

Stadt Heidelberg

Drucksache:
0227/2015/IV

Datum:
30.10.2015

Federführung:
Dezernat II, Amt für Baurecht und Denkmalschutz

Beteiligung:
Dezernat II, Amt für Stadtentwicklung und Statistik

Betreff:

**Erstellung einer Satzung zum
Zweckentfremdungsverbot von Wohnraum für
Heidelberg
hier: Sachstandsbericht**

Informationsvorlage

Beratungsfolge:

Gremium:	Sitzungstermin:	Behandlung:	Kenntnis genommen:	Handzeichen:
Bau- und Umweltausschuss	17.11.2015	Ö	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> ohne	
Stadtentwicklungs- und Verkehrsausschuss	18.11.2015	Ö	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> ohne	
Haupt- und Finanzausschuss	02.12.2015	Ö	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> ohne	
Gemeinderat	10.12.2015	Ö	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> ohne	

Zusammenfassung der Information:

Bau- und Umweltausschuss, Stadtentwicklungs- und Verkehrsausschuss, Haupt- und Finanzausschuss und der Gemeinderat nehmen die Information der Verwaltung zur Erstellung einer Satzung zum Zweckentfremdungsverbot von Wohnraum in Heidelberg zur Kenntnis.

Finanzielle Auswirkungen:

Bezeichnung:	Betrag:
Ausgaben / Gesamtkosten:	
keine	
Einnahmen:	
keine	
Finanzierung:	
keine	

Zusammenfassung der Begründung:

Der Sachstandsbericht beinhaltet die bisherige Stellung der Verwaltung zu einer Satzung, einen Erfahrungsbericht über das Zweckentfremdungsverbot in Freiburg und einen Vorschlag zum weiteren Vorgehen.

Begründung:

Mit dem Antrag der Gemeinderatsfraktionen der SPD, Bunte Linke, Fraktionsgemeinschaft GAL / Heidelberg pflegen und erhalten / generation.hd, Grüne und Fraktionsgemeinschaft Die Linke / Piraten vom 23.09.2015 wurde die Verwaltung beauftragt, einen Sachstandsbericht zum Thema: Erstellung einer Satzung zum Zweckentfremdungsverbot von Wohnraum für Heidelberg vorzulegen.

Sachstandsbericht:

1. Bisherige Stellung der Verwaltung zu einer Satzung / Daten- und Faktenlage

Mit der Stellungnahme zur nichtöffentlichen Klausursitzung des Gemeinderats am 22. November 2014 hatte die Verwaltung dargelegt, dass wegen des schwerwiegenden Eingriffs in das Eigentumsrecht nach Artikel 14 Grundgesetz die Notwendigkeit der Einführung eines Zweckentfremdungsverbots durch Satzung eindeutig mit Daten und Fakten belegt sein muss, um nicht durch ein Normenkontrollverfahren angreifbar zu sein.

Das Amt für Baurecht und Denkmalschutz sah damals diese Grundlage für eine gerichtsfeste Rechtfertigung und somit für die Notwendigkeit zur Einführung des Zweckentfremdungsverbots als nicht gegeben an und machte erneute Prüfungen hierzu von einer geänderten Faktenlage abhängig.

Die dem Antrag der Gemeinderatsfraktionen im Wesentlichen zugrunde liegende Situationsbeschreibung beinhaltet Abfragen bei Internet-Portalen, die Wohnungen in Heidelberg ganz oder teilweise zur gewerblichen Vermietung anbieten, wobei hier eine Vermietung als Ferienwohnung vorrangig zu sein scheint. Eine weitere Aussage betrifft Berichte aus der Bevölkerung, die eine schrittweise Umwidmung von ehemals vermietetem Wohnraum in Unterkünfte für den sogenannten Medizintourismus beinhalten. Diese Schilderungen sind ein Indiz dafür, dass Wohnraum künftig nicht mehr seiner ursprünglich bestimmten Zweckbestimmung entsprechend genutzt werden soll. Dies allein reicht jedoch nicht aus, um eine solch weitreichende Satzung rechtlich zu begründen.

Nutzungsänderung und Leerstand sind die Hauptgründe, die auf das Vorliegen einer Zweckentfremdung schließen lassen, wobei nicht jede dieser „Nutzungsarten“ automatisch auch eine Zweckentfremdung bedeutet. Hier sind differenziertere Betrachtungen notwendig, die letztlich eine Beurteilung des Einzelfalls auf bestimmte oder zu bestimmende Kriterien bedingen.

Die aus dem Bauantragsverfahren ermittelbaren Anträge auf Nutzungsänderung wurden bisher nicht nach den Kriterien zum Vorliegen einer eventuellen Zweckentfremdung hin überprüft beziehungsweise bewertet, so dass zu diesem Zeitpunkt hierüber, wie auch zu einem zu bestimmenden Betrachtungszeitraum noch keine Aussagen getroffen werden können.

Für das Funktionieren eines Wohnungsmarktes ist eine sogenannte Fluktuationsreserve zwingend erforderlich. In Fachkreisen wird hierfür ein temporärer Leerstand von Wohnungen im Umfang von rund 3 bis 4% des Wohnungsbestandes angesetzt. Über den Leerstand an Wohnungen in Heidelberg gibt es keine verlässliche statistische Quelle. Er betrug beim letzten Zensus am 9. Mai 2011 3,3% bzw. 2.500 Wohnungen. Das entspricht der notwendigen Fluktuationsreserve. Der Leerstand in Heidelberg dürfte heute auf dem gleichen Niveau liegen.

2. Erfahrungen der Stadt Freiburg mit der Satzung zum Zweckentfremdungsverbot

Die Stadt Freiburg war die erste Stadt in Baden-Württemberg, die im Januar 2014 eine Satzung zum Zweckentfremdungsverbot erlassen hat. Die Ausgangslage zum Satzungserlass war geprägt durch das dortige „Handlungsprogramm Wohnen“, das Ende 2011 zu dem Schluss kam, dass bei dem angespannten Wohnungsmarkt zusätzlicher Wohnraum nur durch Ausweisung neuer Baugebiete zu erreichen ist. Flankierend dazu sollte bestehender Wohnraum als solcher erhalten bleiben und zweckentfremdeter Wohnraum wieder seiner ursprünglichen Nutzung zugeführt werden. Hieraus erwuchs die Initiative gegenüber dem Land, die gesetzliche Grundlage hierfür zu schaffen.

Die Erfahrungen Freiburgs wurden im März 2015 nach einem Jahr Praxis dem dortigen Gemeinderat berichtet. Mit 110 bearbeiteten Fällen war das Fallaufkommen etwa doppelt so hoch wie erwartet. Hierbei sind etwa 100 weitere angezeigte Fälle aufgrund fehlender Kapazität nicht mal aufgegriffen worden. Etwa 20 Prozent der bearbeiteten Fälle waren Anträge auf Nutzungsänderung (z.B. von Wohnen in Ferienwohnungen), etwa 20 Prozent Abbrucharträge und ca. 10 Prozent Anträge auf Erteilung eines Negativattestes. Angezeigte Zweckentfremdungen betrafen 24 Ferienwohnungen, 3 Gewerbeeinheiten und 17 Leerstände.

Problemschwerpunkte in Freiburg waren eine Vielzahl an Wohnungen, die nach dem Ablauf des damaligen Zweckentfremdungsverbots im Jahr 2006 in „Zeitwohnen“ oder in gewerbliche Nutzungen (freiberufliche Tätigkeiten) umgenutzt wurden. Es bestand und besteht noch eine hohe Nachfrage nach Ferienwohnungen und im Umfeld von Kliniken nach zeitlich befristetem Wohnen. Auf der Angebotsseite waren zum Beispiel aus der städtischen Internetseite, dem Internet-Portal Airbnb und den Angaben der Stadtkämmerei zur Übernachtungssteuerpflicht zahlreiche Ferienwohnungen unterschiedlichster Größe zu entnehmen, bei denen mehrere hundert potentielle Zweckentfremdungsfälle vermutet wurden. Bei einem Wegfall dieser Wohnarten durch Rückführung in ihre ursprüngliche Zweckbestimmung befürchtet man allerdings auch eine politisch insgesamt nachteilige Angebotslücke, da sie eine wesentliche Größe im Freiburger Tourismus spielen.

Die Personalausstattung für diese Aufgabe im Baurechtsamt der Stadt Freiburg hat sich aufgrund der Fallzahlen als unzureichend herausgestellt. Ursprünglich sollte hierfür eine Nachwuchskraft des gehobenen Dienstes und befristet ein Bauaufseher beim Baurechtsamt zur Verfügung gestellt werden, um zum Doppelhaushalt 2015 / 2016 entsprechend der vorliegenden Fallzahlen über eine Planstelle zu entscheiden. Derzeit ist eine Verwaltungskraft, die ursprünglich für andere Tätigkeiten im Baurechtsbereich vorgesehen war, fast ausschließlich mit der Zweckentfremdung beschäftigt. Nachdem zunächst kein Bauaufseher für diese Tätigkeit gefunden werden konnte, kümmert sich nun ein Kontrolleur um das Thema, allerdings neben weiteren Tätigkeiten in der Bauüberwachung. Auf Dauer wird die Einrichtung von mindestens 1,5 zusätzlichen Stellen angestrebt.

Der Sinn und Zweck der Satzung wird am ehesten in einer Abschreckungswirkung gesehen. Eine zahlenmäßig bedeutsame Auswirkung auf das Wohnraumangebot in Freiburg wird durch die Anwendung des Zweckentfremdungsverbots, selbst bei theoretischem Einsatz eines Vielfachen an Personal, nicht gesehen.

Es wird dennoch aus den bisherigen Diskussionen zu diesem Thema jetzt schon erwartet, dass nach der ersten fünfjährigen Geltungsdauer der Satzung ein Erlass um weitere fünf Jahre erfolgen wird. Seit dem 29.01.2015 ist allerdings ein Normenkontrollverfahren zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Satzung beim Verwaltungsgerichtshof in Mannheim anhängig; die mündliche Verhandlung hierüber soll wohl erst im Frühjahr 2016 stattfinden.

Freiburg ist beim Thema Zweckentfremdung mit der gegebenen Problematik durchaus mit Heidelberg vergleichbar. Im Zusammenhang mit einem Heidelberger Handlungsprogramm Wohnen könnte ein ähnlicher Effekt wie in Freiburg vermutet werden.

3. Vorschlag der Verwaltung zum weiteren Vorgehen

Wichtig ist im ersten Schritt eine belastbare Vorstellung vom tatsächlichen Umfang der Nutzung von Wohnungen für temporäre Wohnformen (Ferienwohnungen bzw. Wohnungen für Medizintourismus) zu erlangen.

Dazu werden zukünftig die Bauanträge dahingehend überprüft, ob eine Nutzungsänderung von Wohnen in Büro/Ferienwohnung etc. vorliegt und es wird darüber eine Statistik erstellt. Für das Themenfeld des temporären Wohnens sollen zweitens durch eine empirische Untersuchung in Heidelberg verlässlichere und aussagekräftigere Informationen gewonnen werden, als diese bisher vorliegen. Sollte sich bei dieser Untersuchung eine relevante Quantität von temporären Wohnformen in Heidelberg ergeben, ist dieser Fakt zukünftig bei Wohnraumbedarfsberechnungen zu berücksichtigen. Im Rahmen der anstehenden Diskussionen zu einem Handlungsprogramm Wohnen soll die Frage nach den Zielen und den Wirkungen einer Satzung zum Zweckentfremdungsverbot auf den dann vorliegenden Informationen diskutiert werden.

Aus den hieraus gewonnenen Erkenntnissen wird die Verwaltung den gemeinderätlichen Gremien eine Empfehlung für oder gegen eine Satzung zum Zweckentfremdungsverbot unterbreiten. Dies wird mit validen Daten wahrscheinlich erst nach der Sommerpause 2016 der Fall sein können.

Prüfung der Nachhaltigkeit der Maßnahme in Bezug auf die Ziele des Stadtentwicklungsplanes / der Lokalen Agenda Heidelberg

1. Betroffene Ziele des Stadtentwicklungsplanes

Nummer/n: (Codierung)	+ / - berührt:	Ziel/e:
WO1	+	Wohnraum für alle, 8 – 10.000 Wohnungen mehr
		Begründung: Durch eine Satzung zum Zweckentfremdungsverbot wird Wohnraum erhalten beziehungsweise wieder dem Wohnungsmarkt zugeführt.

2. Kritische Abwägung / Erläuterungen zu Zielkonflikten:

Durch ein Zweckentfremdungsverbot könnte es zu einer nachteiligen Angebotslücke beim Zeitwohnen für Gäste in den Bereichen des Tourismus und der Medizinreisen kommen.

gezeichnet
Bernd Stadel