

Beratungsfolge Vorlage ist für alle hier angegebenen Sitzungen bestimmt	Sitzungstermin
Ausschuss für Stadtentwicklung, Planung und Bau	04.06.2024

**Aufstellung einer Zweckentfremdungssatzung
hier: Antrag der SPD-Fraktion vom 22.02.2024**

Beschlussvorschlag:

1. Der Antrag zur Aufstellung einer Zweckentfremdungssatzung wird abgelehnt.
2. Die Verwaltung wird die Situation der Zweckentfremdung auf dem Wohnungsmarkt weiter beobachten und die Politik über gegebenenfalls relevante Veränderungen der Sachlage informieren.

Sachverhalt:

1. Anlass der Vorlage

Der Ausschuss für Stadtentwicklung, Planung und Bau (SPUBA) hat am 14.03.2024 im Rahmen eines Antrags der SPD-Fraktion darüber beraten, ob die Verwaltung beauftragt werden soll, eine Zweckentfremdungssatzung für die Stadt Haan vorzubereiten. In dem zugrunde liegenden Antrag vom 22.02.2024 nennt die SPD-Fraktion die im Wohnungsstärkungsgesetz definierten Beispiele der Zweckentfremdung¹ und begründet die Antragstellung mit dem begrenzten Wohnraum, hohen Miet- und Immobilienpreisen sowie einem im Jahr 2020 von der NRW.BANK prognostizierten erheblichen Rückgang des preisgebundenen Wohnungsangebots bis 2030 in Haan.²

Nach dem Antrag könnten mit einer Zweckentfremdungssatzung und den damit verbundenen Sanktionsmöglichkeiten leerstehende Immobilien schnellstmöglich wieder dem Wohnungsmarkt zurückgeführt werden.

¹ zusammengefasst: gewerbliche Nutzung, Kurzzeitvermietung, Beseitigung von Wohnraum, bauliche Veränderung von Wohnraum und Leerstehenlassen

² Die etwas neuere, im Jahr 2022 vom Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung bzw. der NRW.BANK veröffentlichte Modellrechnung – ebenfalls ohne Berücksichtigung zukünftiger Bewilligungen – ergibt eine Abnahme des preisgebundenen Mietwohnungsbestands um 82,8 % bis 2030 bzw. um 95,7 % bis 2035.

Als sachlicher Geltungsbereich könnten perspektivisch auch leerstehende Immobilien im Innenstadt- und Einzelhandelsbereich in Betracht gezogen werden, um zusätzliche Impulse für die Ansiedlung von Einzelhandel und die Belebung der Innenstadt zu setzen. Hierzu werden verschiedene Beispiele aus dem Ausland angeführt.

Darüber hinaus könnten die gewonnen Einnahmen einerseits den Haushalt stärken und andererseits für den sozialen Wohnungsbau verwendet werden.

Der Antrag der SPD-Fraktion ist der **Anlage** zu entnehmen. Im Rahmen der Einbringung in den Fachausschuss wurden in der Diskussion bereits Sachgründe für und gegen die Einführung einer Zweckentfremdungssatzung genannt. Die Verwaltung wurde beauftragt, zur weiteren Beratung im SPUBA am 04.06.2024 eine Vorlage zu erstellen.

2. Zweckentfremdung von Wohnraum

Das Land Nordrhein-Westfalen hat am 23.06.2021 das „Gesetz zur Stärkung des Wohnungswesens in Nordrhein-Westfalen (Wohnraumstärkungsgesetz - WohnStG)“ erlassen.

Wohnraum wird dabei als Sammelbegriff für Wohngebäude, Wohnungen und einzelne Wohnräume (Zimmer) verstanden (§ 3 Abs. 1 WohnStG). Der 3. Teil des Wohnraumstärkungsgesetzes (§§ 12 bis 15 WohnStG) regelt speziell die Zweckentfremdung von Wohnraum.

In der allgemeinen Definition liegt eine Zweckentfremdung vor, wenn Wohnraum zu anderen als Wohnzwecken verwendet wird (§ 12 Abs. 2 WohnStG).³

Die im Wohnraumstärkungsgesetz beispielhaft genannten Fallgestaltungen der Zweckentfremdung wurden bereits im Antrag der SPD-Fraktion genannt. Gem. § 12 Abs. 1 WohnStG können Gemeinden für bestimmte Gebiete bestimmen, dass Wohnraum nur mit ihrer Genehmigung überwiegend anderen als Wohnzwecken zugeführt werden darf.

Voraussetzungen des Zweckentfremdungsverbot

Notwendige Voraussetzung für ein Zweckentfremdungsverbot bzw. den Erlass einer Zweckentfremdungssatzung ist, dass die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Wohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist, bzw. ein erhöhter Wohnraumbedarf besteht.

Dies kann auf verschiedene Weise argumentiert werden; z. B. über die Festlegung in einer Rechtsverordnung des Landes NRW. Es können auch eigene Wohnungsmarktdaten vorliegen, aus denen die Gemeinde eine Wohnraummangellage abgeleitet hat.

³ Unter Wohnraum ist jeder einzelne Raum zu verstehen, der zu Wohnzwecken objektiv geeignet und subjektiv bestimmt ist. Ein Raum ist objektiv für Wohnzwecke geeignet, wenn er zum Zeitpunkt seiner Errichtung dem üblichen durchschnittlichen baulichen Standard entspricht und nach seinem Zustand und seiner Ausstattung bewohnbar ist. Wohnraum muss tatsächlich und rechtlich zur dauernden Wohnnutzung geeignet sein.

Im Hinblick auf die subjektive Bestimmung zu Wohnzwecken kommt es maßgeblich auf die Bestimmung in der Baugenehmigung an; sollte diese fehlen, wird auf die Widmung durch den Verfügungsberechtigten zum Zeitpunkt der Errichtung abgestellt.

Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt gemäß Landesverordnung in NRW

Die Verordnung zur Bestimmung von Gebieten im Land Nordrhein-Westfalen mit einem angespannten Wohnungsmarkt nach § 201a Satz 1 des Baugesetzbuches⁴ (BaulandmobilisierungsVO NRW) ist am 07.01.2023 in Kraft getreten.⁵

In dieser Verordnung werden 95 von insgesamt 396 Städten und Gemeinden Nordrhein-Westfalens als „Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt“ bestimmt.

Das von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen in Auftrag gegebene „Gutachten zur sachlichen und räumlichen Differenzierung der Wohnraumförderung in Nordrhein-Westfalen (Gebietskulissen)“ aus dem Jahr 2020 bildet eine zentrale Grundlage für die Begründung.

Die Aufnahme einer Stadt in die Liste der Kommunen mit einem „angespannten Wohnungsmarkt“ basiert auf einer Kombination folgender drei „Indikatoren“:

- a. Status der Angebotsmietpreise (Zeitraum: 2021)
- b. Entwicklung der Angebotsmietpreise (Zeitraum: 2017-2021)
- c. Baulandpreise (Zeitraum: 2020).

Für Haan hat die Anwendung der Indikatoren auf der Grundlage der Angebotsmiete von 8,57 Euro/ Quadratmeter, einer Mietdynamik von 0,52 % und einem Baulandpreis von 435 Euro/ Quadratmeter eine Aufnahme in die Gebietskulisse ergeben.⁶

Bedeutung der Leerstandsquote im Hinblick auf die Bewertung von Wohnungsmärkten

Der Leerstandsquote kommt in doppelter Hinsicht eine Bedeutung bei der Bewertung von Wohnungsmärkten zu. Auf der einen Seite sollte die Leerstandsquote nicht zu hoch sein, um Wohnraum nicht – unnötig – ungenutzt zu lassen.

Zum anderen erschwert ein zu niedriger Wert die Fluktuation der Mieter_innen auf den Wohnungsmärkten, so dass die Funktionsfähigkeit des Wohnungsmarktes eingeschränkt wird.

Eine niedrige Leerstandsquote kann ebenfalls als Indikator für einen angespannten Wohnungsmarkt herangezogen werden.

Im Allgemeinen wird von einer notwendigen Fluktuationsreserve von 2 % bis 3 % ausgegangen, die notwendig für die Funktionsfähigkeit des Wohnungsmarktes ist. Im Gutachten zur Identifizierung von angespannten Wohnungsmärkten in NRW und darauf basierend der Begründung zur Rechtsnorm des Landes NRW wurde der Schwellenwert für einen angespannten Mietwohnungsmarkt aufgrund von möglichen Datenungenauigkeiten sogar etwas höher angesetzt (4 %).⁷

⁴ In diesem Paragraphen werden die Landesregierungen ermächtigt, durch Rechtsverordnung Gebiete mit einem angespannten Wohnungsmarkt zu bestimmen.

⁵ s. Gesetz- und Verordnungsblatt (GV.NRW.), Ausgabe 2023 Nr. 1 vom 06.01.2023, S. 2

⁶ s. auch Mitteilung der Verwaltung in der Sitzung des Ausschusses für Stadtentwicklung, Planung und Bau am 07.02.2023

⁷ s.

https://www.mhkbd.nrw/system/files/media/document/file/empirica_gutachten_zur_identifizierung_von_angespannten_wohnungsmaerkten_in_nrw.pdf

Grenzen der Satzungsbefugnis

Die Regelungen der Satzung bedürfen einer Ermächtigungsgrundlage. Eine Übertragbarkeit von Beispielen zur Regelung der Zweckentfremdung auf Haan ist nur insoweit möglich, wie dies durch den in NRW geltenden rechtliche Rahmen gedeckt ist.

Zudem muss vor dem Hintergrund, dass der Wohnungsmarkt einem ständigen Wandel unterliegt, die Geltungsdauer der Satzung begrenzt werden. Sie kann auf maximal fünf Jahre festgelegt werden.

3. Situation der Zweckentfremdung in Haan

In Haan liegt keine umfangreiche Datenbasis zur zweckentfremdenden Nutzung von Wohnraum vor.

Es ist vielfach auch nicht direkt ersichtlich, ob es sich bei Nutzungen tatsächlich um Zweckentfremdungen im Sinne des Wohnungsstärkungsgesetzes handelt, für die im Wege einer entsprechenden Satzung ein Genehmigungsvorbehalt begründet werden könnte.

Für diese Vorlage erfolgte eine überschlägige Einschätzung auf der Grundlage von genehmigungspflichtigen Nutzungsänderungen, Angeboten von Kurzzeitvermietungen in einschlägigen Immobilienportalen sowie von Kennzahlen zum Wohnungsleerstand, jeweils im Verhältnis zum Wohnungsbestand.

Stand 2022 gab es in Haan 15.848 Wohnungen⁸. Der Mietwohnungsanteil beträgt ca. 50 %.

Bei den genehmigungspflichtigen Nutzungsänderungen ist kein offensichtlicher Trend zur Umwandlung von Wohnraum festzustellen.

Die Leerstandsquote betrug im Jahr 2018 4,1 %. Der Wohnungsleerstand ist damit gegenüber 2011 um rd. einen Prozentpunkt angestiegen. Er stellt im Kreis Mettmann – mit Spannen von 1,4 bis 6,4 % – eine mittlere Quote dar. Im NRW-Vergleich – mit Spannen von 0 bis über 14 % – ist die Quote niedrig. Der Leerstand liegt nur geringfügig oberhalb des Schwellenwerts eines angespannten Mietwohnungsmarkts gemäß vorgenanntem Gutachten.

Recherchen zur Kurzzeitvermietung auf den einschlägigen Portalen wie Immobilienscout⁹, AirBnB, FEWO-direkt oder booking.com während der letzten Wochen haben ergeben, dass es in Haan nur ein (sehr) überschaubares Angebot von Wohnungen gibt, die zu diesem Zweck angeboten werden.

In Gänze wird von einer Größenordnung von 30 - 40 Wohnungen/Zimmern ausgegangen.

Verglichen mit dem Wohnungsangebot in Haan von rund 15.700 Wohnungen (2019) macht diese Zahl einen äußerst geringen Anteil von etwa 0,2 bis 0,3 % aus.

⁸ s. NRW-Bank Wohnungsmarktprofil Haan 2023 - Wohnungsmarktbeobachtung Nordrhein-Westfalen - ausgewählte Wohnungsmarktindikatoren

⁹ hier Suchanfrage zu Mieten in der Form des „Wohnens auf Zeit“

Es wird darauf hingewiesen, dass die Ermittlung von konkreteren Daten zur Situation der Zweckentfremdung in Haan einen erheblichen Aufwand bzw. Gutachterkosten generieren würde.

4. Aufstellung und Vollzug einer Zweckentfremdungssatzung

Die Gemeinde kann je nach Regelungsbedarf einzelne oder alle Zweckentfremdungstatbestände nach § 12 Abs. 2 WohnStG in die Satzung aufnehmen und nähere Regelungen u. a. zu ihrem sachlichen und räumlichen Geltungsbereich, Anzeigepflichten und Genehmigungsvoraussetzungen einer Zweckentfremdung oder Ersatzmaßnahmen (s. Kapitel 4) treffen.

Weitere Regelungsmöglichkeiten bestehen z. B. zur Anordnung einer Nutzung zu Wohnzwecken (Wohnnutzungs-, Räumungs- und Wiederherstellungsgebot) oder Ordnungswidrigkeiten.

Sofern die Stadt Haan von einer Zweckentfremdungssatzung Gebrauch machen sollte, müsste sie auch darlegen, welche Maßnahmen sie ergreift, um die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum in dem in der Satzung bestimmten Zeitraum zu verbessern.

Kommunale Satzungen müssen individuell auf die Rahmenbedingungen der jeweiligen Kommune ausgerichtet sein. Um eine geeignete und tragfähige Grundlage für die Satzungsaufstellung zu erhalten, ist eine Datenerhebung nötig.

Der Vollzug der Satzung beinhaltet u. a. die Bearbeitung von Anfragen (wie dem Negativtest über die Erforderlichkeit einer Genehmigung), die Entscheidung über Genehmigungsanträge (z. B. Einzelfallabwägung hinsichtlich vorrangiger öffentlicher Interessen und schutzwürdiger privater Interessen, die Anordnungen bzw. Durchsetzung von Geboten, die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten, Anhörungen, Bußgeldverfahren).

Der Satzungserlass und insbesondere der Vollzug der Satzung wäre mit personellem und finanziellem Aufwand verbunden.

5. Genehmigungsfähigkeit einer Zweckentfremdung im Einzelfall

Eine Genehmigung nach § 12 WohnStG ist auf Antrag der oder des Verfügungsberechtigten zu erteilen, wenn ein öffentliches Interesse oder ein berechtigtes Interesse Verfügungsberechtigter oder Nutzungsberechtigter an der zweckfremden Nutzung besteht, das das öffentliche Interesse an der Erhaltung der Wohnnutzung überwiegt (§ 13 Abs. 1 WohnStG). Ein überwiegendes berechtigtes Interesse Verfügungsberechtigter an der Umnutzung von Wohnraum kann insbesondere dann vorliegen, wenn beispielsweise die Erweiterung von Geschäfts- oder Gewerbebetrieben zur Abwendung einer Existenzgefährdung oder einer wirtschaftlichen Bedrohung führt und die Versagung der Genehmigung zu einer unmittelbaren Notlage oder einer Abwanderung des Unternehmens führen würde. Die Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen kann ebenso als wichtiger Grund angesehen werden, wenn ein erhebliches gemeindliches Interesse daran besteht.

6. Ausgleich durch Ersatzwohnraum und Ersatzzahlungen

Ein sinnvolles und verlässliches Angebot zur Bereitstellung von Ersatzwohnraum führt i. d. R. dazu, dass das öffentliche Interesse an der Erhaltung des Wohnraums entfällt, wenn die Wohnraumbilanz insgesamt wieder ausgeglichen wird. Als Ersatzwohnraum können auch Eigentumswohnungen entstehen. Soweit bei beabsichtigter Nutzungsänderung die Auflage, Ersatzwohnraum zu schaffen, ausscheidet, kann auch eine Ausgleichszahlung für die zweckfremd genutzte Wohnfläche festgesetzt werden.

Die Höhe dieser Ausgleichszahlung kann sich nach der Differenz zwischen der ortsüblichen Vergleichsmiete und Gewerbemiete richten. Auch die Kostenentwicklung im öffentlich geförderten Wohnungsbau sind ein Anhaltspunkt. Bezugnehmend auf die im Beschlussantrag genannte Begründung ist zu beachten, dass die Ausgleichszahlungen keinem fiskalischen Zweck dienen.

7. Besondere Werkzeuge i. V. m. einer Zweckentfremdungssatzung

In den Städten, die eine Zweckentfremdungssatzung erlassen haben, benötigen Anbieterinnen und Anbieter von Wohnraum für Kurzzeitvermietungen seit dem 01.07. 2022 eine sogenannte Wohnraum-ID. Es gibt eine Anzeige- und Registrierungspflicht.

Die Anzeige der Kurzzeitvermietung erfolgt digital über das Bauportal NRW www.bauportal.nrw/wohnraum-id/wohnraum-identitaetsnummer.

Zum Nachweis der Kurzzeitvermietung ist überdies ein Belegungskalender zu führen. So werde sichergestellt, dass die oder der Verfügungs- bzw. Nutzungsberechtigte, – also der Anbieter von Wohnraum – identifizierbar ist und nachvollziehbar bleibt, wie häufig eine Wohnung für etwas anderes als das dauerhafte Wohnen genutzt wurde.

8. Schlussfolgerungen bei derzeitigen Rahmenbedingungen für Haan

Für Gemeinden mit einer Zweckentfremdungsproblematik stellt die Zweckentfremdungssatzung grundsätzlich hilfreiche Werkzeuge bereit.

Aufgrund der vorgenannten Ausführungen lägen grundsätzlich die rechtlichen Voraussetzungen vor, auch für die Stadt Haan eine Zweckentfremdungssatzung zu erlassen.

Der Überlegung, perspektivisch auch leerstehende Immobilien im Innenstadt- und Einzelhandelsbereich ins Auge zu fassen, um einen weiteren Anreiz zu schaffen, Einzelhandel anzusiedeln und die Stadt Haan zu beleben, kann jedoch nicht gefolgt werden. Denn eine Übertragbarkeit der Satzungsbefugnis auf den Einzelhandel ist rechtlich nicht gegeben.

Im Hinblick auf die Wohnungsknappheit sieht die Verwaltung die Angebote der zuvor genannten Portale zwar kritisch, aber nicht in einem Umfang, der ein Handeln erforderlich macht. Die Anzahl der vorhandenen Angebote ist für eine Stadt der Größenordnung bzw. des Wohnungsbestands Haans verhältnismäßig.

Es gibt aus Sicht der Stadtverwaltung auch keinen merkbaren Trend zur Umwandlung von Wohnungen in Ferienwohnungen bzw. kleine Beherbergungsbetriebe.

Bei bauordnungsrechtlich nicht genehmigten Nutzungsänderungen stehen ordnungsbehördliche Möglichkeiten gem. Landesbauordnung zur Verfügung.

Vor dem Hintergrund der vorangegangenen Anmerkungen wird aus Sicht der Verwaltung auch in Bezug auf die Leerstandsquote ein guter Wert – im Sinne der Funktionsfähigkeit des Wohnungsmarktes – erreicht.

Zudem ist die Zweckentfremdung in Haan nicht ursächlich für hohe Mieten, Mietsteigerungen oder hohe Baulandpreise, sondern es gibt vielfältige Ursachen.

Auf der Angebotsseite sind dies unter anderem insbesondere die geringe Verfügbarkeit von Bauland, die Anzahl und Komplexität der Bauvorschriften und Steigerungen der Baukosten.

Auf der Nachfrageseite kann der Zuzug von Menschen in eine nachgefragte Stadt, demografische Faktoren, die Singularisierung der Gesellschaft, große Wohnungsgrößen und die Bereitschaft, hohe Preise zu zahlen, angeführt werden.

Planungs- und wohnungsrechtliche Ansätze zur Steuerung von Kurzzeitvermietungen wurden auch bereits wissenschaftlich untersucht. Dabei wurden Zweckentfremdungsverbote eingehend evaluiert, um ihre Wirksamkeit zu testen. Demnach leisten die Verbote einen Steuerungsbeitrag. Allerdings wäre in den meisten Fällen bei der Notwendigkeit einer Steuerung der Einsatz gebietsspezifischer Instrumente des Bauplanungsrechts dem gesamtstädtischen Vorgehen durch das Zweckentfremdungsrecht der Vorrang zu geben.¹⁰

Der Verwaltung sind Zweckentfremdungssatzung insbesondere aus Großstädten und Metropolen bzw. stark touristisch geprägten Städten bekannt.

Was in Haan durch eine Zweckentfremdungssatzung erreicht werden könnte, ist derzeit in Anbetracht des erforderlichen Aufwands im möglichen Nutzen als recht gering einzuschätzen.

Vor diesem Hintergrund besteht aus Sicht der Stadtverwaltung keine Notwendigkeit zur Aufstellung der beantragten Zweckentfremdungssatzung und sie hätte derzeit auch nur einen marginalen Effekt. Nur die Schaffung von zusätzlichem Wohnraum kann zu einer Entspannung führen.

9. Beschlussempfehlung

Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Verwaltung, den Antrag abzulehnen und die Situation weiter zu beobachten und die Politik über gegebenenfalls relevante Veränderungen der Sachlage zu informieren.

¹⁰ s.

https://www.researchgate.net/publication/356751919_Raumplanung_und_die_Macht_des_Schwarms_-_Kommunale_Ansatze_zur_Steuerung_von_Kurzzeitvermietungen/citation/download

Finanz. Auswirkung:

Eine Abschätzung der notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen, eine Zweckentfremdungssatzung einzuführen, kann derzeit seitens der Verwaltung nicht erfolgen.

Nachhaltigkeitseinschätzung:

Da derzeit keine Zweckentfremdungsproblematik in Haan wahrgenommen werden kann, hat die Entscheidung / Beschluss keinen wesentlichen Einfluss auf die Nachhaltigkeitskriterien.

Anlagen:

Anlage: Antrag SPD vom 22.02.2024 - Aufstellung einer Zweckentfremdungssatzung