

Stadt Heidelberg

Drucksache:
0281/2016/BV

Datum:
09.11.2016

Federführung:
Dezernat II, Amt für Baurecht und Denkmalschutz

Beteiligung:
Dezernat I, Rechtsamt
Dezernat II, Amt für Stadtentwicklung und Statistik

Betreff:

**Satzung über das Verbot der Zweckentfremdung von
Wohnraum in der Stadt Heidelberg**

Beschlussvorlage

Beratungsfolge:

Gremium:	Sitzungstermin:	Behandlung:	Zustimmung zur Beschlussempfehlung:	Handzeichen:
Stadtentwicklungs- und Verkehrsausschuss	23.11.2016	Ö	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> ohne	
Haupt- und Finanzausschuss	07.12.2016	Ö	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> ohne	
Gemeinderat	20.12.2016	Ö	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> ohne	

Beschlussvorschlag der Verwaltung:

Der Stadtentwicklungs- und Verkehrsausschuss und der Haupt- und Finanzausschuss empfehlen folgenden Beschluss des Gemeinderats:

Der Gemeinderat beschließt die Satzung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum in der Stadt Heidelberg in der vorgelegten Fassung.

Finanzielle Auswirkungen:

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

Zusammenfassung der Begründung:

Entsprechend dem Auftrag des Gemeinderats vom 18.02.2016 wird unter Prüfung der gesetzlichen Voraussetzungen des Zweckentfremdungsverbotsgesetzes (ZwEWG) ein Satzungsentwurf zum Zweckentfremdungsverbot von Wohnraum in Heidelberg unter Nennung von inhaltlichen Ausgestaltungsspielräumen und der geplanten personellen Ausstattung für diese Aufgabe zur Beschlussfassung vorgelegt.

Begründung:

Mit dem Gemeinderatsbeschluss vom 18.02.2016 wurde die Verwaltung beauftragt, auf Grundlage des ZwEWG (Zweckentfremdungsverbotsgesetz) des Landes Baden-Württemberg eine Zweckentfremdungssatzung für Heidelberg zu erarbeiten. Der Geltungszeitraum einer solchen Satzung ist durch das ZwEWG auf fünf Jahre begrenzt.

1. Gesetzliche Voraussetzungen

Nach den §§ 1 und 2 Absatz 1 Zweckentfremdungsverbotsgesetz (ZwEWG) können Gemeinden, in denen die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Wohnraum zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist (Wohnraummangel) für eine Dauer von fünf Jahren durch Satzung bestimmen, dass im Gemeindegebiet oder in Teilen davon Wohnraum nur mit Genehmigung überwiegend anderen als Wohnzwecken zugeführt werden darf, soweit sie diesem Wohnraummangel nicht mit anderen zumutbaren Mitteln in angemessener Zeit begegnen können.

1.1. Feststellung einer Mangellage

Über einen Freiburger Fall hat der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg im Rahmen einer Normenkontrollklage am 08.12.2015 entschieden, unter welchen Voraussetzungen von einer Mangellage ausgegangen werden kann.

Als Umstände, die für eine Mangellage sprechen, kommen insbesondere in Betracht:

- Kaufpreise und Mieten, die deutlich stärker steigen als im Bundesdurchschnitt,
- die durchschnittliche Mietbelastung der Haushalte, die den bundesweiten Durchschnitt deutlich übersteigt,
- das Wachsen der Wohnbevölkerung, ohne dass durch Neubautätigkeit insoweit erforderlicher Wohnraum geschaffen wird,
- geringer Leerstand bei großer Nachfrage.

Als Nachweis solcher Umstände können Statistiken oder wissenschaftliche Studien dienen, die entsprechende Daten erhoben und dokumentiert haben. Weitere Indizien lassen sich aus der Aufnahme von Gemeinden in die Gebietskulissen der Rechtsverordnungen entnehmen, die im Rahmen des Mietrechtsnovellierungsgesetzes von 2015 eine Absenkung der Kappungsgrenze für Mieterhöhungen im laufenden Mietverhältnis und die Mietpreisbremse bei Neuvermietungen vorsehen. Dies ist für Heidelberg in beiden Fällen zutreffend.

Mit der „Wohnraumbedarfsanalyse Heidelberg 2030“, die durch das GEWOS Institut für Stadt-Regional- und Wohnforschung 2013 erstellt wurde, liegt der Stadt Heidelberg eine Studie vor, deren Untersuchungsergebnisse das Vorliegen eines Wohnraummangels auch nach den vorgenannten Kriterien belegt. Hiernach herrscht in Heidelberg ein angespannter Wohnungsmarkt. In nahezu allen Teilmärkten ist bei auch künftig steigender Einwohnerzahl sowohl im Eigentums- als auch im Mietbereich ein hoher Nachfrageüberhang zu verzeichnen. Die zusätzlichen Angebote durch die Bahnstadt und die Konversionsflächen bringen nur eine vorübergehende Entlastung auf dem Wohnungsmarkt. Unter Berücksichtigung aller Marktaspekte ergibt die Wohnungsmarktbilanz bis 2030 einen Neubaubedarf von 6.200 Wohneinheiten zusätzlich zu den 5.200 Wohnungen in der Bahnstadt und dem Bestand der Konversionsflächen. Dies entspricht einer Summe von 11.400 Wohnungen, die zur Bedarfsdeckung notwendig sind.

Um diesen ermittelten Gesamtbedarf zu decken, geht die Stadt Heidelberg als Ziel bis 2030 von einem Bau von jährlich 800 Wohnungen aus.

Der empirica – Leerstandsindex (marktaktiver Leerstand) wies für Heidelberg im Jahr 2014 einen Wert von unter 2% aus (Bundesdurchschnitt: 3,0%).

Der empirica – Immobilienpreisindex IV/2015 belegt, dass Heidelberg mittlerweile sowohl im Mieten- als auch im Kaufpreis-Ranking unter den zehn teuersten Städten Deutschlands zu finden ist. Nachdem Heidelberg bereits 2011 mit einer durchschnittlichen Angebotsmiete von 8,96 Euro auf Platz 6 aller kreisfreien Städte in Deutschland zu finden war, liegt die Stadt im Jahr 2015 bei den Neubaumieten an vierter Stelle, bei Kaufpreisen für Ein- und Zweifamilienhäusern an dritter Stelle. Dieser Wohnraum ist für breite Schichten der Bevölkerung nicht mehr bezahlbar.

Das Vorliegen eines Wohnraummangels kann somit festgestellt werden.

1.2. Andere zumutbare Mittel in angemessener Zeit

Dieser gesetzliche Vorbehalt kann am ehesten erfüllt werden, wenn das Wohnungsangebot ausgeweitet wird. Die Stadt Heidelberg hat sich im Stadtentwicklungsplan Heidelberg 2015 im Zielbereich Wohnen unter anderem mit Hilfe des Wohnungsentwicklungsprogramms zum Ziel gesetzt, Wohnraum für alle zu schaffen und hierfür auf konzeptionell vorgesehenen Flächen den Bau von 8.000 bis 10.000 Wohnungen anzustreben. Mit der Entwicklung der Bahnstadt und der Konversionsflächen werden zusätzliche Angebote geschaffen, die, wie oben erörtert, nur eine vorübergehende Entlastung auf dem Wohnungsmarkt bringen. Dennoch besteht bis 2030 ein Neubaubedarf von 6.200 Wohnungen.

Alle bisherigen und laufenden Entwicklungsmaßnahmen, Programme und Bebauungsplanungen konnten nichts daran ändern, dass Heidelberg nach wie vor einen angespannten Wohnungsmarkt hat.

1.3. Geltungsbereich der Satzung

Nach § 2 Absatz 1 Satz 1 ZwEWG können betroffene Gemeinden eine Satzung über ein Zweckentfremdungsverbot für das gesamte Gemeindegebiet oder für Teile davon erlassen. Der vorgelegte Satzungsentwurf bezieht sich auf das gesamte Stadtgebiet, da die Mangellage als für die Gesamtstadt gegeben gesehen wird. Eine Betrachtung von Teilmärkten ist nicht obligatorisch.

Nach dem Wortlaut des Gesetzes ist der Satzungsgeber nicht gehalten, den Geltungsbereich auf bestimmte Stadtteile zu reduzieren. Der Gesetzgeber wollte dem Satzungsgeber hier mehrere Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung stellen. Nach der Gesetzesbegründung soll die Möglichkeit der Verhältnismäßigkeit für den Fall unterschiedlich ausgeprägten Wohnraummangels vor allem in größeren Gemeinden Rechnung tragen. In Heidelberg ist festzustellen, dass es durchaus Wechselwirkungen zwischen den Stadtteilen dahingehend gibt, dass aufgrund der Wohnungsnot beispielsweise Familien mit mittleren Einkommen ein Haus oder eine Wohnung in nicht so stark nachgefragten Stadtteilen mieten oder erwerben und damit wieder Familien mit geringeren finanziellen Mitteln verdrängen. Vorliegend ist die Erstreckung des Geltungsbereichs auf das gesamte Stadtgebiet daher nicht unverhältnismäßig.

2. Regelungsinhalte

Allgemein:

Im Geltungsbereich einer Zweckentfremdungssatzung ist die Zweckentfremdung zunächst grundsätzlich verboten, kann aber genehmigt werden (Verbot mit Genehmigungsvorbehalt; vergleiche §§ 5 fortfolgende). Die Genehmigung ist ein grundstücksbezogener Verwaltungsakt.

Inhalt und Struktur des Satzungsentwurfs sind geprägt durch das Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (Zweckentfremdungsverbotsgesetz – ZwEWG) sowie durch die der Rechtssicherheit dienenden Hinweise der sich hierauf beziehenden Arbeitshilfe des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft.

Notwendige Inhalte und deren Ausgestaltung sind auch dahingehend kein Neuland, dass es bereits bis 2006 gesetzliche Regelungen zum Zweckentfremdungsverbot gab.

Der hier vorgelegte Entwurf entspricht im Wesentlichen den bereits in der Anwendung befindlichen Satzungen in Freiburg, Konstanz und Stuttgart, also den Städten, die wie Heidelberg lange Zeit in die damalige Gebietskulisse der bis 2006 geltenden Regelungen fielen und die eine ähnliche Problemlage aufweisen wie Heidelberg. Die Rechtmäßigkeit der Freiburger Satzung wurde in einem Normenkontrollverfahren durch den Verwaltungsgerichtshof Mannheim am 08.12.2015 bestätigt.

Im Folgenden wird nur stichpunktartig auf die Inhalte des Entwurfs und abschließend auf die Regelungspunkte eingegangen, die aus Sicht der Verwaltung besondere Ausgestaltungsspielräume bieten.

§§1 und 2:

Gegenstand der Satzung und Zuständigkeit (siehe hierzu gesetzliche Voraussetzungen).

§ 3 Wohnraum:

Positive Definition des Begriffs Wohnraum im Sinne der Satzung in den Absätzen 1 und 2; negative Definition des Nichtvorliegens von Wohnraum in Absatz 3.

§ 4 Zweckentfremdung:

Beschreibung, wann Zweckentfremdung vorliegt im Absatz 1 Nummer 1 bis 5. Regelungen zum Nichtvorliegen einer Zweckentfremdung in Absatz 2 Nummer 1 bis 5.

§ 5 Genehmigung:

Voraussetzungen für eine Genehmigung.

Genehmigung auf Antrag nur gegen Ausgleichsmaßnahmen, insbesondere durch (vorrangig) Ersatzwohnraum oder (nachrangig/ausnahmsweise) Ausgleichszahlung.

Weitere Voraussetzungen für eine Genehmigung.

Voraussetzungen, bei deren Vorliegen es keiner Genehmigung bedarf.

§ 6 Genehmigung aufgrund vorrangiger öffentlicher Belange und überwiegender privater Interessen:

Allgemeine Beschreibung der Regelungstatbestände.

§ 7 Genehmigung gegen Ersatzwohnraum:

Voraussetzungen für das Vorliegen eines beachtlichen und verlässlichen Angebots an Ersatzwohnraum.

§ 8 Genehmigung gegen Entrichtung von Ausgleichsbeträgen:

Einmalige Ausgleichszahlung bei endgültiger Zweckentfremdung, orientiert an den Durchschnittskosten für die Erstellung geförderten Wohnraums.

Laufende Ausgleichszahlung bei vorübergehender Zweckentfremdung, abgestellt auf die Differenz zwischen der ortsüblichen Vergleichsmiete für Wohnraum (Mietspiegelmiet) und dem ortsüblichen Entgelt für die vorgesehene zweckentfremdende Nutzung.

Beides zweckgebunden für die Schaffung neuen Wohnraums.

§ 9 Nebenbestimmungen:

Genehmigung kann Auflagen, eine Bedingung oder Befristung beinhalten.

§ 10 Negativattest:

Wenn kein Wohnraum vorliegt, keine Zweckentfremdung gegeben ist oder Genehmigungsfreiheit besteht, ist auf Antrag ein Negativattest auszustellen.

§ 11 Auskunfts- und Betretungsrecht:

Eingeschränkte Rechte der dinglich Verfügungsberechtigten und Besitzer gegenüber der zuständigen Behörde.

§ 12 Verwaltungsgebühren:

Verweis auf die städtische Gebührensatzung.

§ 13 Ordnungswidrigkeiten:

Mögliche Geldbuße bis maximal 50.000 Euro

§ 14 Inkrafttreten:

Beginn und Ende der Rechtswirksamkeit.

3. Ausgestaltungsspielräume

3.1. Geltungsdauer

Die Geltungsdauer ist nach der Gesetzesvorgabe des § 2 Absatz 1 Satz 1 ZwEWG auf maximal fünf Jahre begrenzt. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Satzung auch so lange gültig sein muss. Die Gemeinde ist verpflichtet, zu überprüfen (empfohlen wird ein jährlicher Turnus), ob die Satzung aufrechterhalten werden kann, oder aufgrund der Veränderung der tatsächlichen Verhältnisse aufgehoben werden muss.

Ausnahmsweise kann die Satzung sogar obsolet werden und ohne ausdrückliche Aufhebung außer Kraft treten, wenn ein Ende der Mangellage auf dem Wohnungsmarkt insgesamt deutlich in Erscheinung getreten ist und die beschränkende Regelung daher offensichtlich gegenstandslos oder funktionslos geworden ist.

Bei weiterem Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen, ist ein erneuter Erlass zulässig.

3.2. Anwendungsbereich

Der vorgelegte Satzungsentwurf bezieht sich auf das gesamte Stadtgebiet, da die Mangellage als für die Gesamtstadt gegeben gesehen wird. Allerdings kann der Satzungsgeber auch bei einer Mangellage im gesamten Stadtgebiet die Satzung nur auf besonders betroffene Stadtteile beschränken.

3.3. Unechte Rückwirkung und Bestandsschutzregelungen

Das Zweckentfremdungsverbotsgesetz bietet eine unechte **Rückwirkungsmöglichkeit** für ein später durch gemeindliche Satzung ausgesprochenes Zweckentfremdungsverbot.

Macht der Satzungsgeber von dieser Möglichkeit Gebrauch, so hätte dies zur Folge, dass nach Inkrafttreten des Gesetzes im Dezember 2013 zweckentfremdete Wohnräume ab dem Inkrafttreten der Satzung eine nachträgliche Genehmigung bräuchten. Dies würde dann auch bereits langjährig als gewerbsmäßige Ferienwohnung oder sonst gewerblich genutzte (noch nicht baurechtlich genehmigte) Wohnungen betreffen.

Im Falle des Vorliegens einer unechten Rückwirkung kann der Satzungsgeber im Rahmen seines normativen Ermessens bestimmte Fallgruppen (zum Beispiel schon länger betriebene Ferienwohnungen) vom nachträglichen Genehmigungserfordernis ausnehmen (Bestandsschutzregelung).

a) Variante mit unechter Rückwirkung

- Als Fälle mit unechter Rückwirkung, aber ohne Bestandsschutz könnten zum Beispiel die als Ferienwohnungen oder für sonstige gewerbliche Zwecke genutzten Wohnungen vorgesehen werden, die erst nach der Bekanntgabe des Beschlusses des Gemeinderats zur Zweckentfremdung in Heidelberg dieser Nutzung zugeführt wurden.
- In anderen Fällen könnten Bestandsschutzregelungen getroffen werden, die für nach Inkrafttreten des Gesetzes aber noch vor Inkrafttreten der Satzung und vor dem Gemeinderatsbeschluss bereits als Ferienwohnungen oder für sonstige gewerbliche Zwecke genutzte Wohnungen gelten. Hierfür wäre eine befristete Anzeigepflicht (zum Beispiel drei oder sechs Monate nach Inkrafttreten der Satzung durch Mietvertrag) und eine Befristung des Bestandsschutzes (zum Beispiel zwei Jahre für Ferienwohnungen) denkbar.
- Ausgenommen von der unechten Rückwirkung ist ohnehin der Wohnraum, der bereits vor Inkrafttreten der Satzung anderen als Wohnzwecken diente.

b) Variante ohne unechte Rückwirkung

Will man, dass die Satzung keine unechte Rückwirkung entfaltet, fallen ohne Ausnahme nur die zweckentfremdenden Nutzungen unter die Satzungswirkung, die erst nach Inkrafttreten der Satzung aufgenommen wurden.

c) Vorschlag der Verwaltung

Der hier vorgelegte Satzungsentwurf verzichtet aus Gründen der Arbeitsökonomie sowie zur Schaffung klarer, wenig auslegungsbedürftiger Regelungen auf eine unechte Rückwirkung. Würde die Satzung eine Rückwirkung beispielsweise für Ferienwohnungen vorsehen (siehe Ziffer 3.3. a), müsste die Baurechtsbehörde auch in Fällen, in denen die Nutzungsänderung von Wohnen in Ferienwohnung beispielsweise im Jahr 2016 genehmigt wurde, anordnen, dass die Räumlichkeiten wieder Wohnzwecken zuzuführen sind. Die Baurechtsbehörde musste in den genannten Fällen die Baugenehmigung erteilen und konnte im Hinblick auf die anstehende Zweckentfremdungssatzung einen Antrag auf Nutzungsänderung nicht ablehnen.

Auch nach Erlass der Satzung gilt:

Das Baugenehmigungsverfahren und das Verfahren der Genehmigung einer Zweckentfremdung sind rechtlich voneinander unabhängig und unterliegen selbständigen Prüfungsmaßstäben.

4. Personelle Ausstattung

Die künftige zusätzliche Aufgabe der Bearbeitung von Anträgen und Anzeigen bezüglich der Zweckentfremdung von Wohnraum soll analog der bereits bis 2006 geltenden Bearbeitung von Zweckentfremdungsfällen (1/2 Stelle gehobener nichttechnischer Verwaltungsdienst, eine entsprechende Stellenschaffung ist im Entwurf des Stellenplans 2017/2018 vorgesehen) erfolgen. Angesichts der Erfahrungen mit der früheren Arbeitsauslastung werden darüber hinaus wohl künftig umfangreiche aktive Erhebungen in Online-Portalen und Prüfungen vor Ort mit dieser Personalausstattung kaum zu bewerkstelligen sein.

5. Umwandlung von Wohnraum in Ferienwohnungen

In der Sitzung des Gemeinderates am 06.10.2016 wurde unter dem Tagesordnungspunkt (TOP) „Umwandlung von Wohnraum in Ferienwohnungen“ die Verwaltung gebeten, die nachfolgend aufgeführten Fragen zu beantworten. Die Aufnahme des TOP erfolgte auf Grund des Antrags Nummer 0080/2014/AN von BÜNDNIS 90 DIE GRÜNEN vom 20.09.2016.

Fragen aus dem Gemeinderat

- 1. In Berlin wurde 2014 ein Gesetz verabschiedet, wonach der Stadt die Möglichkeit eingeräumt wird, Internet-Portale zu zwingen, die Identität ihrer Anbieter preiszugeben. Welche Erfahrungen hat Berlin damit gemacht?**

Zunächst ist festzustellen, dass es in Berlin die Möglichkeit, Internet-Portale zur Herausgabe von Informationen zu zwingen, erst seit einer Änderung des Zweckentfremdungsverbotsgesetzes im April 2016/Drucksache 17/2712 gibt. Nach telefonischer Recherche bei der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt in Berlin läuft zurzeit ein gerichtliches Verfahren, ein bekanntes Online-Portal zur Herausgabe von Informationen zu zwingen. Das bundesweit agierende Portal **airbnb** weigert sich, die geforderten Auskünfte zu erteilen. Das Unternehmen verweist darauf, dass der Firmensitz in Irland sei und die Außenstelle in Deutschland keine Auskünfte geben könne und die Hauptstelle nicht auskunftspflichtig gegenüber Deutschen Behörden sei. In dieser Sache ist noch keine Entscheidung absehbar. Es existiert ein Urteil des Europäischen Gerichtshof, das bei einer solchen Fallkonstellation eine Auskunftspflicht sieht.

Möglicherweise wird Berlin in dieser Streitsache eine gerichtliche Entscheidung herbeiführen. Der Senat in Hamburg soll in einer ähnlichen Auseinandersetzung mit dem Anbieter **wimdu** einen Beschluss zur Auskunftspflicht erwirkt haben.

- 2. Ist eine solche Regelung auch für Heidelberg vorstellbar?**

Grundsätzlich hat die Stadt Heidelberg keine Gesetzgebungskompetenz wie sie der Berliner Senat hat. Die Stadt kann nur mit dem Instrument der Satzung arbeiten. Die Ermächtigung für eine solche Satzungsregelung müsste sich aus dem Landesgesetz zur Zweckentfremdung ergeben, diese ist nach Ansicht der Verwaltung nicht gegeben.

- 3. Sieht die Stadt Heidelberg noch andere Möglichkeiten, Anbieter in Internet-Portalen ausfindig zu machen?**

Tatsächlich sieht die Verwaltung derzeit keine Möglichkeiten, wie sie selbst aktiv Vermieter oder auch nur die Adressen von Ferienwohnungen ermitteln könnte, außer über aufwändige Recherchen, für die die personellen Ressourcen nicht vorhanden sind. Die Erfahrung aus Freiburg zeigt, dass man letztlich auf die Anzeigen aus der Nachbarschaft angewiesen sein wird.

- 4. Gibt es aus Sicht der Stadt Heidelberg andere Möglichkeiten, die Vermietung regulären Wohnraums in Ferienwohnungen zu unterbinden?**

Auch wenn das Instrument eines Zweckentfremdungsverbots für sich allein gesehen voraussichtlich keine große Mengenwirkung entfalten wird, so erwartet die Verwaltung eine abschreckende Wirkung durch die bloße Einführung des Verbots der Umwandlung von Wohnraum.

Ergänzend wäre eine gezielte Öffentlichkeitsarbeit hilfreich, die auf die negative Auswirkung der Zweckentfremdung von Wohnraum auf das ohnehin knappe Wohnungsangebot hinweist und die unerwünschte Wirkung auf den Heidelberger Wohnungsmarkt deutlich macht.

Beteiligung des Beirates von Menschen mit Behinderungen

Eine Beteiligung des Beirates von Menschen mit Behinderungen ist nicht erforderlich.

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:

Keine

gezeichnet
Jürgen Odszuck

Anlagen zur Drucksache:

Nummer:	Bezeichnung
01	Satzungsentwurf
02	Sachantrag der Fraktion CDU vom 10.11.2016