STADT PUCHHEIM

Beschlussvorlage

Nr.	vom	
2022/0130	19. Oktober 2022	

Gegenstand

Erlass einer neuen Satzung über das Verbot der Zweckentfremdung

Beratungsfolge

Datum	Gremium	Status	Zuständigkeit
17.10.2022	Sozialausschuss	öffentlich	Vorberatung
25.10.2022	Stadtrat	öffentlich	Entscheidung

Beschlussvorschlag

Die beigefügte „Satzung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum in der Stadt Puchheim“ wird beschlossen.

Begründung

Der Landesgesetzgeber hat mit dem am 01.01.2009 in Kraft getretenen Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (ZwEWG) den Gemeinden die Möglichkeit eröffnet, durch Satzung zu bestimmen, dass in ihrem Gebiet Wohnraum nur mit ihrer Genehmigung anderen als Wohnzwecken zugeführt werden darf. Die Gemeinden mit Wohnraummangel sollten dadurch in die Lage versetzt werden, im Rahmen des Selbstverwaltungsrechts unter Ausübung pflichtgemäßen Ermessens nach eigenen wohnungspolitischen Vorstellungen tätig werden zu können (LT-Drs. 15/8369, S. 6). Art. 1 des ZwEWG beschränkt die Geltungsdauer der Satzung auf fünf Jahre.

In der Stadtratssitzung am 26.09.2017 wurde die erste Satzung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum in der Stadt Puchheim (ZwEWS) für fünf Jahre erlassen, sie trat am 10.01.2018 in Kraft und wird mit Ablauf des 09.01.2023 außer Kraft treten. Die Satzung kann erneut erlassen werden, wenn die Voraussetzungen dafür weiterhin vorliegen, insbesondere die Wohnungsmarktlage von verfügbaren Wohnraum immer noch angespannt ist. Solange die Satzung, mit der die Gemeinde ihren Wohnungsbestand vor anderen Nutzungen schützen will, in Kraft ist, ist das Verbot der Zweckentfremdung der Regelfall und die Erteilung der erforderlichen Genehmigung die Ausnahme.

Das Zweckentfremdungsgesetz (ZwEWG) vom 10. Dezember 2007 wurde am 19. Juni 2017 dahinge-

hend geändert, dass nach Art 4 ZwEWG nun 500.000 Euro Bußgeld bei einer Zweckentfremdung möglich sind. Die Stadt Puchheim hatte sich bei der Satzungsgestaltung für ein niedrigeres maximales Bußgeld von 50.000 Euro entschieden. Grundsätzlich kann die städtische ZwEWS also ein maximales Bußgeld von 500.000 Euro aus dem ZwEWG übernehmen. Die Verwaltung schlägt daher vor, das neue Bußgeld in der Satzung mit bis zu 500.000 Euro festzulegen.

Voraussetzung für den Satzungserlass ist u. a.

1. dass im Gemeindegebiet die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist (Wohnraummangel)
2. die Gemeinde dem Wohnraummangel nicht auf andere Weise mit zumutbaren Mitteln und in angemessener Zeit abhelfen kann (Subsidiarität)
3. die zu treffenden Regelungen verhältnismäßig sind.

1 Wohnraummangel

Die Stadt Puchheim wird schon bislang von Rechtsvorschriften des Freistaates erfasst, die von einem angespannten Mietwohnungsmarkt bei erhöhten Lebenshaltungskosten ausgehen. So liegt Puchheim in der Gebietskulisse der Kappungsgrenzsenkungsverordnung vom 07.08.2019 sowie in der Verordnung zur Festlegung des Anwendungsbereichs bundesrechtlicher Mieterschutzvorschriften (Mieterschutzverordnung – MiSchuV) vom 14. Dezember 2021.

Die tatsächlichen Feststellungen der Verwaltung stützen die Einschätzung des staatlichen Normgebers, dass die ausreichende Versorgung der Bevölkerung zu angemessenen Bedingungen in Puchheim erheblich gefährdet ist. Demnach ist am 16. September 2022 die Verordnung zur bauplanungsrechtlichen Bestimmung von Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt (Gebietsbestimmungsverordnung Bau – GBestV-Bau) in Kraft getreten, in der die Stadt Puchheim als Gebiet aufgeführt ist, in dem die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist. Die entsprechende Verordnung sowie die Gutachterliche Stellungnahme ist der Beschlussvorlage zur Information angefügt. Hervorzuheben ist, dass ein erheblicher Mangel an Wohnraum zu angemessenen Bedingungen vor allem für die Bezieher niedriger und niedrigster Einkommen besteht.

Beim Wohnungsamt des Landratsamtes Fürstenfeldbruck haben sich aktuell 60 Haushalte aus Puchheim für eine Sozialwohnung mit Berechtigungsschein vormerken lassen, im Vergleich zu 2016 ist der

enorm hohe Bedarf an bezahlbaren Wohnraum damit gleichgeblieben. Die Wartezeit auf der Warteliste beträgt durchschnittlich etwa zwei bis drei Jahre.

- In Puchheim unterhält nur die Landeshauptstadt München über ihre Wohnungsbaugesellschaften Sozialwohnungen in nennenswertem Ausmaße, das Belegungsrecht steht aber der Landeshauptstadt München für ihre Einwohner zu.
- Die hohen Mieten in Puchheim führen – dies ist amtsbekannt - dazu, dass gerade auch Familien oft in sehr kleinen Wohnungen untergebracht sind, weil ihr Einkommen Wohnraum in angemessener Größe nicht zulässt.
- Die Situation der Bezieher niedriger Einkommen wird noch einmal verschärft durch die hohe Zahl an Flüchtlingen, die aus den staatlichen Unterkünften ausziehen dürfen und müssen und zunächst auf Transferleistungen (SGB II) angewiesen sein werden. Für Puchheim sind auf Grund der Flüchtlingszuzüge (Ukraine und Siemensstraße) aktuell ca. 350 Personen mit einem entsprechenden Anteil an Fehlbelegern zu verzeichnen, die ein Bleiberecht haben oder ausreisepflichtig wären, aus verschiedenen Gründen aber nicht ausreisen und die perspektivisch auch auf den Wohnungsmarkt drängen – ebenso wie ein möglicher Familiennachzug.
- Nach den aktuellen Bevölkerungsprognosen des Regionalen Planungsverbandes wird die Bevölkerung im Landkreis Fürstenfeldbruck bis 2035 um weitere 13,2 % wachsen. Vom großen Zuzugsdruck wird auch Puchheim betroffen sein. Hinzukommen die derzeit großen Flüchtlingsströme aus der Ukraine, die zusätzlich einen hohen Wohnungsbedarf schaffen – gegenwärtig werden hierzu ja auch entsprechende Vorhaben in den Gremien behandelt. Es ist gegenwärtig nicht absehbar, dass Wohnraum in ausreichendem Umfang entstehen wird, um diesen Zuzug aufzufangen.
- Das hohe Preisniveau für den Grunderwerb und den Hochbau führt zu hochpreisigen Mieten, die den Beziehern mittlerer Einkommen Wohnungen in unterem Preissegment trotz Mängeln an Lage und Ausstattung attraktiv erscheinen lassen. Sie schmälern mit ihrer Nachfrage in diesem Marktsegment die Erfolgsaussichten der Bezieher kleiner Einkommen. Im Zuge der derzeitigen hohen Inflation ist davon auszugehen, dass sich die Baukosten weiter enorm erhöhen, was sich negativ auf günstige Mieten auswirken wird. Ebenso erhöhen die sehr hohen Energiekosten das Risiko für geringere Einkommen sich noch weniger Wohnraum leisten zu können.

2. Subsidiarität

- Die Stadt hat mit der Gründung einer eigenen Wohnungsgesellschaft erste Schritte unternommen, um selbst auf dem Wohnungsmarkt zusätzlichen bezahlbaren Wohnraum bereit zu stellen. Allerdings wird es Jahre dauern, bis ein nennenswerter Bestand an Wohnungen verfügbar ist. Die

Stadt verfügt selbst weiter nur über wenige baureife Grundstücke. Schon jetzt wird versucht, bei der Errichtung von öffentlichen Zweckbauten auch Wohnen zu ermöglichen.

- Die Nachverdichtung durch private Bauherrn führt in der Regel nicht zu Wohnraum, der den Beziehern kleinerer Einkommen zur Verfügung steht.
- Die Neuausweisung von Wohnbauland ist in Puchheim städteplanerisch nicht leicht zu bewältigen. Wachstum an sich ist kein Wert, der städteplanerisch verfolgt wird. Auch Wohnraummangel darf nicht dazu führen, dass in Puchheim beliebig Wohnbauland – auch nicht unter erleichterten Bedingungen im Außenbereich – entsteht. Eine flächenkleine Gemeinde wie Puchheim muss sehr sorgfältig mit den noch verbliebenen natürlichen Ressourcen umgehen.
- Die Wohnraumnot ist nicht zuletzt durch die öffentliche Berichterstattung ortsbekannt. Appelle des Bürgermeisters und der Fraktionen des Stadtrates an Grundbesitzer, mehr bezahlbaren Wohnraum zu schaffen (beispielsweise auch dadurch, dass alleinstehende ältere Menschen in ihren Reihenhäusern Mitbewohner aufnehmen), haben bislang keine feststellbaren Wirkungen gezeigt.
- Die Selbsthilfemöglichkeiten der Stadt finden ihre Grenzen in den Auswirkungen des Siedlungszusammenhanges mit den Nachbargemeinden und der Zugehörigkeit zum Agglomerationsraum München schlechthin. Maßnahmen, die die Stadt Puchheim zur Verbesserung der Wohnraumversorgung trifft, werden direkt oder indirekt auch dazu führen, dass die Nachfrage aus Gemeinden mit schlechterer Versorgungssituation auf den Puchheimer Wohnungsmarkt drängt. Insoweit werden substantielle Verbesserungen nur dann erreicht werden, wenn in allen Gemeinden des Ballungsraumes erheblich zusätzlicher Wohnraum geschaffen wird.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die Stadt Puchheim dem Wohnraummangel nicht mit anderen zumutbaren Mitteln innerhalb angemessener Zeit begegnen kann.

3. Verhältnismäßigkeit

Die freie Verfügung über die Verwendung von Wohnraum ist für den Wohnungseigentümer Teil des Eigentumsrechtes aus Art. 14 Abs. 1 Grundgesetz (GG) und Art. 103 Abs. 1 Bayerische Verfassung (BV). Mit dem Verbot, Wohnraum anderen als Wohnzwecken zuzuführen, wird die Verfügungsgewalt des Wohnungseigentümers beschränkt; der Schutzbereich des Eigentumsgrundrechts ist betroffen. Dieser Eingriff muss verfassungsrechtlich zu rechtfertigen sein.

Schon in der Verfassung selbst ist angelegt, dass Inhalt und Schranken des Eigentumsrechtes durch Gesetz bestimmt werden (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG – keine ausdrückliche Regelung in der BV). Um eine solche Inhalts- und Schrankenbestimmung handelt es sich bei der Zweckentfremdungssatzung.

Als grundrechtseinschränkende Norm muss sie in verfassungsrechtlicher Hinsicht vor allem dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen, also geeignet, erforderlich und angemessen sein.

Auch wenn die Zahlen der Ferienwohnungen und des Leerstandes sowie der Umwandlungen in Gewerberaum (soweit überhaupt bekannt) überschaubar erscheinen, leistet jede Wohnung, die nicht für andere Zwecke als zum dauerhaften Wohnen verwendet wird, einen Beitrag dazu, die Wohnraumnot zu mindern. Das Zweckentfremdungsverbot ist mithin geeignet, dem gesetzlichen Ziel einer angemessenen Wohnraumversorgung näher zu kommen.

Dieses Ziel lässt sich jedenfalls für die beabsichtigte Geltungsdauer der Satzung auch nicht auf andere, das Privateigentum schonende Weise erreichen. Weder die städtischen Aktivitäten noch die Baumaßnahmen der privaten Bauwirtschaft werden während der Geltungsdauer der Satzung dazu führen, dass sich die Wohnraumversorgung so verbessert, dass für alle Wohnraumsuchenden innerhalb einer angemessenen Frist ausreichend Wohnraum zu angemessenen Bedingungen zur Verfügung steht.

Schließlich müsste das Verbot auch angemessen sein, es darf also nicht zu einem Nachteil führen, der außer Verhältnis zum angestrebten Erfolg steht. Durch das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum kann der Eigentümer nicht mehr nach Belieben mit der in seinem Eigentum stehenden Wohnung verfahren; vielmehr muss er Wohnraum erhalten und ihn auch am Markt zur Verfügung stellen. Diesen Einschränkungen in der Verfügungsgewalt des Privateigentümers steht das gesetzgeberische Ziel der Versorgung der Bevölkerung mit angemessenem Wohnraum gegenüber. Wohnen ist ein elementares menschliches Bedürfnis, das gerade auch in Art. 106 Abs. 1 BV in besonderer Weise anerkannt wird und den Staat wie die Kommunen berechtigt, im Falle der Gefährdung der Wohnraumversorgung notwendige Maßnahmen zur Verbesserung der Lage zu treffen – auch dadurch, dass die verfassungsrechtlich geschützte Privatnützigkeit des Eigentums eingeschränkt wird. Die Privatnützigkeit des Eigentums findet nämlich schon von Verfassungswegen Grenzen in der Gemeinwohlbindung des Eigentums (Art. 14 Abs. 2 GG, Art. 103 Abs. 2, 158 Satz 1 BV). In einer Situation, in der die Versorgung mit angemessenem Wohnraum nicht nur in Einzelfällen, sondern für breitere Bevölkerungsschichten ein Problem darstellt, ist es Ausdruck dieser Gemeinwohlverpflichtung, wenn Eigentümern die Verpflichtung aufgegeben werden, Wohnraum nicht anderen als Wohnzwecken zuzuführen. In der Abwägung der widerstreitenden Belange müssen angesichts der hohen Bedeutung des Wohnens als menschliches Grundbedürfnis bei mangelnder Wohnraumversorgung private – oftmals ja wirtschaftliche – Belange des Eigentümers an einer anderweitigen Nutzung von Wohnraum zurückstehen.

Hinzu tritt, dass die Satzung auch keine unzumutbaren Härten schafft. Zunächst ist eine wirtschaftlich sinnvolle Verwertung des Grundeigentums als Wohnraum weiterhin möglich. Die Satzung schafft auch

lediglich ein Verbot auf Zeit. Zudem enthält sie ein Verbot mit Genehmigungsvorbehalt. Dem Eigentümer wird also die anderweitige Nutzung des Wohnraumes nicht schlechthin verwehrt, sondern die Zweckentfremdung wird im Genehmigungsverfahren einer Einzelfallprüfung unterworfen, bei der private Interessen in Abwägung mit dem öffentlichen Interesse auch dazu führen können, dass die Zweckentfremdung zu genehmigen ist.

Insgesamt ist die vorgesehene Regelung verhältnismäßig.

Die Verwaltung empfiehlt den erneuten Satzungsbeschluss, weist allerdings darauf hin, dass durch die Satzung auch künftig Vollzugsaufwand in größerem Umfang entsteht.

Der Sozialausschuss hat in seiner Sitzung am 17.10.2022 einstimmig empfohlen, die Satzung erneut zu erlassen.

Beiräte, Referent/in

Vorhergehende Beschlüsse

Stadtrat am 22.09.2017 – Vorlage 2017/0527

Anlagen:

Gutachten - Gebiete mit einem angespannten Wohnungsmarkt
Satzung über das Verbot der Zweckentfremdung 2018
Satzungsentwurf ZwEWS 2023
Verordnung - Gebiete mit einem angespannten Wohnungsmarkt

Bearbeitungsvermerke

Organisationseinheit	Az.	Freigabe Referatsleiter/in

11.2 Soziale Hilfen		
Bearbeiter/in Bock, Katharina	Freigabe Geschäftsstelle StR	Freigabe GL
Referatsleiter/in	Freigabe Erster Bürgermeister	