vorausgewählt wurden) erfolgt, sofern keine – in der Praxis kaum nachweisbare – Umgehung vorliegt (vgl. BVerwG, Urteil vom 30.06.2004, Az. 4 C 1/03, BVerwGE 121, 169 – 181, juris-Rn. 44 f.; VG Hamburg, Urteil v. 05.10.2001, Az. 7 VG 2261/2001, n.v.).

³⁶ Drs. 22/17817, S. 30 ff., 35 ff., 45.

mit der UmwandlungsVO nach § 172 Abs. 1 Satz 4 BauGB auch kleinere Gebäude mit nicht mehr als fünf Wohnungen vor Umwandlung geschützt.

Abschließend heißt in der Mitteilung des Senats:³⁷

„Mit der Einführung der Verordnung nach § 250 BauGB konnte diese Lücke weitgehend geschlossen werden, wie die deutlich rückläufigen Zahlen eindrucksvoll belegen. Zudem ist dies ein deutliches Signal dafür, dass die Regelungen des § 250 BauGB über das Jahr 2025 hinaus verlängert werden sollten.“

Für den Fall, dass dies nicht geschieht, ist nun darauf einzugehen, ob die Freie und Hansestadt Hamburg eigenständig die ursprünglich der Bundesregelung zu Grunde liegenden Ziele weiterverfolgen könnte.

IV. Landesgesetzliche Kompetenz für § 250 BauGB entsprechende Regelung?

1. Landeskompentenz nach Wegfall der Bundesregelung?

Nach der derzeit geltenden Regelung in § 250 Abs. 1 Satz 3 BauGB treten Rechtsverordnungen der Landesregierungen mit Ablauf des 31.12.2025 außer Kraft. Damit wird letztlich die gesamte Regelung des § 250 BauGB gegenstandslos. Für den Fall, dass eine Verlängerung der Regelung nicht erfolgt, wird nachfolgend untersucht, ob es eine Kompetenz des Landesgesetzgebers für eine § 250 BauGB entsprechende Regelung gibt. In Anknüpfung an die obigen Ausführungen kommt dafür entweder die ohnehin dem Land zustehende Kompetenz für das Wohnungswesen in Betracht oder aber das Land könnte sich auf die konkurrierende Kompetenz, insbesondere für das Bodenrecht nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG, stützen. Für diesen Fall muss geklärt werden, ob auch nach Wegfall der Regelung eine Sperrwirkung verbleibt bzw. sich dann aus der Zusammenschau mit § 172 BauGB ergeben könnte.

Wie bereits oben kurz dargestellt, divergieren die Auffassungen im Hinblick auf die einschlägige Kompetenzgrundlage. Vieles spricht dafür, dass die Materie dem Wohnungswesen zuzurechnen ist (dazu im Folgenden unter 2.). Geht man von einer konkurrierenden Kompetenz aus, sprechen eine Reihe von Anhaltspunkten dafür, dass jedenfalls eine Sperrwirkung nicht in Betracht kommt (dazu im Folgenden unter 3.).

2. Gesetzgebungskompetenz der Länder für das Wohnungswesen

Ursprünglich umfasste die konkurrierende Gesetzgebung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG den Grundstücksverkehr, das Bodenrecht und das landwirtschaftliche Pachtwesen, das Wohnungswesen

³⁷ Drs. 22/17817, S. 45.

sowie das Siedlungs- und Heimstättenwesen. Die Bundesregierung hatte in den frühen Jahren der Bundesrepublik Deutschland die Auffassung vertreten, dass die Norm das Baurecht als Ganzes umfasse und insoweit um eine damals mögliche Begutachtung durch das BVerfG gebeten. Das BVerfG ging in seinem Gutachten vom 16.06.1954 dazu davon aus, dass dies nicht der Fall sei und insbesondere die Materie Bodenrecht nicht dahingehend ausgelegt werden kann, dass sie das Baurecht als Ganzes umfasst. Die einzelnen Begriffe wurden im Gutachten des BVerfG als „selbständige Sondermaterien“ angesehen.³⁸

Ausgeführt wurde, dass der Begriff des Bodenrechts nicht diejenigen Materien mit umfassen könne, die in Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG selbständig neben dem „Bodenrecht“ aufgeführt sind. Dazu gehören sollen danach „nur solche Vorschriften, die den Grund und Boden unmittelbar zum Gegenstand rechtlicher Ordnung haben, also die rechtlichen Beziehungen des Menschen zum Grund und Boden regeln.“³⁹ Neben der städtebaulichen Planung einschließlich der Regelung von Art und Umfang der baulichen Nutzung gehörte dazu damals auch das Erschließungs- und das im Rahmen der Föderalismusreform 2006 von der Kompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG ausgenommene Erschließungsbeitragsrecht.⁴⁰

Zum Wohnungswesen wurden insbesondere die Angelegenheiten gezählt, die sich auf Wohnzwecken dienende Gebäude beziehen.⁴¹ Offen blieb, ob der Begriff des Wohnungswesens nur bereits erstellte Wohnungen oder auch Maßnahmen zur Förderung des Wohnungsbaues umfasst. Letzteres bejahte das BVerfG jedoch in seiner späteren Entscheidung zum Berliner Mietpreisdeckel.⁴²

In der Literatur wird darauf abgestellt, dass es beim Wohnungswesen nicht um die bauliche Nutzung von Grundstücken zu Wohnzwecken geht, sondern um die Reglementierung der Bewirtschaftung von bestehendem und neu zu schaffendem Wohnraum.⁴³ Dazu werden insbesondere die Regelungen zur Wohnraumbindung gezählt. Die Regelung des § 250 BauGB wird dabei dem Bereich der Wohnraumbindung zugeordnet, weil sie sich aus sozialen Gründen auf privaten Wohnzwecken dienende Gebäude bezieht.

³⁸ BVerfG, Gutachten vom 16.06.1954, PBvV 2/52, BVerfGE 3, 407, 424.

³⁹ BVerfG, Gutachten vom 16.06.1954, PBvV 2/52, BVerfGE 3, 407, 424.

⁴⁰ BVerfGE 34, 139, 144, 157.

⁴¹ BVerfG, Gutachten vom 16.06.1954, PBvV 2/52, BVerfGE 3, 407, 416.

⁴² BVerfG, Beschluss v. 25.03.2021, 2 BvF 1/20 u.a., Rn. 180 ff. m.w.Nachw.

⁴³ Kment/Fimpel, ZfBR 2021, 129, 130 m.w.Nachw.; Heinemann, NVwZ 2020, 1398, 1399 ff.

Sie wird als den Zweckentfremdungsverboten vergleichbar angesehen, für die überwiegend eine Kompetenz der Länder angenommen wird.⁴⁴ Das Verbot der Zweckentfremdung dient demnach der sozial- und wohnungspolitischen Zielsetzung der Erhaltung des Wohnraumangebotes in Gebieten, in denen die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Wohnraum zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist und in denen dem Wohnraumangel nicht mit anderen Mitteln abgeholfen werden kann. Es wird davon ausgegangen, dass Regelungen zu Zweckentfremdungsverboten damit neben dem Bauplanungsrecht eigenständig sozial- und wohnungspolitische Zwecke verfolgen können.⁴⁵

Die Regelung könne auch nicht dem städtebaulichen Grundstücksverkehr zugeordnet werden, da es an dem dafür erforderlichen Zusammenhang mit der städtebaulichen Ordnung fehle. Für diese sei es irrelevant, ob die Menschen zur Miete oder im Eigentum wohnen. Nichts anderes gelte für das Bodenrecht, weil die Vorschrift des § 250 BauGB nicht Grund und Boden und seine Nutzung unmittelbar zum Gegenstand habe. Zwar seien die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung auch bei der Bauleitplanung, insbesondere nach § 1 Abs. 6 Nr. 2 BauGB zu berücksichtigen. Dabei handle es sich aber um einen von vielen Belangen, zu denen beispielsweise auch der Denkmalschutz und die Denkmalpflege gehörten, ohne dass das BauGB an dieser Stelle deshalb schon materiell zum Denkmalschutzrecht werde. Die von § 250 BauGB bezweckte Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung mit „bezahlbarem Wohnraum“ sei typische Angelegenheit des Wohnungswesens. Mittel zur Erreichung dieses Zwecks seien Eingriffe in den Wohnungsmarkt und damit Maßnahmen zur Wohnraumbewirtschaftung,⁴⁶ welche ein klassisches Feld des Wohnungswesens seien. Zudem beziehe sich die Regelung allein auf „Wohnzwecken dienende Gebäude“, was ebenfalls wesentliches Kennzeichen des Wohnungswesens sei.

Etwas anderes soll sich auch nicht durch einen Vergleich mit der Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen nach § 172 Abs. 1 Satz 4 BauGB ergeben. Die Ziele würden sich zwar auf den ersten Blick ähneln. Gleichwohl bestehe bei den Milieuschutzbestimmungen mit der Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung aus besonderen städtebaulichen Gründen gemäß § 172 Abs. 4 Satz 1 BauGB ein spezieller bodenrechtlicher Bezug.⁴⁷ Nach einer weiteren Auffassung wären an sich auch die Umwandlungsverbote in Milieuschutzgebieten nach § 172 Abs. 1 Sätze 4–6 BauGB dem

⁴⁴ S. BVerfG, Beschluss v. 13.02.2015, 1 BvR 3332/14, juris-Rn. 12; Siegel, LKV 2019, 399, 400 m.w.Nachw.; Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 15. Aufl. 2021, Art. 74 Rn. 230 m.w.Nachw.; a.A. Heinemann, NVwZ 2019, 1070, 1071.

⁴⁵ VGH Mannheim, Beschluss vom 26.01.2017 – 5 S 1791/16, UfBR 2017, 270, 271.

⁴⁶ Zur Wohnraumbewirtschaftung als Teil des Wohnungswesens s. Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 15. Aufl. 2021, Art. 74 Rn. 230.

⁴⁷ Kment/Fimpel, ZfBR 2021, 129, 130 m.w.Nachw.

Wohnungswesen zuzurechnen. Allerdings sei die Norm bereits 1998 und damit vor der Föderalismusreform des Jahres 2006 in das BauGB eingefügt worden. Die Norm könne deshalb zwar fortgelten, dürfte aber allenfalls behutsam fortgeschrieben werden. Das Umwandlungsverbot des § 250 BauGB würde aber weit über eine behutsame Fortschreibung hinausgehen.⁴⁸ Das BVerfG hat 1987 und damit lange vor der Föderalismusreform 2006 die Vorgängerregelung des § 172 BauGB dem Bodenrecht i.S. von Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG zugeordnet.⁴⁹ Damals bestand allerdings auch noch keine Veranlassung, vertiefte Abgrenzungsfragen aufzuwerfen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass bezüglich des Regelungsgegenstands des § 250 BauGB überzeugende Argumente für eine Landeskompentenz für das Wohnungswesen angeführt werden. Dies gilt insbesondere, wenn man die Zielsetzung des Umwandlungsverbots, die Sicherstellung bezahlbaren Wohnraums, in den Blick nimmt. Die Regelung bezieht sich aus sozialen Gründen auf privaten Wohnzwecken dienende, bereits bestehende Wohngebäude und betrifft den Komplex der Wohnraumbewirtschaftung. Dieser ist typischerweise dem Wohnungswesen zuzuordnen.

3. Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1, insbesondere Nr. 1 und Nr. 18 GG

Wenn man demgegenüber davon ausgeht, dass § 250 BauGB auf die bodenrechtliche Kompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG ggf. in Verbindung mit der Kompetenz für das bürgerliche Recht nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG gestützt wurde, wie dies – wie oben dargestellt – der Gesetzentwurf und Teile der Literatur sehen, stellt sich die Frage, ob bei einem etwaigen Wegfall der Bundesregelung vom Grundsatz her eine Länderkompetenz für die genannten Bereiche in Betracht kommt. Das Grundgesetz geht in Art. 30 GG davon aus, dass die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder ist, soweit das Grundgesetz selbst keine andere Regelung trifft oder zulässt. Nach Art. 70 Abs. 1 GG haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz können die Länder deshalb Gesetze erlassen, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht (oder nicht mehr) durch Gesetz (abschließend) Gebrauch gemacht hat.

Unter den Begriff des Bodenrechts fallen – wie schon oben dargelegt – nach allgemeiner Auffassung alle Regelungen, die die rechtlichen Beziehungen des Menschen zu Grund und Boden betreffen und

⁴⁸ Heinemann, NVwZ 2020, 1398, 1400.

⁴⁹ BVerfG, (Kammer-)Beschluss vom 26.01.1987, 1 BvR 969/83, NVwZ 1987, 879 zur 1976 in das BBauG eingefügten Regelung des § 39h. Die Vorschrift wurde als zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung angesehen.

damit eine flächenbezogene Nutzungsordnung schaffen.⁵⁰ Dazu werden insbesondere die Regelungen des Bauplanungsrechts⁵¹ und das Recht der Baulanderschließung gerechnet.⁵²

Ob allerdings die rechtlichen Beziehungen des Menschen zu Grund und Boden durch § 250 BauGB betroffen sind, erscheint zweifelhaft. Jedenfalls eine unmittelbare Betroffenheit durch eine flächenbezogene Nutzung dürfte nicht vorliegen. Diese wurde vielmehr im Vorfeld, durch den Bau der betroffenen Immobilien, verwirklicht. Angeknüpft wird nur an bestehende Wohngebäude. Die Aufteilung eines Neubaus in Wohnungs- und Teileigentum wird dagegen nicht erfasst.⁵³

Vertreten wird, dass Zweifel an der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Umwandlungsverbot schon deshalb ausgeschlossen sein sollen, weil § 250 BauGB eine Verbindung des sozialen Mietrechts mit dem Bodenrecht darstellt.⁵⁴ Der Gesetzgeber könne im Kompetenzbereich des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG (bürgerliches Recht) auch auf verwaltungsrechtliche Instrumente zurückgreifen, wenn dies dazu diene, das im Kern privatrechtlich konzipierte Mietrecht für ungebundenen Wohnraum abzusichern und seine Durchsetzung zu erleichtern.⁵⁵ Ob öffentlich-rechtliche (Umwandlungs-)Verbote allein schon deshalb dem Zivilrecht zugeordnet werden können, weil sie die Zielsetzung zivilrechtlicher Normen zu unterstützen vermögen, erscheint fraglich, mag aber hier dahinstehen.

Für eine Verschränkung mit dem Bodenrecht soll auch § 172 Abs. 1 Satz 4 BauGB und die dortige Länderöffnungsklausel sprechen,⁵⁶ außerdem die Ermächtigung der Länder nach § 250 Abs. 1 Satz 3 und 5 BauGB.⁵⁷ Die Bezugnahme auf Länderöffnungsklauseln überzeugt allerdings nicht. Diese liegen, soweit eine Bundeskompetenz besteht, grundsätzlich innerhalb des Gestaltungsrahmens des Bundesgesetzgebers. Ihr Vorhandensein vermag eine Gesetzgebungskompetenz aber nicht zu begründen, sondern setzt sie vielmehr voraus.

Soweit davon ausgegangen wird, dass § 250 BauGB sich als Verbindung von sozialem Mietrecht und Bodenrecht charakterisieren lässt, wird außerdem Bezug genommen auf die BVerfG-Entscheidung zum

⁵⁰ BVerfGE 3, 407, 424 (Gutachten vom 16.06.1954); BVerfG, Beschluss vom 07.03.2017, 1 BvR 1314/12 u.a., Rn. 115; Seiler, in: BeckOK GG, Art. 74 Rn. 66; Broemel, in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 74 Rn. 67 m.w.Nachw.

⁵¹ S. nur BVerfGE 77, 288, 299.

⁵² Degenhart, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 74.

⁵³ S. dazu die Gesetzesbegründung, BT-Drs. 19/2838, S. 32.

⁵⁴ Grziwotz, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, Stand: November 2024, Rn. 11 m.w.Nachw.

⁵⁵ Grziwotz, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, Stand: November 2024, Rn. 11 m.w.Nachw., dort unter Verweis auf BayVerfGH, Entscheidung vom 16.07.2020 – Vf 32.IX-20, NVwZ 1429, Rn. 54 ff.

⁵⁶ Vgl. Battis/Mitschang/Reidt, NVwZ 2021, 905, 911 f.

⁵⁷ S.a. Battis/Krautberger/Löhr, BauGB, 15. Aufl. 2022, § 250, Rn. 5,

Berliner Mietendeckel.⁵⁸ Allerdings geschieht dies in verkürzter Form. Es entsteht insofern der Eindruck einer sehr engen Auslegung der Kompetenz für das Wohnungswesen durch das BVerfG. Das ist aber nicht der Fall:

In dieser Entscheidung griff das BVerfG den in Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 a.F. GG enthaltenen Gesetzgebungstitel für das Wohnungswesen umfassender auf. Dieser beinhaltete danach vor allem die Wohnraumbewirtschaftung, die Wohnungsbauförderung und den sozialen Wohnungsbau einschließlich Subventionen und deren Rückabwicklung.⁵⁹ Ob und inwieweit davon auch die Mietzinskontrolle erfasst war, sei unklar gewesen. Da aber sowohl das bürgerliche Recht als auch das Wohnungswesen der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz unterlagen, sei eine „trennscharfe Abgrenzung“ zwischen den beiden Regelungsbereichen nicht erforderlich gewesen.

Im Folgenden widmete sich das BVerfG dann der Frage, unter welchen Titel die Mietpreisbindung zu fassen ist. Dabei stellte es darauf ab, dass der Kompetenztitel für das Wohnungswesen vor der Föderalismusreform 2006 vor allem die Mietpreisbindung staatlich geförderter Wohnungen umfasst habe. Eine entsprechende Regelung als Teil des sozialen Mietrechts für ungebundenen Wohnraum sei dagegen ausschließlich dem Kompetenztitel „bürgerliches Recht“ unterfallen. Die Regelung der höchstzulässigen Miete für ungebundenen Wohnraum sei vor diesem Hintergrund nicht umfasst gewesen und konnte somit auch nicht in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder übergehen. Im Rahmen der Föderalismusreform 2006 seien ausschließlich die einzelnen Kompetenztitel innerhalb des damaligen Zuschnittes des Art. 72 Abs. 1 Nr. 18 GG betroffen gewesen.⁶⁰ Im Ergebnis wurde der Berliner Mietendeckel als verfassungswidrig angesehen, weil die Materie dem bürgerlichen Recht i.S.v. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG zugeordnet wurde. Außerdem wurde davon ausgegangen, dass der Bundesgesetzgeber mit den §§ 556 – 561 BGB von seiner konkurrierenden Zuständigkeit für das Mietpreisrecht als Teil des bürgerlichen Rechts abschließend Gebrauch gemacht habe. Vor diesem Hintergrund wurde eine Kompetenz des Landes für weitere Mietpreisregelungen abgelehnt.⁶¹

Aus der Entscheidung kann nicht geschlossen werden, dass das BVerfG die Regelung des § 250 BauGB ebenfalls dem sozialen Mietrecht zuordnen würde. In der Literatur wird zwar vertreten, dass die Vorschrift nur mittelbar der Erhaltung von Mietwohnungen diene, im Kern aber die Bildung von Wohnungseigentum betreffe und damit dem bürgerlichen Recht nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG zuzurechnen sei.⁶² Dies überzeugt jedoch nicht. Gegen eine Regelung des bürgerlichen Rechts spricht

⁵⁸ Grziwotz, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, Stand: November 2024, Rn. 11 m.w.Nachw.

⁵⁹ BVerfG, Beschluss v. 25.03.2021, 2 BvF 1/20 u.a., Rn. 180 ff. m.w.Nachw., dort auch zum Folgenden.

⁶⁰ BVerfG, Beschluss v. 25.03.2021, 2 BvF 1/20 u.a., Rn. 184 f.

⁶¹ BVerfG, Beschluss v. 25.03.2021, 2 BvF 1/20 u.a., Rn. 135 ff.

⁶² So aber Schmidt-Eichstädt, in: Brügelmann, BauGB, Stand: Januar 2025, § 250 BauGB Rn. 5.

vorliegend, dass mit der Umwandlungsregelung nicht die Rechtsbeziehungen gleichrangiger Privater geregelt werden, sondern eine öffentlich-rechtliche Genehmigungspflicht eingeführt wird. Im Übrigen spricht viel dafür, dass die Erhaltung von Mietwohnungen unmittelbarer und nicht mittelbarer Zweck und die Einführung einer Genehmigungspflicht für Umwandlungen lediglich Mittel zu diesem Zweck ist. Auch eine Verbindung von sozialem Mietrecht und Bodenrecht als Grundlage für die Bundeskompetenz, bei der der Gesetzgeber auf verwaltungsrechtliche Instrumente zurückgreifen kann, um das privatrechtlich konzipierte soziale Mietrecht für ungebundenen Wohnraum abzusichern und seine Durchsetzung zu erleichtern,⁶³ begegnet Bedenken. Bei § 250 BauGB handelt es sich nicht um eine mietrechtliche Regelung.

Auch wenn damit fraglich ist, ob § 250 BauGB auf eine Bundeskompetenz für das Bodenrecht ggf. in Verbindung mit dem bürgerlichen Recht gestützt werden konnte, soll im Folgenden unterstellt werden, dass eine solche einschlägig ist.

Dann stellt sich die Frage, welche Konsequenzen es für die Gesetzgebungskompetenzen der Länder hat, dass der Bund zunächst eine Regelung erlassen, diese dann aber – wie im vorliegenden Fall – zeitlich befristet hat.

4. (Keine) Sperrwirkung nach Aufhebung der Regelung?

a. Länderkompetenzen bei der konkurrierenden Gesetzgebung

Grundsätzlich liegt die Regelungskompetenz im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 72 Abs. 1 GG bei den Ländern, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. Sie fällt an die Länder zurück, wenn Bundesrecht im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung wegfällt. Etwas anderes gilt aber dann, wenn durch das nicht mehr geltende Bundesrecht eine Sperrwirkung für die Länder ausgelöst würde bzw. wenn die verbleibenden bundesgesetzlichen Regelungen als abschließend anzusehen wären.

b. Umfang und Grenzen der Sperrwirkung

Das BVerfG hat sich in seiner Entscheidung zum Berliner Mietendeckel ausführlich mit Inhalt, Umfang und Grenzen der Sperrwirkung von Bundesgesetzen befasst und dabei seine ständige Rspr. umfassend aufgegriffen. Im Ergebnis ist es davon ausgegangen, dass Regelungen zur Miethöhe für frei finanzierten Wohnraum, der auf dem freien Wohnungsmarkt angeboten werden kann (sog. ungebundener Wohnraum), unter die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für das bürgerliche Recht im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG fallen. Durch die Regelungen der §§ 556 – 558 BGB habe der Gesetzgeber

⁶³ Grziewotz, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand: November 2024, § 250 Rn. 11.

abschließend von seiner Kompetenz Gebrauch gemacht, so dass dadurch eine Sperrwirkung für Regelungen zur Miethöhe ausgelöst wird.⁶⁴

Das BVerfG führte dabei im Einzelnen aus, dass die Länder nach Art. 72 Abs. 1 GG das Recht zur Gesetzgebung in dem Zeitpunkt und in dem Umfang verlieren, in dem der Bund die Gesetzgebungskompetenz zulässigerweise in Anspruch nimmt. Obwohl das Grundgesetz in Art. 30 und 70 an sich ein Regel-Ausnahme-Verhältnis zugunsten der Länder vorsieht, wird davon ausgegangen, dass im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgeber lediglich eine sog. Residualkompetenz besteht. Zur Bestimmung der konkreten Reichweite soll auf die Subtraktionsmethode zurückgegriffen werden.⁶⁵

Soweit die Sperrwirkung reicht, entfällt die Gesetzgebungskompetenz der Länder.⁶⁶ Ausschlaggebend ist, inwieweit der Bundesgesetzgeber eine erschöpfende und damit lückenlose und abschließende Regelung getroffen hat bzw. treffen wollte. Soweit die bundesgesetzliche Regelung lediglich eine Mindestgarantie enthält, kann der Landesgesetzgeber strengere Regelungen für denselben Sachverhalt erlassen.⁶⁷ Eine unangemessen extensive Auslegung der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes wird abgelehnt, in der Folge auch eine Vermutungswirkung zu Gunsten einer abschließenden Regelung des Bundes. Im Zweifel ist demnach davon auszugehen, dass einer bundesgesetzlichen Regelung kein abschließender Charakter zukommt.⁶⁸

Die Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat hatte zur GG-Reform im Zuge der Wiedervereinigung zur damals verabschiedeten Fassung des Art. 72 Abs. 1 GG zum Umfang der Sperrwirkung ausgeführt:

„Er wird vom Inhalt des Gesetzes bestimmt, so daß nur bei entsprechenden Anhaltspunkten in der bundesgesetzlichen Regelung der Schluß zulässig ist, der Bundesgesetzgeber habe abschließend von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht.“⁶⁹

Ausdrücklich wurde darauf hingewiesen, dass der Ausgestaltung und Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern zentrale Bedeutung zukommen, ein solcher Zustand in der

⁶⁴ BVerfG, Beschluss vom 25.03.2021, 2 BvF 1/20 u.a., Rn. 107 ff., zur Sperrwirkung im konkreten Fall Rn. 158 f.

⁶⁵ BVerfG, Beschluss vom 25.03.2021, 2 BvF 1/20 u.a., Rn. 97 m.w.Nachw.

⁶⁶ BVerfG, Beschluss vom 25.03.2021, 2 BvF 1/20 u.a., Rn. 86 ff. mit zahlreichen Nachw. aus der Rspr. des Gerichts, dort auch zum Folgenden.

⁶⁷ BVerfG, a.a.O., Rn. 91.

⁶⁸ Broemel, in v.Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 72 Rn. 20 m.w.Nachw.

⁶⁹ BT-Drs. 12/6000, S. 33.

Bundesrepublik Deutschland aber gefährdet sei. Im Lauf der Jahre habe sich die Verteilung zwischen Bund und Ländern zu Lasten der Länder verschoben. Dem sollte entgegengewirkt werden.⁷⁰

Die Reichweite der Sperrwirkung hängt von der konkreten Regelung und dem konkreten Sachbereich ab. Ggf. ist die gesetzgeberische Gesamtkonzeption zu würdigen.⁷¹

Einen absichtsvollen Regelungsverzicht und damit eine abschließende bundesgesetzlichen Regelung vermutet das BVerfG, soweit sich der Gesetzgeber im Gesetzgebungsverfahren mit einer bestimmten Frage auseinandergesetzt, diese aber in der Norm keinen Niederschlag gefunden hat. Gleiches gilt für den Fall, dass der Bundesgesetzgeber ergänzende Regelungen, die ein Landesgesetzgeber der Sache nach treffen könnte, durch eine „Teilsperre“ ausschließt.⁷² Etwas anderes gilt allerdings dann, wenn ein Bundesgesetz ausschließlich dazu dienen soll, den Landesgesetzgeber von der Gesetzgebung auszuschließen. Weiter heißt es dann:

„Bleibe Wert- oder Zielvorstellungen, mögen sie auch in einem Bundesgesetz zum Ausdruck gekommen sein, verpflichten die Länder nicht zu einer mit den Vorstellungen des Bundesgesetzgebers konformen Gesetzgebung. Die Länder sind in einem solchen Fall auch zum Erlass von Gesetzen berechtigt, die den politischen Vorstellungen des Bundesgesetzgebers zuwiderlaufen, solange und soweit dieser eine solche Gesetzgebung nicht durch eine ausdrückliche und eindeutige Regelung unterbindet. Ein politisches Homogenitätsgebot kennt das Grundgesetz nicht.“⁷³

Die Sperrwirkung beginnt mit Verkündung einer Regelung, sie endet mit der Aufhebung des Bundesgesetzes, das sie ausgelöst hat. Etwas anderes gilt nur dann, wenn die Aufhebung ausdrücklich das Verbot einer Ländergesetzgebung enthält.⁷⁴

In der Kommentarliteratur wird dabei davon ausgegangen, dass das Ende der bundesgesetzgeberischen Inanspruchnahme einer konkurrierenden Zuständigkeit in dem sperrenden Bundesgesetz selbst angelegt sein kann, wobei auf eine Befristung verwiesen wird.⁷⁵ Eine ausdrückliche Bestimmung zur Beendigung der Sperrwirkung kann nach Art. 72 Abs. 4 GG festgelegt werden. Diese Vorschrift greift aber vorliegend nicht, weil sie sich nur auf die Art. 72 Abs. 2 GG der Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung unterliegenden Gesetzesmaterien bezieht. Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG ist dort jedoch nicht aufgeführt.

⁷⁰ BT-Drs. 12/6000, S. 32.

⁷¹ BVerfG, a.a.O., Rn. 92 m.w. Nachw. aus der Rspr. des Gerichts.

⁷² A.a.O., Rn. 94.

⁷³ A.a.O., Rn. 95 mit weiteren Nachw. aus der Rspr. des Gerichts.

⁷⁴ Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, 18. Aufl. 2024, Art. 72 Rn. 13 f.

⁷⁵ Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: August 2024, Art. 72, Rn. 114.

c. Sperrwirkung nach Wegfall des § 250 BauGB?

Mit dem Auslaufen des befristeten § 250 BauGB zum 31.12.2025 könnte die Sperrwirkung der bundesgesetzlichen Regelung enden.

Grundsätzlich wird man davon ausgehen können, dass mit dem Ende der Befristung einer bundesrechtlichen Regelung das Ende des „Gebrauchmachens“ einhergeht.⁷⁶ Die Sperrwirkung fällt weg und das Gesetzgebungsrecht der Länder lebt wieder auf.⁷⁷

Für einen umfassenden Regelungswillen des Bundesgesetzgebers und mithin einen „absichtsvollen Regelungsverzicht“ für die Zeit nach dem Ablauf der Befristung müssten sich konkrete Anhaltspunkte finden lassen.⁷⁸ Wegen des Grundsatzes der Länderkompetenz ist erforderlich, dass sich dieser deutlich belegen lässt. Ob sich aus der Gesetzesbegründung ein solch umfassender und genereller Ausschluss von Nachfolgeregelungen der Länder ergibt, ist aber zweifelhaft.

In der Begründung des Gesetzes wurde ausgeführt:

„Die Befristung soll sicherstellen, dass die Einschränkung des städtebaulichen Grundstücksverkehrs durch den Genehmigungsvorbehalt nicht auf Dauer angelegt ist. Er ist solange erforderlich, bis die ergriffenen Maßnahmen zur Belebung des Neubaus dazu geführt haben, dass die Nachfrageüberhänge auf dem Wohnungsmarkt in den betreffenden Gebieten abgebaut sind und die Mietentwicklung nicht mehr zu Verdrängungsprozessen führt.“⁷⁹

Darin wurde die Geltungsdauer der Rechtsverordnung also zum einen mit der langfristigen Entwicklung der Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen sowie dem Zeitbedarf der Gemeinden bei der Bauleitplanung und der Anwendung der übrigen städtebaulichen Instrumente begründet. Zum anderen wurde darauf abgestellt, dass die Befristung der Rechtsverordnung sicherstellt, dass die Bestimmung von Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten nur solange erfolgt, wie sie als Grundlage der baurechtlichen Instrumente zur Schaffung von Wohnraum und Mobilisierung von Bauland erforderlich ist. Der städtebauliche Grundstücksverkehr sollte nicht auf Dauer eingeschränkt werden. Durch die Genehmigungsansprüche sollte dabei auch die erforderliche Ausgewogenheit der betroffenen Belange gewährleistet werden.⁸⁰

⁷⁶ Oeter/Kroenke, in: Huber/Voßkuhle GG, 8. Aufl. 2024, Art. 72 Rn. 91.

⁷⁷ Ebd.; s.a. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, 18. Aufl. 2024, Art. 72 Rn. 14.

⁷⁸ Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: August 2024, Art. 72 Rn. 82, 93.

⁷⁹ BT-Drs. 19/24838, S. 32.

⁸⁰ BT-Drs. 19/26023, S. 10 (Stellungnahme Bundesrat).

Der Gesetzgeber hat sich also vorgestellt, dass nach dem 31.12.2025 keine entsprechenden Regelungen mehr erforderlich sind. Über eine danach ggf. wiederauflebende Kompetenz der Länder oder aber einen etwaigen Ausschluss wird dabei jedenfalls keine explizite Aussage getroffen.

Berücksichtigt man die tatsächliche Lage, so ist vielerorts auch heute noch das bei der Verabschiedung des § 250 BauGB angegebene gesetzgeberische Ziel nicht erreicht. Ganz im Gegenteil wird davon gesprochen, dass die Wohnungsnot noch schlimmer werden wird.⁸¹ Nach einer Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft ist besonders in Großstädten der Bedarf an neuen Wohnungen groß. Prognostiziert wird zwar eine künftige Verbesserung, wobei davon ausgegangen wird, dass dies noch einige Jahre dauern dürfte. Zunächst einmal wird festgestellt, dass wegen des Zurückgangs der Genehmigungszahlen für Bauvorhaben Fertigstellungen in den nächsten Jahren deutlich zurückgehen werden, so dass sich der Wohnungsmangel vielerorts verstärken wird.⁸² Für die Freie und Hansestadt Hamburg wird darauf verwiesen, dass derzeit die Bedarfsdeckung bei nur 62 % liege, bis 2040 soll sich dies auf 88 % erhöhen.⁸³ Hamburg wird dabei zu den Großstädten mit dem höchsten zukünftigen Wohnungsbedarf gezählt.

Die Instrumente des Baulandmobilisierungsgesetzes haben demnach jedenfalls noch nicht so weit gegriffen, dass die Verdrängungsprozesse von Mietern durch die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen deutlich zurückgedrängt worden wären. Nachfolgeregelungen der Länder sind deshalb jedenfalls nicht generell kompetenzrechtlich ausgeschlossen.

Zudem ist es ihnen – solange sie inhaltlich nicht gegen höherrangige Normen des Bundes- (verfassungs)rechts, des Landesverfassungsrechts oder des EU-Rechts verstoßen – grundsätzlich möglich, ggf. über die Intentionen des Bundesgesetzgebers hinausgehende politische Ziele zu verfolgen. Wie groß das Bedürfnis nach der Weitergeltung der Regelungen eingeschätzt wird, zeigt sich auch an dem vom Bundesrat im Rahmen seiner Stellungnahme zu einer etwaigen Verlängerung der Regelung des § 250 BauGB im Oktober 2024 vorgetragenen Vorschlag, die Verordnungsermächtigung sogar zu entfristen und nur die Geltungsdauer der Rechtsverordnungen auf jeweils höchstens fünf Jahre zu begrenzen.⁸⁴

In diesem Zusammenhang mag auch darauf hingewiesen werden, dass europarechtliche Bedenken einer unverhältnismäßigen Beschränkung des in Art. 63 AEUV garantierten freien Kapitalverkehrs

⁸¹ Vgl. nur Tagesschau vom 25.02.2025, abrufbar unter <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/verbraucher/wohnungsmarkt-krise-not-100.html>.

⁸² Deschermeier/Henger/Sprenger, IW-Report Nr. 39 vom 03.10.2024, S. 20.

⁸³ A.a.O., S. 19, zum Folgenden S. 17.

⁸⁴ BR-Drs. 436/24 S. 44 f.

durch § 250 BauGB als nicht durchgreifend angesehen wurden. Abgestellt wurde dabei darauf, dass der EuGH die Sicherstellung eines ausreichenden Wohnangebots für einkommensschwache Personen im Zusammenhang mit der sozialen Wohnungspolitik wiederholt als im Allgemeininteresse liegendes Ziel anerkannt habe. Damit aber könnte nicht nur eine nicht diskriminierende Behinderung des Immobilienerwerbs gerechtfertigt werden.⁸⁵ Vielmehr zeigt sich auch, dass die Sicherstellung angemessenen und erschwinglichen Wohnraums ein Ziel ist, dessen Verfolgung durch die Länder jedenfalls vom Grundsatz nicht gegen höherrangiges Recht verstößt, sondern vielmehr der Verfolgung wichtiger öffentlicher Interessen dient.

Vor diesem Hintergrund dürfte ein landesrechtlicher Genehmigungsvorbehalt jedenfalls in besonders von (Miet-)Wohnungsnot betroffenen Gebieten solange als zulässiges Regelungsinstrument angesehen werden, bis sich Angebot und Nachfrage an Wohnraum wieder angeglichen haben und Verdrängungsprozesse nicht mehr stattfinden.⁸⁶ Wegen der oben dargestellten fortbestehenden Problemlagen ist dies beim Hamburger Wohnungsmarkt jedenfalls derzeit der Fall.

d. Sperrwirkung durch § 172 BauGB?

Die Regelung des § 172 BauGB ermöglicht es, zur Erhaltung baulicher Anlagen und der Eigenart von Gebieten sog. Erhaltungssatzungen bzw. -verordnungen zu erlassen. Gesprochen wird auch von Milieuschutzsatzungen.⁸⁷ Wegen der städtebaulichen Zielrichtung der Norm wird von einer Bundeskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG für ihren Erlass ausgegangen.⁸⁸

Dem wird man folgen können. Mit dem Milieuschutz wird ein anderes Ziel verfolgt, als dies bei der Regelung des § 250 BauGB mit der Sicherstellung von (Miet-)Wohnraum in einer angespannten Wohnungsmarktlage der Fall ist. Dagegen wird man es als unerheblich ansehen können, dass in beiden Fällen dasselbe Instrument, nämlich ein Umwandlungsverbot bzw. Umwandlungsbeschränkungen eingesetzt werden. Dieses ist nur ein Mittel, mit dem grundsätzlich ganz unterschiedliche Ziele verfolgt werden können. Nach § 172 Abs. 1 Satz 4 BauGB werden die Landesregierungen ermächtigt, für die Grundstücke in Gebieten einer derartigen Satzung durch Rechtsverordnung mit einer Geltungsdauer von höchstens fünf Jahren zu bestimmen, dass die Begründung von Wohnungseigentum oder

⁸⁵ Grziwotz, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Stand: November 2024, Rn. 12 m.w.Nachw.; ebenso Couzinet, in BeckOK BauGB, S 250 Rn. 6.6, ebenfalls m.w.Nachw.; Schmidt-Eichstaedt, in: Brügelmann, BauGB, Stand: Januar 2025, § 250 Rn. 6, der davon ausgeht, dass Eigentümerrechte hinreichend geschützt sind und das Europarecht wegen dem Mieterschutz als vernünftige Erwägung des Allgemeinwohls nicht entgegensteht; zumindest europarechtliche Risiken sehen Kment/Fimpel ZfBR 2021, 129, 131 f.

⁸⁶ So das Ziel der Bundesregelung in der Begründung zu § 250 BauGB, BT-Drs. 19/24838, S. 32.

⁸⁷ Vgl. nur Bank, in: Brügelmann, BauGB, Stand: Januar 2025, § 172 Rn. 24 ff.

⁸⁸ Vgl. schon oben bei IV. 2. m.w.Nachw.

Teileigentum an Gebäuden, die ganz oder teilweise Wohnzwecken zu dienen bestimmt sind, nicht ohne Genehmigung erfolgen darf.

Fraglich könnte sein, ob die Existenz dieser Option in § 172 BauGB eine Sperrwirkung gegenüber einer § 250 BauGB entsprechenden landesrechtlichen Regelung entfalten könnte. Dies wäre nur dann der Fall, wenn man unterstellen müsste, dass der Bund über § 172 Abs. 1 Satz 4 BauGB von seiner konkurrierenden Kompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG abschließend Gebrauch gemacht hat.

Dagegen spricht aber schon, dass mit den Regelungen unterschiedliche Zwecke verfolgt werden. Die Regelung des § 172 BauGB bezweckt den Schutz einer bestimmten, existierenden Wohnbevölkerung vor Verdrängung. Die städtebauliche Eigenart eines Gebiets soll im Hinblick auf seine Gestalt und die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung erhalten bleiben.⁸⁹ Hinter § 250 BauGB steht dagegen das Ziel, Umwandlungen zu vermeiden, um das Angebot an vorhandenen Mietwohnungen erhalten zu können. Vor diesem Hintergrund sollen Spekulationsumwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen verhindert werden.⁹⁰ In der Begründung des Gesetzes wurde insoweit ausdrücklich darauf abgestellt, dass eine Änderung der Eigentümerstruktur verhindert werden soll, um ein ausreichendes Angebot an bezahlbaren Mietwohnungen zu sichern.⁹¹

Der Bundesgesetzgeber hat außerdem – wie oben dargestellt – selbst eine zusätzliche Regelung als geboten angesehen, weil § 172 Abs. 1 Satz 4 BauGB nicht ausreiche, um dieser Problematik effektiv zu begegnen. Auch außerhalb der entsprechenden Gebiete fehle es an bezahlbarem Wohnraum. Zudem genüge der zivilrechtliche Mieterschutz nach Umwandlung und Veräußerung nicht, weil er nur zugunsten desjenigen Mieters wirke, dem der Wohnraum bei Begründung und Veräußerung überlassen sei.⁹²

Der Bundesgesetzgeber ist also davon ausgegangen, dass die Regelung des § 250 BauGB erforderlich ist, um eine Schutzlücke zu schließen und ausreichend bezahlbaren Wohnraum zu sichern. Damit hat er deutlich gemacht, dass er die Regelung des § 172 BauGB jedenfalls nicht als abschließend angesehen hat. Wenn der Bundesgesetzgeber trotz der weiterhin bestehenden Wohnungsnot die Regelung des § 250 BauGB nicht verlängern würde, spricht vieles dafür, dass die dadurch wiederauflebende Schutzlücke durch Regelungen der Länder ausgefüllt werden kann.

⁸⁹ S. nur Seith, in BeckOK BauGB, Stand 01.02.2025, § 172 Rn. 1 und Mitschang, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 15. Aufl. 2022, Rn. 1 f.

⁹⁰ Vgl. Grziwotz, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand Nov. 2024, § 250 Rn. 1.

⁹¹ BT-Drs. 19/24838, S. 20, zum Entstehungshintergrund s. auch schon oben unter II. 2.

⁹² BT-Drs. 19/24838, S. 32 f.

e. (Zwischen-)Ergebnis

Wenn man unterstellt, dass § 250 BauGB auf die Kompetenz für das Bodenrecht nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG gestützt wurde, könnte nach dem Wegfall der Norm der Landesgesetzgeber eine Kompetenz für eine Nachfolgeregelung in Anspruch nehmen. Eine Sperrwirkung der weggefallenen Bundesregelung dürfte dann ebenso wenig in Betracht kommen wie eine solche durch § 172 BauGB. Der Bundesgesetzgeber selbst wollte durch § 250 BauGB eine Lücke füllen, um angemessenen und bezahlbaren Mietwohnraum zu erhalten. Diese Lücke könnte bei Auslaufen der Bundesregelung durch eine diese Ziele weiterhin verfolgende landesrechtliche Regelung ausgefüllt werden.

5. Zusammenfassung

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der Landesgesetzgeber nach Wegfall der Regelung des § 250 BauGB grundsätzlich eine eigene Regelung treffen könnte. Stützen könnte er diese entweder auf seine Kompetenz für das Wohnungswesen oder aber auf die (konkurrierende) Kompetenz für das Bodenrecht, ggf. in Verbindung mit der Kompetenz für das bürgerliche Recht. In letzterem Fall dürfte davon auszugehen sein, dass eine bundesgesetzliche Sperrwirkung nicht durchgreifen würde.

V. Verhältnis einer etwaigen Landesregelung zu Erhaltungssatzungen bzw. -verordnungen nach § 172 BauGB

Das landesgesetzliche Umwandlungsverbot nach Vorbild des § 250 BauGB könnte grundsätzlich neben das Umwandlungsverbot treten, das in den Gebieten mit sozialer Erhaltungsverordnung nach § 172 Abs. 1 Satz 4 BauGB ebenfalls in einer Rechtsverordnung bestimmt werden kann. Die Umwandlungsverbote haben unterschiedliche Anwendungsbereiche und Genehmigungstatbestände. Die Verordnung auf der Grundlage des § 250 BauGB schließt dabei nach den Hamburger Erfahrungen insbesondere die Lücke, die durch die Möglichkeit entstanden ist, in sozialen Erhaltungsverordnungen nach der Umwandlung an die Mieter zu veräußern.⁹³

Derzeit besteht zum Verhältnis der beiden Bestimmungen eine Regelung in § 250 Abs. 7 BauGB. Danach geht im räumlichen Anwendungsbereich von Rechtsverordnungen nach § 250 Abs. 1 Satz 3 BauGB diese den Rechtsverordnungen nach § 172 Abs. 1 Satz 4 BauGB vor. Es genügt in diesem Fall, dass eine Genehmigung nach § 250 Abs. 5 Satz 1 BauGB vorliegt.⁹⁴ Etwas anderes gilt dann, wenn nach § 250 Abs. 1 Satz 2 und 6 BauGB keine Genehmigungspflicht besteht. Diese Rückausnahme bezieht sich auf Kleingebäude mit nicht mehr als fünf Wohnungen und landesrechtlich

⁹³ Vgl. FHH-Drs. 22/17817, S. 45.

⁹⁴ KG, Beschluss vom 28.02.2023, 1 W 509/22, BeckRS 2023, 4056, Rn. 21.

definierte Kleingebäude, für die das Umwandlungsverbot nicht greift. In der Gesetzesbegründung wurde ausdrücklich darauf abgestellt, dass die Umwandlungsregelung in erster Linie auf Wohnungsunternehmen zielt. Privatpersonen, die z.B. zum Zweck der Altersvorsorge nur in geringem Umfang Immobilienvermögen erworben haben, sollen dagegen in ihrer Verfügungsgewalt nicht eingeschränkt werden.⁹⁵

In der Kommentarliteratur wird davon ausgegangen, dass der Anwendungsvorrang des § 250 BauGB vor dem Hintergrund der speziellen städtebaulichen Zielsetzung des § 172 Abs. 1 Satz 4 BauGB konsequent ist.⁹⁶ Sichergestellt werden soll, dass Wohnungsmieter durch die gegenüber § 172 BauGB neuere Vorschrift vor einer Schlechterstellung gegenüber der vorherigen Rechtslage geschützt werden.⁹⁷ Aus ebendiesem Grund soll dann die Genehmigungspflicht nach § 172 Abs. 1 Satz 4 BauGB wieder greifen, wenn eine Genehmigungspflicht nach § 250 BauGB nicht besteht.⁹⁸

Wenn nun statt durch § 250 BauGB durch eine diesem inhaltlich entsprechende landesrechtliche Regelung ein stärkerer Mieterschutz gewährleistet würde, als im dann verbleibenden Bundesrecht, so ist dies grundsätzlich möglich. Das Bundesrecht würde durch die Landesregelung nicht angetastet. Ggf. könnte klarstellend aufgenommen werden, dass beide Vorschriften nebeneinander Anwendung finden.

Eine in Anlehnung an § 250 BauGB erlassene Landesregelung stünde insoweit neben weiteren in den Kompetenzbereich der Landesgesetzgeber fallenden Genehmigungserfordernissen außerhalb des BauGB, wie dies u.a. auch bei den bauordnungs- und denkmalschutzrechtlichen Vorschriften der Fall ist. Im Übrigen könnte die Freie und Hansestadt Hamburg auch auf eine Milieuschutzsatzung verzichten und insofern von § 172 Abs. 1 Satz 4 BauGB keinen Gebrauch machen. Dann müsste allerdings überlegt werden, ob die dadurch entstehende Lücke für Kleingebäude mit nicht mehr als fünf Wohnungen hingenommen oder aber in eine § 250 BauGB entsprechende Regelung integriert werden sollte.

VI. Ergebnis

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass gute Gründe für eine landesgesetzliche Kompetenz zum Erlass einer § 250 BauGB entsprechende Norm bestehen. Vieles spricht dafür, dass die durch die Norm bezweckte Sicherung angemessenen und bezahlbaren Mietwohnraums als Maßnahme der

⁹⁵ BT-Drs. 19/29396, S. 62.

⁹⁶ Couzinet, in: BeckOK BauGB, Spannowsky/Uechtritz, Stand: 01.11.2024, § 250 Rn. 8.

⁹⁷ Grziwotz, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand: September 2024, § 250 Rn. 111 f. m.w.Nachw., dort auch zum Folgenden.

⁹⁸ Couzinet, a.a.O., Rn. 8.

Wohnraumbewirtschaftung dem Wohnungswesen unterfällt, für das seit der Föderalismusreform 2006 ohnehin eine Kompetenz der Länder besteht. Aber auch wenn man davon ausgeht, dass der Bundesgesetzgeber auf Grundlage der Kompetenz für das Bodenrecht, ggf. in Verbindung mit der Kompetenz für das bürgerliche Recht und damit auf Grundlage von Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 in Verbindung mit Nr. 1 GG gehandelt hat, sind Landesregelungen jedenfalls dann nicht ausgeschlossen, wenn mit der Bundesregelung auch deren Sperrwirkung entfällt. Da das Grundgesetz grundsätzlich die Länder als regelungsbefugt ansieht, müsste dies deutlich zum Ausdruck kommen. Da aber der Bundesgesetzgeber selbst durch § 250 BauGB eine Lücke bei der Sicherung angemessenen und bezahlbaren Mietwohnraums schließen wollte und sich die seiner Befristung zugrundeliegenden Hoffnungen auf eine Entspannung der Wohnungsnot nicht erfüllt haben, spricht vieles dafür, dass es auch bei Zugrundelegung einer Kompetenz für das Bodenrecht im politischen Spielraum der Länder liegt, selbst entsprechende Regelungen zu erlassen.

Ein inhaltlich § 250 BauGB entsprechendes landesrechtliches Umwandlungsverbot könnte grundsätzlich neben das Umwandlungsverbot treten, das in den Gebieten mit sozialer Erhaltungsverordnung nach § 172 Abs. 1 Satz 4 BauGB ebenfalls in einer Rechtsverordnung bestimmt werden kann.