

BESCHLUSSVORLAGE STADTRAT

Erlass einer Satzung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum in der Stadt Puchheim

Beratungsfolge

26.09.2017

Stadtrat

öffentlich

Beschlussvorschlag

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

Vorschlagsbegründung

Der Planungs- und Umweltausschuss hat in seiner Sitzung am 18.07.2017 auf Antrag der CSU-Fraktion beschlossen, dass dem Stadtrat der Entwurf einer Satzung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum vorzulegen ist. Wegen der Einzelheiten darf auf den Antrag (Vorlage Nr. 2017/0501) und die Stellungnahme der Verwaltung sowie das Sitzungsprotokoll verwiesen werden.

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). Die Geltungsdauer dieser Satzung ist auf höchstens fünf Jahre beschränkt.

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.

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 2. Kappungsgrenzenesenkungsverordnung vom 23.07.2013 sowie der Verordnung zur Festlegung des Anwendungsbereichs bundesrechtlicher Mieterschutzvorschriften (Mieterschutzverordnung) vom 10.11.2015. Durch die Lage im sog. Verdichtungsraum München findet auch Art. 94 Abs. 1 Bayerisches Besoldungsgesetz (Gewährung einer Ballungsraumzulage) Anwendung.

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. Die Details können der Anlage entnommen werden, die exemplarisch einzelne Indikatoren für Wohnraummangel betrachtet. 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 im Jahr 2016 68 Haushalte aus Puchheim für eine Sozialwohnung mit Berechtigungsschein vormerken lassen, im Vergleich zu 2011 eine Steigerung um 36 %. Während die Zahl der Berechtigten wächst, stagniert bzw. sinkt die Zahl der Sozialwohnungen. Schon jetzt besteht eine längere Warteliste.
- 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 Stadt Puchheim hält Sozialwohnungen bislang nur für ältere Menschen vor und bedient damit nur ein kleines Segment von Beziehern unterer Einkommen aus dem gesamten Landkreis, nicht nur aus Puchheim.
- Die Zahl der Fälle, in denen die Stadt zur Abwendung von Obdachlosigkeit in Anspruch genommen wurde, hat deutlich zugenommen. Wegen des angespannten Wohnungsmarktes können hier oft nur Zwischenlösungen gefunden werden, weil Wohnraum zu angemessenen Bedingungen am Markt nicht verfügbar ist.
- Die hohen Mieten 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 aktuell 89 sog. Fehlbeleger zu verzeichnen, die ein Bleiberecht haben; hinzu kommt eine vergleichbar hohe Zahl von Personen, die ausreisepflichtig wären, aus verschiedenen Gründen aber nicht ausreisen (können) und die perspektivisch auch auf den Wohnungsmarkt drängen – ebenso wie der Familiennachzug.

- Die Bevölkerung in der Stadt Puchheim wuchs von 2011 bis 2015 um 6,7 % (1.343 Personen). Der Wohnungsbestand wuchs im selben Zeitraum nur um 3,91 % (= 361 Wohnungen).
- Nach den aktuellen Bevölkerungsprognosen des Regionalen Planungsverbandes wird die Bevölkerung im Landkreis Fürstentumbrück von 2015 auf 2035 noch einmal um 13,2 % wachsen. Vom Zuzugsdruck wird auch Puchheim betroffen sein. 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.

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 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. Der Flächennutzungsplan befindet sich in der Überarbeitung, eine Diskussion steht noch bevor. Ein im Flächennutzungsplan vorgesehenes größeres Baugebiet ist noch weit von der Realisierungsphase entfernt.
- 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. Ebenso ist davon auszugehen, dass unverbindliche Hinweise an die Ferienwohnungsvermieter oder die Eigentümer von Leerstandsgebäuden ergebnislos bleiben werden, weil hier erlaubterweise wirtschaftliche Vorteile gezogen werden; beim Leerstand mag neben Spekulation gelegentlich auch Uneinigkeit unter Erben eine Rolle spielen.

- 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.

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 Verfassungs wegen 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.

Rechtliche Bedenken stehen dem Satzungserlass nicht entgegen.

Die Verwaltung weist allerdings darauf hin, dass durch die Satzung Vollzugsaufwand in noch nicht bekanntem Umfang entsteht. Die Stadt Nürnberg etwa hat im Jahr 2001 die Zweckentfremdungssatzung nach einer Kosten-Nutzen-Analyse aufgehoben, da der Aufwand nicht in angemessenem Verhältnis zum Ertrag stand. Ein Neuerlass ist nicht geplant. Auch die Erfahrungen in Puchheim unter Geltung der Zweckentfremdungsverordnung während der Jahre 1992 bis 1999 lassen Zweifel an der Wirksamkeit dieses Instruments aufkommen; wie berichtet, wurden alle 43 Anträge auf Genehmigung der Zweckentfremdung bewilligt, darunter befand sich aber nur ein „echter“ Fall von ersatzloser Zweckentfremdung. Freilich ist nicht bekannt, in wie vielen Fällen allein das Bestehen des Verbots die geplante Zweckentfremdung von Wohnraum verhindert hat. Genehmigungsbehörde war seinerzeit allerdings das Landratsamt, so dass in der Gemeinde wenig Aufwand entstand.

Wenn wegen der gegenwärtigen, höchst angespannten Situation am Wohnungsmarkt wieder der Weg des Zweckentfremdungsverbotbeschränkung beschränkt werden soll und damit dann doch ein kleiner Beitrag zur Verbesserung der Wohnraumversorgung geleistet werden kann, wird die Verwaltung die Satzung zunächst mit den vorhandenen Ressourcen vollziehen.

Anlagen

AV_Voraussetzungen_Zweckentfremdungssatzung

BA Zweckentfremdung

Satzung über das Verbot der Zweckentfremdung 2017 (2)

Zweckentfremdung Vorlage

Fachbereich: Zentrale Dienste und Soziales

Freigabe:

Bearbeiter/in: Herr Tönjes