

Stellungnahme

Zum Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE für ein Gesetz gegen Leerstand und Zweckentfremdung

sowie

zum Antrag der Fraktion der SPD auf eine Landesverordnung zum erweiterten Milieuschutz

Martin Vaché / Dr. Christian v. Malottki / 31.05.2016

1 Sachverhalt

Mit Schreiben des Hessischen Landtags vom 07.04.2016 wird das IWU um Stellungnahme gebeten zu zwei vorgelegten Gesetzentwürfen:

- Die Fraktion DIE LINKE legt einen Gesetzentwurf vor für ein Gesetz gegen Leerstand und Zweckentfremdung von Wohnraum.
- Die Fraktion SPD legt einen Antrag vor, mit dem die Landesregierung aufgefordert wird, eine Verordnung nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nummer 2 BauGB (so genannte erweiterte Milieuschutzsatzung) erlassen wird.

2 Zweckentfremdung

2.1 Grundlagen

Das Zweckentfremdungsverbot ist mit der Aufhebung der Hessischen Verordnung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum zum 27. Mai 2004 weggefallen.

Das IWU hat 2009 in einer Studie für das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (Kirchner, Joachim 2009: Aufhebung des Wohnraumzweckentfremdungsverbotes. Auswirkungen auf den Wegfall von Wohnungen durch Nutzungsänderungen (Baumaßnahmen an bestehenden Gebäuden) die Auswirkungen des Wegfalls des Zweckentfremdungsverbotes auf das Wohnungsangebot untersucht.

Daraus hat das IWU zu diesem Thema am 24.04.2012 eine Stellungnahme abgegeben, die auch heute noch aktuell ist. Das folgende Kapitel ist deshalb in Teilen wörtlich aus dieser Stellungnahme übernommen.

Das Gesetz beinhaltet auch eine Genehmigungspflicht für die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen. Für deren Beurteilung sei auf das folgende Kapitel zur erweiterten Milieuschutzsatzung verwiesen.

2.2 Diskussion der Argumente

Die Notwendigkeit zur Wiedereinführung des Gesetzes wird von den Verfassern des Gesetzesentwurfs mit Argumenten begründet, zu denen wie folgt Stellung genommen wird:

Verhinderung der Erhöhung der Mieten durch spekulativen Leerstand

Jeder Wohnungsmarkt besitzt eine natürliche Fluktuationsleerstandsquote, ohne die ein Wohnungswechsel nicht möglich wäre. Darüber hinaus gehende Leerstände sind entweder Folge temporärer oder dauerhafter Nichtbenutzbarkeit (dauerhaft fehlende Marktfähigkeit, temporärer Ausfall durch Modernisierung und Umbau) oder spekulativer Erwägungen. Spekulativer Leerstand als betriebswirtschaftlich rationales Verhalten kann dann vorliegen, wenn der Barwert einer zukünftigen Nutzungs- oder Verwertungsoption höher ist

als der einer gegenwärtigen Nutzung. Dies ist z.B. im Falle starker Preissteigerungserwartungen am Wohnungsmarkt, in der Regel in Vorbereitung einer Verkaufs- oder Nutzungsänderungsabsicht möglich. In der Regel sind jedoch auch in diesen Fällen, in denen der Wohnraum ohnehin meist nicht marktfähig ist, eher die teilweise komplizierten Eigentums- und baurechtlichen Verhältnisse für Perioden mit Nutzungsausfall verantwortlich, als die bewusste Zurückhaltung des Eigentümers. In allen anderen Fällen überwiegen die Haltekosten und die entgangenen Gewinne aus dem Nutzungsausfall zukünftige Ertragssteigerungen im Regelfall, so dass spekulativer Leerstand im Mietwohnungsmarkt keine wirkliche Rolle spielen dürfte. So deuten auch die neuesten verfügbaren Leerstandsquoten des Jahres 2014 im Geschoßwohnungsbau (Frankfurt: 0,6%, Darmstadt: 0,7%, Wiesbaden 2,0%, alle Angaben nach CBRE-empirica-Leerstandsindex) kein Vorhandensein strukturellen oder spekulativen Leerstands in den angeblich betroffenen Stadträumen an. Die genannten Leerstandsquoten liegen im Gegenteil deutlich unter den für einen funktionierenden Wohnungsmarktes notwendigen Fluktuationsreserven. Es kann daher angenommen werden, dass spekulativer Leerstand nicht in einer Größenordnung auftritt, die eine kausale Auswirkung auf Mietpreise zur Folge hat.

Verbesserung der Wohnraumversorgung

Die Studie von 2009 konnte für die Städte Frankfurt, Darmstadt, Wiesbaden, Offenbach und Kassel für die Jahre 2005 bis 2008 mittlere jährliche Wohnflächenverluste in Höhe von 0,01% bis 0,07% des statistisch nachgewiesenen Wohnflächenbestands ermitteln, für die die Vermutung besteht, dass sie der Aufhebung des Zweckentfremdungsverbot zuzurechnen sind. Auch wenn aufgrund der Datenlage mit einem gewissen Anteil nicht beobachtbarer Wohnungsabgänge gerechnet werden muss, erscheinen die errechneten Verlustraten größenordnungsmäßig zu gering, um eine relevante Gefährdung der Wohnraumversorgung darstellen zu können.

Die Umwandlung von Wohnraum in **gewerblich genutzte Räume** erscheint bei der derzeitigen Lage am Büro- und Wohnimmobilienmarkt in den betroffenen Stadträumen, die von Überkapazitäten an Büroflächen und Knappheiten bei Wohnungen gekennzeichnet sind, auch nicht als wirtschaftliche Strategie. Vielmehr ist in den letzten Jahren eher ein beginnender Trend in die Gegenrichtung zu beobachten, d.h. die Umwandlung von schlecht vermarktbareren Bürogebäuden in Wohnungen.

Die Nutzung einer Wohnung zum Betrieb einer **Beherbergungsstätte** stellt auch ohne Zweckentfremdungsverbot eine ungesetzliche Nutzung dar, da Beherbergungsstätten anderen bauordnungsrechtlichen Standards genügen müssen. Eine Verhinderung einer derartigen missbräuchlichen Nutzung ist daher unter Anwendung bestehender Rechtsinstrumente wirksam möglich.

Die Nutzung einer Wohnung als **temporäre Ferienwohnung** dürfte in Frankfurt im Bereich der Messe häufig vorkommen, damit sind aber keine dauerhaften Wohnraumverluste, sondern allenfalls steuerliche Probleme verbunden.

Über die **dauerhafte Nutzung von Wohnungen als Ferienwohnung** (die in Berlin stark diskutiert wird) liegen dem IWU keine Erkenntnisse vor. Diese Nutzung ist aber ebenfalls nicht als Wohnnutzung zu werten: Bezogen auf eine Ferienwohnnutzung hat das OVG Mecklenburg-Vorpommern in seiner Entscheidung vom 08.01.2008 (OVG Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 08.01.2008 – 3 M 190/07) ausgeführt: *„Die im Kern des Beschwerdevorbringens stehende Frage, ob sich eine Ferienwohnnutzung bauplanungsrechtlich (lediglich) als eine Unterform der Wohnnutzung darstellt und damit im vorliegend festgesetzten Allgemeinen Wohngebiet zulässig ist, beantwortet der Senat im Sinne der erstinstanzlichen Entscheidung, wonach es sich bei der gebotenen typisierenden Betrachtung bei der Ferienwohnnutzung gegenüber der allgemeinen Wohnnutzung um eine eigenständige Nutzungsart handelt.“* Demnach sollte auch ein Verbot der dauerhaften Nutzung als Ferienwohnung in den meisten Baugebietstypen über das geltende Bauplanungsrecht sowie dessen Berücksichtigung im Bauordnungsrecht möglich sein.

Die Nutzung einer Wohnung als **Zweitwohnung** entzieht zwar dem Wohnungsmarkt Wohnraum, der zur Dauernutzung geeignet wäre, fällt aber nicht unter den Begriff der Zweckentfremdung und kann deshalb nicht mit diesem Rechtsinstrument reguliert werden. Der Gesetzentwurf sieht dies auch nicht vor. Hierfür

stehen den Kommunen bei Bedarf regulative Instrumente wie die Zweitwohnungssteuer zur Verfügung, um die Nutzer von Zweitwohnsitzen an kommunalen Lasten angemessen zu beteiligen.

Verhinderung von negativen städtebaulichen Auswirkungen

Das Zweckentfremdungsverbot stellt ausdrücklich ein wohnungspolitisches Instrument dar. Eine städtebauliche Steuerungswirkung ist nicht Gegenstand des Gesetzes. Hierfür steht den Kommunen weiterhin das Instrumentarium des Bauordnungsrechtes (HBO) bzw. des Städtebaurechts (BauGB, BauNVO) zur Verfügung. Auch nach Wegfall des Zweckentfremdungsverbot sind Nutzungsänderungen Gegenstand bauordnungsrechtlicher Verfahren. Eine Umwandlung eines Wohnraums z.B. in einen Beherbergungsbetrieb löst daher weiterhin ein bauordnungsrechtliches Verfahren aus. Für den Erhalt eines Quartierscharakters besteht die Möglichkeit, mit Hilfe kommunaler Satzungen, z.B. Erhaltungssatzungen, steuernd einzugreifen. Das Zweckentfremdungsverbot ist hierfür als Steuerungsinstrument nicht geeignet und auch nicht vorgesehen.

2.3 Beurteilung

Die Aufhebung des Zweckentfremdungsverbot hat in der Vergangenheit keine nennenswerten empirisch belegbaren Verluste an Wohnraum in den betroffenen Stadtgebieten verursacht. Dies schließt derartige Folgen für die Zukunft jedoch nicht grundsätzlich aus, zumal sich die Lage am Wohnungsmarkt in den genannten Städten teilweise verschärft hat. Aufgrund seiner Konstruktion ist das Instrument des Zweckentfremdungsverbot jedoch gerade nicht dazu geeignet, in Zeiten knappen Wohnungsangebots wirksam den Wegfall von Wohnraum durch Nutzungsänderungen, Leerstand oder Abbruch zu verhindern, da bei dieser Marktlage die Wohnnutzung als wirtschaftlich bessere Verwertungsstrategie gelten dürfte. Ein nennenswerter Umwandlungsdruck auf Bestandswohnungen insbesondere in gewerblich genutzte Räume setzt vielmehr eine Angebotsknappheit am Markt für kleinstrukturierte Büroflächen voraus, ein Szenario, das in den diskutierten Stadtgebieten in absehbarer Zeit nicht abzusehen ist. Eine Wiedereinführung des Zweckentfremdungsverbot wird deshalb als nicht schädlich für den Wohnungsmarkt, aber auch nicht als zielführend zur Steuerung des Wohnangebots erachtet.

Dieser Einschätzung sind die Eingriffe in das Eigentumsrecht nach Art. 14 GG gegenüberzustellen.

3 Erweiterter Milieuschutz

3.1 Grundlagen

Nach § 172 Absatz 1 BauGB kann die Gemeinde durch Satzung (d.h. auch durch Bebauungsplan) regeln, dass in bestimmten Gebieten Rückbau, die Änderung oder die Nutzungsänderung baulicher Anlagen der Genehmigung bedürfen. Hierfür ist keine Regelung des Landes erforderlich. Praktiziert wird dies in starkem Maße bspw. in München und Berlin, aber auch Frankfurt hat derartige Milieuschutzgebiete ausgewiesen bzw. prüft die Einrichtung weiterer Gebiete.

§ 172 Absatz 1 Satz 4 ermöglicht darüber hinaus, dass die Länder per Verordnung festlegen, dass in den von den Kommunen festgelegten Gebieten auch die Begründung von Wohnungseigentum oder Teileigentum genehmigungspflichtig sind. Damit soll die Verdrängung von Mietern durch Eigentümer begrenzt werden.

3.2 Diskussion der Argumente

Die Thematik ist aus fachlicher Sicht nicht eindeutig zu beantworten. Grundsätzlich können folgende Argumente eine Rolle spielen.

Kompatibilität zu weiteren Instrumenten

In den letzten Jahren hat die Hessische Landesregierung bereits eine Kappungsgrenzenverordnung sowie eine Verordnung für die Neuvertragsmietbremse erlassen. Das Instrument reiht sich aus rechtlicher Sicht

also ein in eine Reihe von Regelungen, welche die Rechte des Mieters unter Beschränkung der Eigentumsrechte aus Art. 14 GG stärken.

Kein allgemeiner Trend zur starken Erhöhung der Eigentumsquote

Die Eigentumsquote wird in Deutschland nur im Zensus sowie in der Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen (als Stichprobe im vierjährigen Turnus) erhoben. Demnach gibt es über die Jahre hinweg einen leichten Anstieg der Eigentumsquote, der sich aber in Phasen erhöhter Zuwanderung wieder abflachen bis umkehren dürfte. Haupttreiber des Anstiegs der Eigentumsquote ist der Eigenheimneubau. Damit nehmen die Zahl der Wohnungen insgesamt und die Zahl der selbstgenutzten Eigenheime zu. Die Zahl der Mietwohnungen nimmt in Deutschland also im Grundsatz nicht oder nur geringfügig ab.

Für die Städte, die traditionell über eine höhere Mietwohnungsquote verfügen, kann dies u.U. jedoch anders sein. Das IWU hält im Grundsatz den großen und funktionierenden Mietwohnungsmarkt gerade im internationalen Vergleich als Errungenschaft der deutschen Wohnungspolitik. Dadurch wird die Arbeitskräftemobilität gefördert und es unterbleibt der Quasi-Zwang, dass ärmere Haushalte mit geringer Bonität in die Überschuldung getrieben werden und nicht diversifizierte Vermögen bilden. Zudem sinkt die Wahrscheinlichkeit von Immobilienblasen.

Die Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen ist aber auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass gerade die Städte ein sehr großes Angebot an Mietwohnungen bereitstellen. Frankfurt und Offenbach sind die beiden westdeutschen Gemeinden mit der niedrigsten Eigentumsquote. In den Diskussionen um das Stadtentwicklungskonzept in Offenbach, in die das IWU involviert war, wurde eine Erhöhung der Eigentumsquote durchaus positiv gewertet, weil sie die hohe Fluktuationsquote der Stadt mindert und ansässigen – insbesondere jungen – Haushalten ermöglicht, auch in der Familienphase in der Stadt zu bleiben.

Vor dem Hintergrund der aktuellen Zuzugsbewegungen geht es auch darum, zu einer stärkeren Verteilung von Zuwanderung über das ganze Land beizutragen. Das Vorhandensein eines regional diversifizierten Mietwohnungsbestandes gehört dazu. Die zunehmende Marktanspannung in den suburban-ländlichen Gemeinden vor allem im niedrigpreisigen Segment verdeutlicht dies.

Unzureichende empirische Evidenz zu lokalen Trends

Als Konsequenz der statistischen Rahmenbedingungen liegen dem IWU kaum statistisch belastbare Aussagen darüber vor, ob in einzelnen Quartieren der potenziell betroffenen hessischen Städte auffällige Entwicklungen in dieser Richtung stattfinden. Es ist davon auszugehen, dass sie – wenn vorhanden - nur wenige Hotspots in den großen Städten betreffen wird.

Angesichts des beschränkten Angebots an den besonders nachgefragten Wohnlagen und Baualterstypen ist das Umwandlungs- und Aufwertungspotenzial allerdings ohnehin begrenzt. Betrachtet man die Entwicklung der umwandlungsbezogenen Transaktionen z.B. in Frankfurt am Main, ist im Jahr 2015 (Quelle: Gutachterausschuss Frankfurt, Immobilienmarktbericht 1. Halbjahr 2015) bereits wieder ein Rückgang in den besonders nachgefragten Stadtteilen zu sehen, jedoch verbunden mit einer Ausweitung des Aufwertungs-geschehens in angrenzende Quartiere (Spillover-Effekte).

Trend oder Trend und Gegentrend?

Entscheidend wäre dabei nicht nur, dass es eine Entwicklung von Miete zu Eigentum gibt (die es in gewissem Maße immer geben wird), sondern dass die Umwandlung in diese Richtung ein deutliches Übergewicht hat gegenüber der umgekehrten Entwicklung, nämlich der Umwandlung von Eigentum in Miete. Auch diese gibt es. Gemäß der wohnungswirtschaftlichen Filtertheorie dürfte dies insbesondere Quartiere mit dem Auszug / Versterben der Ersteigentümer betreffen. Aktuell könnten davon bspw. die WEG-Immobilien der 70er Jahre in besonderem Maße betroffen sein.

Neubau statt Aufwertung?

Dem ist wiederum entgegenzuhalten, dass Neubau wegen seines Preisniveaus und der Kapazität der bauenden Akteure weitgehend im mittel- bis hochpreisigen Segment mit einem Fokus auf selbstnutzende Eigentümer und Kapitalanleger stattfindet. Diese Zielgruppe hat durchaus die zunehmende Präferenz für zentrale Lagen. Diese Investitionsbereitschaft sollte in der derzeitigen Wohnungsmarktlage möglichst nicht in Bestandswohnungen fließen, wenn damit keine sinnvolle Modernisierungstätigkeit verbunden ist, sondern den Neubau stärken.

Je nach Wohnungsmarktlage ist die Entwicklung allerdings durchaus differenziert zu bewerten. Angesichts des gerade in den randständigen Altstadtquartieren billigerer hessischer Städte zu beobachtenden Investitionsstaus in baukulturell wertvollen Altbauquartieren kann die Umwandlung in selbst genutztes Eigentum auch einen wertvollen Beitrag zur Stadtsanierung leisten und die Flächenneuanspruchnahme bremsen.

Bewertung des Schutzbedürfnisses

Milieuschutzsatzungen sind die Folge von lokalen politischen Aktivitäten, die jedoch oftmals nicht von der „ursprünglichen“ Wohnbevölkerung ausgehen, da diese aus sozioökonomischen Gründen nur in geringem Maße politische Repräsentanten besitzt. Vielmehr ist (besonders deutlich z.B. in Berlin) zu beobachten, dass viele Aktionsgruppen als Gentrifizierer „der ersten Stunde“ „ihr“ kulturelles Milieu gegen eine fortschreitende soziokulturelle Dynamik schützen wollen, deren Auslöser nicht zuletzt sie selbst waren. Da es sich hierbei u.U. um gut gebildete Milieus mit hoher Wohnkaufkraft handelt, ist das primäre Schutzbedürfnis dieser Gruppe nicht in jedem Fall gegeben. Eine Güterabwägung ist daher im Einzelfall vorzunehmen.

Eigentumsrechte

Bei allen Argumenten ist stets auch die Tatsache zu bedenken, dass eine Regulierung an dieser Stelle einen – möglicherweise begründeten und darum zulässigen, aber eben sorgsam abzuwägenden – Eingriff in die Eigentumsrechte darstellt.