

Universitätsstadt Tübingen

Oberbürgermeister

Palmer, Boris Telefon: 07071-204-1200

Dr. Bernhardt, Ulrike Telefon: 07071-204-1230

Gesch. Z.: 00/ Oberbürgermeister

Vorlage

117/2016

Datum

08.07.2016

Beschlussvorlagezur Kenntnis im **Alle Ortsbeiräte**zur Kenntnis im **Alle Ortschaftsräte**zur Vorberatung im **Ausschuss für Planung, Verkehr und Stadtentwicklung**zur Behandlung im **Gemeinderat**

Betreff: **Satzung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum in der Universitätsstadt Tübingen**

Bezug:

Anlagen: 1 Entwurf der Zweckentfremdungsverbotssatzung

Beschlussantrag:

Die Satzung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum in der Universitätsstadt Tübingen nach Anlage 1 wird beschlossen.

Ziel:

Behebung des Wohnraummangels in der Universitätsstadt Tübingen durch den Erlass einer Zweckentfremdungsverbotssatzung (ZwEVS).

Begründung:

1. Anlass / Problemstellung

Der Landesgesetzgeber hat im Rahmen seiner gesetzgeberischen Zuständigkeit für das Recht des Wohnungswesens das am 19.12.2013 in Kraft getretene Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (sog. Zweckentfremdungsverbotsgesetz – ZWEWG) erlassen, das die Gemeinden mit nachgewiesenem Wohnraummangel dazu ermächtigt, eine Satzung gegen die Zweckentfremdung von Wohnraum zu erlassen (GBl. 2013, S. 484, Landtags-Drucksache 15/4531 (Gesetzesbeschluss) und Landtags-Drucksache 15/4277 (Gesetzentwurf)). Auf dieser Grundlage kann Wohnraum nur mit Genehmigung der Gemeinde in andere Zwecke als Wohnen überführt werden. Ob Wohnungsmangel besteht, können Gemeinden selbst aufgrund gemeindlicher Informationen, etwa der Bautätigkeit oder der örtlichen Mietpreisentwicklung u. a. und anhand von statistischen Daten feststellen.

Das Zweckentfremdungsgesetz (ZWEWG) orientiert sich an der bayerischen Lösung einer gemeindlichen Satzungsermächtigung. Damit ist das Zweckentfremdungsrecht vollständig kommunalisiert worden.

Eine Änderung der Verwaltungsgebührensatzung mit einer Regelung von speziellen Gebührentatbeständen für Zweckentfremdungsgenehmigung, Negativattest und Anordnungen u. a. soll im Nachgang zur Zweckentfremdungssatzung erfolgen. Es ist beabsichtigt, in der Übergangszeit Gebühren auf Grundlage von § 4 Abs. 1 S. 2 der Verwaltungsgebührensatzung („öffentliche Gebühren, für die das Gebührenverzeichnis keine Gebühren vorsieht und die nicht gebührenfrei sind, ist eine Gebühr von 2,50 € bis 10.000,00 € zu erheben“) zu erheben.

2. Sachstand

2.1. Voraussetzung für den Erlass der Zweckentfremdungssatzung

Voraussetzung für den Erlass einer Zweckentfremdungssatzung ist nach § 1 ZWEWG, dass in der Gemeinde die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Wohnraum zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist („Gemeinden mit Wohnraummangel“), und diesem Wohnraummangel nicht mit anderen zumutbaren Mitteln in angemessener Zeit durch die Gemeinde begegnet werden kann.

Die nachfolgenden Daten sind nach Auffassung der Verwaltung ausreichend, diesen in der Bevölkerung – zu recht – vielfach beklagten Wohnraummangel zu belegen:

- Die Landesregierung hat eine Wohnraummangellage in Tübingen bejaht, indem sie Tübingen sowohl in die Verordnungen zur Senkung der Kappungsgrenze als auch zur Mietpreisbremse aufgenommen hat.
- Die Anzahl der Wohnungssuchenden mit Mietberechtigungsschein ist zwischen 2012 und 2015 um 17% auf 451 angestiegen.
- Die Anzahl der Obdachlosen in städtischen Unterkünften stieg zwischen 2011 und 2015 um 70% auf 160.
- Die Anzahl der Wohnungslosen in Unterkünften der Wohnungslosenhilfe stieg zwischen 2011 und 2015 um 24% auf 669.
- Der Anstieg des Mietpreisniveaus laut Mietspiegel betrug zwischen 2010 und 2015 bereinigt 8,8%.

- Die Baulandpreise in Tübingen Kernstadt stiegen laut Gutachterausschuss zwischen 2011 und 2015 um 25%.

Die Ursache dieses Wohnraummangels ist eine stark steigende Nachfrage nach Wohnraum in Tübingen, die durch Neubau derzeit nicht gedeckt werden kann. Zwischen 2011 und 2015 stieg die Zahl der in Tübingen mit Hauptwohnsitz gemeldeten Personen um 4.000 von 83.200 auf 87.400 und legte damit um 5,1% zu. Der Wohnungsbestand wuchs im selben Zeitraum von 39.500 auf rund 41.000 Wohnungen und damit nur um 3,5%. Neu hinzugekommen ist innerhalb von nur zwei Jahren die Aufgabe, etwa 1.000 bis 1.500 Flüchtlinge in Tübingen mit Wohnraum zu versorgen.

Dem Wohnraummangel in der Universitätsstadt Tübingen kann mit anderen zumutbaren Mitteln in angemessener Zeit nicht begegnet werden:

Allein durch Neubau kann in den kommenden Jahren der Mangel an Wohnraum besonders im bezahlbaren Segment nicht behoben werden. Dem stehen schon die aktuell sehr hohen Baupreise entgegen. Ein weiterer limitierender Faktor ist das zur Verfügung stehende Bauland. Die derzeit laufende Fortschreibung des Flächennutzungsplans wird voraussichtlich noch drei Jahre in Anspruch nehmen. Bis zur Realisierung eines größeren Neubaugebiets in der Kernstadt muss daher mit einer Entwicklungszeit von mehr als fünf Jahren gerechnet werden. Die in Tübingen seit Jahren intensiv vorangetriebene Innenentwicklung lässt in den Jahren bis 2020 insbesondere durch die Bebauung des Güterbahnhofs noch steigende Fertigstellungszahlen erwarten. Jedoch werden die entsprechenden Potenzialflächen knapper. Der Neubau wird daher auch in den kommenden Jahren nicht dazu ausreichen, den steigenden Bedarf zu decken.

Der ermittelbare Leerstand in Wohnungen in Tübingen ist demgegenüber in den letzten Jahren nicht signifikant zurückgegangen. Die Verwaltung konnte 156 leer stehende Wohngebäude identifizieren. Trotz wiederholter direkter Ansprache der Eigentümerinnen und Eigentümer ist es bisher nur in einer sehr kleinen Zahl von Fällen gelungen, diese Gebäude wieder einer Wohnnutzung zuzuführen. Rechnet man zu diesem Leerstand ganzer Gebäude noch den dauerhaften Leerstand einzelner Wohnungen so wird erkennbar, dass der Entzug von Wohnraum in Tübingen eine Dimension hat, die den Wohnungsmangel spürbar verschärft.

Ein Zweckentfremdungsverbot stellt daher ein geeignetes Mittel zur Linderung des Wohnraummangels dar, zu dem keine mildere Alternative besteht.

2.2. Beschränkung der Anwendung des Zweckentfremdungsverbots durch Satzung auf den Leerstand

Der vorliegende Entwurf einer Satzung nimmt diesen Befund auf und begrenzt das Zweckentfremdungsverbot auf den mutwilligen Leerstand, welcher länger als sechs Monate andauert. Weiter gehenden Regelungsmöglichkeiten des Zweckentfremdungsgesetzes werden nicht aufgeführt. Dies betrifft insbesondere die Nutzung von Wohnraum für andere Zwecke, zum Beispiel für gewerbliche Nutzung oder Ferienwohnungen. Die Verwaltung hat sich bewusst dafür entschieden, nur den Leerstand mit der Satzung zu erfassen. Dies scheint vertretbar, weil nach Kenntnis der Verwaltung in Tübingen der Leerstand der entscheidende Faktor für die Verschärfung des Wohnungsmangels ist, wohingegen die Nutzung zu anderen Zwecken nur eine untergeordnete Bedeutung hat. Dies gründet sich gerade auf der Tatsache, dass für die Umwandlung von Wohnraum in Ferienwohnungen oder Gewerberäume bislang keine aussagekräftigen Daten vorhanden sind, da die Zahl der bisher bekannt gewor-

denen Fälle dieser Art so gering ist, dass kein Erfordernis zu statistischer Analyse bestand. Die Beschränkung der Anwendung des Zweckentfremdungsverbots durch Satzung auf Leerstand ist im Rahmen des eigenverantwortlich auszuübenden normativen Ermessens, welches den Gemeinden durch den Gesetzgeber eingeräumt wurde, erlaubt (Gesetzentwurf, Landtags-Drucksache 15/4277, S. 10).

Die Verwaltung wird die Entwicklung genau beobachten. Sollten sich Hinweise ergeben, dass andere (Um)Nutzungen von Wohnraum quantitativ an Bedeutung gewinnen, kann die Satzung entsprechend erweitert werden. Sollte sich eine Entspannung der Verhältnisse auf dem Wohnungsmarkt in der Universitätsstadt Tübingen ergeben, wird die Verwaltung prüfen, ob eine ausdrückliche Aufhebung der Satzung vorzunehmen ist.

2.3. Inhalt der Zweckentfremdungsverbotssatzung

Auf folgende Gesichtspunkte der Zweckentfremdungsverbotssatzung ist hinzuweisen:

2.3.1. Inhalt der Zweckentfremdungsverbotssatzung

Der Satzung wurde im Wesentlichen der Wohnraumbegriff aus der alten Verwaltungsvorschrift des Wirtschaftsministeriums zum Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum vom 11. Februar 1994 (GABl. S. 187) aus Ziff. 1.3 zu Grunde gelegt, wonach „... der konkrete Wohnraum zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Zweckentfremdungsverbots für Wohnzwecke geeignet und bestimmt und deshalb in seinem Bestand zu schützen ist“. Diese begriffliche Festlegung hat sich in der praktischen Anwendung bewährt. Erforderlich ist, dass die Räume die Führung eines „selbständigen Haushalts“ ermöglichen.

Leerstehenlassen von Wohnraum bewirkt nach der Rechtsprechung einen „faktischen Zustand“, welcher die Wohnraumeigenschaft unberührt lässt und der von der Rechtsordnung entweder hingenommen oder missbilligt werden kann. Ist der Zustand bis zum Inkrafttreten eines Zweckentfremdungsverbots hingenommen worden, hindert dies nicht, dass er mit dem Inkrafttreten eines Zweckentfremdungsverbots missbilligt wird.

In § 2 Abs. 2 der Satzung ist eine „Negativaufzählung“ für die Fälle enthalten, in welchen schon kein Wohnraum vorliegt.

2.3.2. Zweckentfremdung von Wohnraum durch Leerstand (§ 3)

Zweckentfremdung i. S. d. Satzung ist nur Leerstand von Wohnraum, soweit dieser über einen Zeitraum von sechs Monaten hinausgeht. Dieser Zeitraum entspricht der gesetzlichen Vorgabe in § 2 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 ZWEG. Der Gesetzgeber geht nach der Gesetzesbegründung zum ZWEG (Landtags-Drucksache 15/4277, S. 10) „bei diesem Zeitraum von der grundsätzlichen Annahme aus, dass der Verfügungsberechtigte danach nicht mehr die Absicht hat, den Wohnraum selbst zu nutzen oder Dritten zu Wohnzwecken zu überlassen.“ Eine verbotene Zweckentfremdung nach § 3 Abs. 1 der Satzung liegt gem. § 3 Abs. 2 der Satzung nicht vor, wenn sich kein Mieter findet, der bereit ist, die ortsübliche Vergleichsmiete der Universitätsstadt Tübingen zu entrichten. Andere – in § 2 ZWEG aufgeführte – Zweckentfremdungen von Wohnraum fallen nicht unter diese Satzung. Die Anwendung des Zweckentfremdungsverbots wird im Rahmen des normativen Ermessens der Gemeinde auf den typisierten Anwendungsfall des Leerstands beschränkt. Die Ermessenerwägungen wurden unter Ziff. 2.1 und Ziff. 2.2 dargelegt.

2.3.3. Genehmigung der Zweckentfremdung (§ 4)

Die Zweckentfremdung ist grundsätzlich verboten und nur dann zulässig, wenn eine Genehmigung vorliegt („Verbot mit Genehmigungsvorbehalt“).

Eine Genehmigung ist nach § 4 Abs. 2 der Satzung nicht erforderlich, wenn der Leerstand durch überwiegende schutzwürdige Interessen gerechtfertigt ist, was z. B. der Fall ist, wenn eine Instandsetzung, Modernisierung oder ein Verkauf unmittelbar bevorsteht. Diese Genehmigungsfreiheit ist der gesetzlichen Regelung in § 2 Abs. 2 Nr. 2 ZW EWG nachgebildet. Darüber hinaus ist der gesetzliche Fall der Genehmigungsfreiheit nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 ZW EWG für eine anderweitige Verwendung von Wohnraum, der nach dem 31. Mai 1990 aus Räumen geschaffen wurde, die anderen als Wohnzwecken dienen, in der Satzung enthalten.

§ 4 Abs. 3 der Satzung enthält zwei unterschiedliche Genehmigungstatbestände:

Die Nr. 1 regelt einen Anspruch auf die Genehmigung („ist zu erteilen“), die Nr. 2 enthält eine Entscheidung der Behörde im „pflichtgemäßen Ermessen“.

Die Genehmigung „ist“ nach § 4 Abs. 3 Nr. 1 der Satzung auf Antrag zu erteilen, wenn vorrangige öffentliche Interessen oder schutzwürdige private Interessen das Interesse an der Erhaltung des Wohnraums überwiegen. Dies entspricht § 3 Satz 1 Nr. 1 ZW EWG.

Im Rahmen der „pflichtgemäßen Ermessensausübung“ „kann“ die Genehmigung hingegen nach § 4 Abs. 3 Nr. 2 der Satzung erteilt werden, wenn zwar kein vorrangiges öffentliches Interesse oder schutzwürdiges privates Interesse an der Zweckentfremdung gegeben ist, aber dem Interesse an der Erhaltung des Wohnraums durch „Ausgleichsmaßnahmen“ Rechnung getragen wird. Dies kann durch „Ersatzwohnraum“ oder „Ausgleichszahlung“ geschehen. Dies ist § 3 Satz 1 Nr. 2 ZW EWG nachgebildet.

2.3.4. Genehmigung aufgrund vorrangiger öffentlicher Interessen und überwiegender privater Interessen (§ 5)

§ 5 regelt, in welchen Fällen „insbesondere“ vorrangige öffentliche Interessen nach § 4 Abs. 3 Nr. 1 Var. 1 der Satzung vorliegen können, nämlich wenn der leerstehende Wohnraum – nachweislich in Kürze – für die Versorgung der Bevölkerung mit lebenswichtigen Dienstleistungen oder mit Einrichtungen für soziale, gesundheitliche oder erzieherische Zwecke (zum Beispiel Einrichtung eines Kindergartens) verwendet werden soll, die gerade an dieser Stelle der Gemeinde dringend benötigt werden und für die andere Räume nicht zur Verfügung stehen und auch aus anderen als finanziellen Gründen in der gebotenen räumlichen Nähe nicht zeitgerecht beschafft werden können.

Überwiegende schutzwürdige private Interessen nach § 4 Abs. 3 Nr. 1 Var. 2 der Satzung sind insbesondere bei nicht mehr erhaltungswürdigem bzw. nicht zumutbar sanierungsfähigem Wohnraum gegeben. Dies kann der Fall sein, wenn Umstände vorliegen, die „absehbar“ zum Wegfall der Bewohnbarkeit führen, insbesondere wenn seine Instandsetzung oder Instandhaltung schon innerhalb der nächsten zehn Jahre einen Aufwand erfordern würde, der „nur unerheblich“ hinter den Kosten eines vergleichbaren Neubaus zurückbleibt.

2.3.5. Genehmigung gegen Ersatzwohnraum (§ 6)

Soweit es nicht aus besonderen Gründen im öffentlichen Interesse geboten ist, dass ganz bestimmter Wohnraum nicht nach § 3 Abs. 1 dieser Satzung zweckentfremdet wird, lässt ein beachtliches und verlässliches Angebot zur Bereitstellung von Ersatzwohnraum im Sinne des

§ 4 Abs. 3 Nr. 2 Halbsatz 2 Var. 1 der Satzung das öffentliche Interesse an der Erhaltung des Wohnraums „in der Regel“ entfallen, wenn die „Wohnraumbilanz“ insgesamt wieder ausgeglichen wird. Entscheidend ist damit, dass der Gemeinde „in der Summe“ durch den Ersatzwohnraum wieder gleich viel Wohnraum zur Verfügung steht. Deshalb liegt ein beachtliches Angebot zur Errichtung von Ersatzwohnraum nur dann vor, wenn „kumulativ“ alle sechs Voraussetzungen des § 6 Abs. 2 der Satzung gegeben sind:

1. Der Ersatzwohnraum wird im Gebiet der Universitätsstadt Tübingen geschaffen,
2. die Herstellung erfolgt durch die Eigentümerin oder den Eigentümer des zweckentfremdeten Wohnraums,
3. der Ersatzwohnraum wird in zeitlichem Zusammenhang mit der Zweckentfremdung geschaffen,
4. der neu zu schaffende Wohnraum darf der Fläche nach (in m²) nicht kleiner als der zweckentfremdende Wohnraum sein,
5. der Ersatzwohnraum steht dem allgemeinen Wohnungsmarkt so zur Verfügung wie vorher der zweckentfremdende Wohnraum,
6. das Vorhaben ist öffentlich-rechtlich zulässig, was insbesondere durch einen entsprechenden positiven Bauvorbescheid oder eine Baugenehmigung nachgewiesen werden kann.

2.3.6. Genehmigung gegen Entrichtung von Ausgleichsbeträgen (§ 7)

Im Einzelfall kann auch durch eine Ausgleichszahlung erreicht werden, dass das private Interesse an der Zweckentfremdung das öffentliche Interesse an der Erhaltung des Wohnraums überwiegt. Hierbei kommt eine laufende, monatlich zu entrichtende Ausgleichszahlung in Höhe der ortsüblichen Vergleichsmiete der Universitätsstadt Tübingen in Betracht.

2.3.7. Nebenbestimmungen (§ 8)

Unter welchen Voraussetzungen Nebenbestimmungen zur Genehmigung zur Zweckentfremdung möglich und erforderlich sind, richtet sich nach § 8 der Satzung.

2.3.8. Negativattest (§ 9)

Ist eine Zweckentfremdungsgenehmigung wegen Nichtvorliegens von Wohnraum, Nichtvorliegens einer Zweckentfremdung oder wegen Genehmigungsfreiheit nicht erforderlich, kann ein Negativattest beantragt werden.

2.3.9. Auskunfts- und Betretungsrecht (§ 10)

§ 10 beinhaltet die zum Vollzug der Satzung erforderlichen Auskunfts- und Betretungsrechte. Diese sind schon in § 4 ZW EWG enthalten. Die Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG) wird hierdurch zulässiger Weise eingeschränkt.

2.3.10. Anordnungen (§ 11), Verwaltungsgebühren (§ 12), Ordnungswidrigkeiten (§ 13) und Inkrafttreten (§ 14)

Zu § 11: Die Zulässigkeit einer Anordnung, die Zweckentfremdung (den Leerstand) wieder zu beenden, soweit diese nicht genehmigungsfähig ist, richtet sich nach ständiger Recht-

sprechung nach §§ 1, 3 PolG. Gleiches gilt, wenn der Wohnraum unbewohnbar ist und eine Instandsetzung angeordnet werden kann. Dies ist nur zulässig, wenn sie mit vertretbarem Aufwand möglich ist.

Zu § 12: Die Erhebung von Verwaltungsgebühren richtet sich nach der Verwaltungsgebührensatzung. Bislang besteht noch kein spezieller Gebührentatbestand für die einzelnen Handlungen nach dieser Satzung (Zweckentfremdungsgenehmigung, Negativattest, Anordnungen u. a.). Es ist aber geplant, die Verwaltungsgebührensatzung zeitnah entsprechend zu überarbeiten. Es ist beabsichtigt, in der Übergangszeit bis zur Überarbeitung Gebühren nach § 4 Abs. 1 S. 2 der Verwaltungsgebührensatzung („öffentliche Gebühren, für die das Gebührenverzeichnis keine Gebühren vorsieht...“) zu erheben.

Zu § 13: Nicht genehmigter Leerstand i. S. d. § 3 Abs. 1 der Satzung kann mit einer Geldbuße bis zu € 50.000 geahndet werden. Die Regelung entspricht § 5 ZWEG. Diese Ordnungswidrigkeit wird durch eine nachträgliche Genehmigung nicht geheilt.

Zu § 14: Hier werden das Inkrafttreten sowie die Befristung der Geltungsdauer auf fünf Jahre geregelt. Die Befristung dient der Umsetzung der gesetzlichen Vorgabe in § 2 Abs. 1 ZWEG.

3. Vorschlag der Verwaltung

Die Verwaltung sieht in der Linderung des Wohnraummangels in Tübingen derzeit eine der wichtigsten kommunalen Aufgaben. Nach langjährigen, weitgehend erfolglosen Bemühungen, den Leerstand durch Ansprache der Eigentümerinnen und Eigentümer zu reduzieren, sieht die Verwaltung den Erlass einer Zweckentfremdungssatzung als geboten an. Die gesetzlichen Voraussetzungen dafür sind gegeben. Dabei scheint eine Fokussierung auf den Leerstand sachgerecht. Die Verwaltung empfiehlt daher den beiliegenden Satzungsentwurf zu beschließen.

4. Lösungsvarianten

4.1. Auf den Erlass einer Zweckentfremdungssatzung wird verzichtet. Auch dauerhafter Leerstand ganzer Wohngebäude kann dann weiterhin nicht mit Bußgeld geahndet werden.

4.2. Es wird eine Zweckentfremdungssatzung unter Einschluss des Verbots der anderweitigen Nutzung von Wohnraum erlassen. Die Verwaltung wird aufgefordert, eine solche Satzung nach der Sommerpause dem Gemeinderat zum Beschluss vorzulegen.

5. Finanzielle Auswirkungen

Es ist davon auszugehen, dass ein Personalaufwand entstehen wird, welcher nicht durch Gebühren, die aufgrund der Zweckentfremdungsverbotssatzung i. V. m. der Verwaltungsgebührensatzung erhoben werden, gedeckt ist. Dieser kann sich im Bereich von 1-2 Stellen bewegen, was Erfahrungen aus anderen Kommunen zeigen.