Landtag von Baden-Württemberg **Drucksache 15 / 4416**

15. Wahlperiode

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Finanzen und Wirtschaft

zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 15/4277

Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (Zweckentfremdungsverbotsgesetz – ZwEWG)

Beschlussempfehlung

Der Landtag wolle beschließen,

dem Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 15/4277 – mit folgenden Änderungen zuzustimmen:

1. § 6 wird wie folgt gefasst:

„§ 6
Berichtspflicht

Die Landesregierung berichtet dem Landtag nach Ablauf eines fünfjährigen Erfahrungszeitraums zu den Auswirkungen des Gesetzes.“

2. Der bisherige § 6 wird § 7 und wie folgt gefasst:

„§ 7
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt mit Wirkung vom 19. Dezember 2013 in Kraft mit Ausnahme des § 5, der am Tag nach der Verkündung in Kraft tritt.“

05. 12. 2013

Der Berichterstatter: Der Vorsitzende:

Tobias Wald Karl Klein

Ausgegeben: 13. 12. 2013

Drucksachen und Plenarprotokolle sind im Internet abrufbar unter: www.landtag-bw.de/Dokumente

Der Landtag druckt auf Recyclingpapier, ausgezeichnet mit dem Umweltzeichen „Der Blaue Engel“.

Bericht

Der Ausschuss für Finanzen und Wirtschaft behandelt den Gesetzentwurf der Landesregierung – Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (Zweckentfremdungsverbotsgesetz – ZwEWG) – Drucksache 15/4277, in seiner 39. Sitzung am 5. Dezember 2013.

Der Vorsitzende ruft den zur Sitzung eingebrachten Änderungsantrag der Fraktion GRÜNE und der Fraktion der SPD *(Anlage)* mit zur Beratung auf.

Ein Abgeordneter der Fraktion der CDU bringt vor, bei der Ersten Beratung des Gesetzentwurfs in der Plenarsitzung am 28. November 2013 hätten Landesregierung und Fraktionen ihre Reden zu Protokoll gegeben. Daher schlage er vor, dass bei der jetzigen Beratung im Ausschuss zunächst der Staatssekretär im Ministerium für Finanzen und Wirtschaft noch einige Ausführungen zu dem Gesetzentwurf mache, bevor die Fraktionen auf das Vorhaben eingingen.

Der Staatssekretär im Ministerium für Finanzen und Wirtschaft legt dar, mit dem Zweckentfremdungsverbotsgesetz solle Gemeinden mit Wohnraummangel – dabei handle es sich in Baden-Württemberg vor allem um Groß- und Hochschulstädte – ermöglicht werden, durch den Erlass einer Satzung zu bestimmen, dass Wohnraum nur mit ihrer Genehmigung anderen als Wohnzwecken zugeführt werden dürfe. Die Nutzung dieser Möglichkeit bleibe den Gemeinden selbst überlassen. Das angesprochene Instrument sei nicht unumstritten. Doch halte es die Landesregierung für ein probates Mittel, um bezahlbaren Wohnraum zur Verfügung zu stellen und dessen Umwandlung zu begegnen.

Der Abgeordnete der Fraktion der CDU führt aus, ausreichender und guter, bezahlbarer Wohnraum sei ein gemeinsames politisches Anliegen. Dieses Ziel lasse sich jedoch durch das wohnungspolitische Maßnahmenpaket der Landesregierung, das aus einer Verordnung zur Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen und aus einem Zweckentfremdungsverbotsgesetz bestehe, nicht erreichen. Vielmehr seien ganz andere Themen anzugehen. Allerdings habe die Landesregierung von Baden-Württemberg im Vermittlungsausschuss hervorragende wohnungsbaupolitische Maßnahmen der Bundesregierung abgelehnt. Es seien Rahmenbedingungen zu schaffen, die den Wohnungsbau forcierten und Anreize für die Sanierung von Gebäuden setzten.

Nach Ansicht von zehn der 13 Verbände und Organisationen, die zu dem vorliegenden Gesetzentwurf der Landesregierung Stellungnahmen abgegeben hätten, werde das wohnungspolitische Maßnahmenpaket der Landesregierung nichts bewirken. Der Gemeindetag Baden-Württemberg lehne den Gesetzentwurf ab und verweise darauf, dass sich der Verwaltungsaufwand für die Gemeinden bei Verabschiedung dieses Vorhabens erhöhen würde.

Nach dem Wortlaut des Gesetzentwurfs beziehe sich der Erlass einer Satzung nur auf „Gemeinden mit Wohnraummangel“. Einige Verbände und Organisationen hätten kritisch gefragt, wie die Regierungskoalition „Wohnraummangel“ definiere und wo die Pflicht beginne, die Zweckentfremdung von Wohnraum genehmigen zu lassen.

In Baden-Württemberg habe von 2001 bis 2006 schon einmal ein Zweckentfremdungsverbot bestanden. Dadurch sei nach Auffassung des Gemeindetags und anderer Organisationen nichts bewirkt worden. Die jetzt vorgesehene gesetzliche Zwangsmaßnahme eigne sich nicht, um Wohnraummangel zu beheben. So werde dadurch keine einzige Wohnung geschaffen. Dies habe sich auch bei der gerade erwähnten Regelung gezeigt, die von 2001 bis 2006 in Baden-Württemberg gegolten habe und glücklicherweise nicht verlängert worden sei. Auch in anderen Bundesländern, in denen ein Zweckentfremdungsverbot bestehe, seien die gewünschten Effekte nicht eingetreten.

Von dem Zweckentfremdungsverbotsgesetz sei auch der Abriss einer Immobilie erfasst. In einer sozialen Marktwirtschaft entscheide sich der Eigentümer eines Objekts grundsätzlich dann für den Abriss, wenn Modernisierung und Sanierung wirtschaftlich nicht tragfähig seien und sich die Vermietbarkeit nicht mehr gewährleisten lasse.

Sinnvolle Ersatzbauten, die gegenüber dem bisherigen Bestand häufig mehr Wohnraum schafften und eine höhere Energieeffizienz aufwiesen, würden mit dem Gesetz verhindert. Ferner hätten Vertreter von Unternehmen ihm gegenüber geäußert, dass das Zweckentfremdungsverbotsgesetz potenzielle Investoren abschrecken und den Wohnungsbau nicht fördern würde.

Das Gesetz stelle auch einen Eingriff in das Eigentumsrecht dar. Ein Vermieter, der z. B. aufgrund schlechter Erfahrungen mit Mietern eine Wohnung leer stehen lassen wolle, müsse dafür die Genehmigung der betreffenden Gemeinde einholen.

Das Land habe die Grunderwerbsteuer erhöht. Die im Landeswohnraumförderungsprogramm 2012 bereitgestellten Mittel seien nicht abgerufen worden, da es sich um ein unwirtschaftliches Programm gehandelt habe. Nun wiederum plane das Land eine Novelle der Landesbauordnung, ein Zweckentfremdungsverbotsgesetz und die bereits angesprochene Umwandlungsverordnung. Diese Maßnahmen der grün-roten Regierungskoalition seien eher kontraproduktiv für den Wohnungsbau und sorgten bei allen Beteiligten für Verärgerung.

Vor diesem Hintergrund lehne die CDU den Gesetzentwurf ab. Dies gelte auch für den zur heutigen Sitzung eingebrachten Änderungsantrag der Regierungskoalition. Ein schlechtes Gesetz werde nicht dadurch besser, indem seine Auswirkungen nach Ablauf von fünf Jahren evaluiert würden.

Eine Abgeordnete der Fraktion GRÜNE trägt vor, ihre Fraktion begrüße den Gesetzentwurf als Teil eines wohnungspolitischen Maßnahmenpakets. Der Wohnungsmarkt im Land weise große regionale Unterschiede auf. In einigen Regionen wachse die Bevölkerungszahl nicht mehr. In anderen hingegen laste ein hoher Druck auf dem Wohnungsmarkt. Damit wiederum hingen Fragen nach dem Preis des Wohnraums, dem Wohnungsangebot und der sozialen Zusammensetzung der Bevölkerung in der betreffenden Region zusammen. So wolle niemand, dass in einer boomenden Region nur noch reiche Menschen wohnen könnten.

Die Wohnungspolitik bilde einen der politischen Schwerpunkte der grün-roten Koalition. Beim Landeswohnraumförderungsprogramm 2012 sei die grün-rote Koalition im Grunde noch der früheren Systematik unter Schwarz-Gelb gefolgt. In Verbindung mit dem äußerst niedrigen Zinsniveau habe dies dazu geführt, dass das Programm nicht hinreichend attraktiv gewesen sei. Deshalb habe die neue Regierungskoalition im Landeswohnraumförderungsprogramm 2013 die Systematik umfassend neu angelegt. Das Programm laufe nun, nachdem es EU-rechtlich anerkannt worden sei, erfolgreich. Sein Volumen liege um über 50 % höher als das des Landeswohnraumförderungsprogramms 2011.

Ihr Vorredner habe auf das früher in Baden-Württemberg geltende Zweckentfremdungsverbot verwiesen. Im Vergleich dazu lege die jetzige Landesregierung mit ihrem Entwurf eines Landesrahmengesetzes für kommunale Zweckentfremdungsverbote einen besseren Vorschlag vor. Das Gesetz ermögliche es den Gemeinden mit Wohnraummangel, eine Satzung zu erlassen, die die Zweckentfremdung von Wohnraum unter Genehmigungsvorbehalt stelle. Es lege nicht fest, um welche Gebietskulisse es sich handle, welche Gemeinden einen Wohnraummangel festzustellen und welche die gerade erwähnte Satzung zu erlassen hätten. Ob die Gemeinden entsprechend tätig würden, bleibe ihnen selbst überlassen. Es gebe Anfragen von Gemeinden, die für eine solche Satzung seien. Dafür wiederum werde eine Mehrheit im Gemeinderat benötigt.

Bei der Zweckentfremdung von Wohnraum gehe es z. B. um Leerstände und die Umwandlung von Wohnraum in Ferienwohnungen bzw. in gewerblich genutzte Objekte. Sie sei sicher, dass die Gemeinden sehr sachgerecht Gebietskulissen und Quartiere festlegten, für die sie eine Zweckentfremdung von Wohnraum unter Genehmigungsvorbehalt stellten.

Von ihrem Vorredner sei behauptet worden, in anderen Bundesländern mit Zweckentfremdungsverbotsgesetzen seien die gewünschten Effekte nicht eingetreten. Aus Bayern etwa sei ihr allerdings anderes bekannt. Nach ihren Informationen werde dort auch nichts Neues geplant.

Der Abgeordnete der Fraktion der CDU wirft ein, das bayerische Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum laufe zum 30. Juni 2017 automatisch aus.

Die Abgeordnete der Fraktion GRÜNE entgegnet, dies heiße aber nicht, dass es danach kein neues Gesetz in Bayern mehr geben werde. Auch gelte das bayerische Gesetz noch längere Zeit. Insofern sei der Einwurf ihres Vorredners nicht sachgerecht gewesen.

Sie fährt fort, in den Regionen mit abnehmender Bevölkerungszahl sei der Leerstand an Wohnraum größer als in anderen Regionen. Dennoch existierten auch auf stark nachgefragten Märkten erhebliche Leerstände. Dies halte sie für bemerkenswert. Es gebe verschiedene Methoden, Leerstände zu erheben. Daten seien z. B. aus dem Mikrozensus vorhanden. Danach betrage die Leerstandsquote in Stuttgart 3,7 %.

Nach dem Gesetzentwurf der Landesregierung liege eine Zweckentfremdung vor, wenn Wohnraum mehr als sechs Monate leer stehe, soweit dies nicht durch bestimmte Gründe gerechtfertigt sei. Sie kenne Fälle aus Bayern, bei denen Wohnraum als solcher schneller wieder auf dem Markt zur Verfügung gestellt worden sei, als wenn es dort das Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum nicht gegeben hätte. Somit habe das Gesetz zu einer Entspannung der Wohnungssituation beigetragen.

Ein Abgeordneter der Fraktion der FDP/DVP betont, der Abgeordnete der Fraktion der CDU habe die wesentlichen Einwände gegen den Gesetzentwurf schon vorgetragen. Diese Einwände seien berechtigt. Das Gesetz würde nicht zu mehr, sondern zu weniger Wohnraum führen und potenzielle Investoren abschrecken. Daher lehne die FDP/DVP den Gesetzentwurf ab.

Ein Abgeordneter der Fraktion der SPD erklärt, das Land gebe eine Zuständigkeit, die ihm derzeit zufalle, an die Gemeinden weiter. Wie die Gemeinden mit dieser Kompetenz umgingen, werde sich in der Praxis zeigen.

Wegen dieser grundsätzlichen Entscheidung des Landes wäre die im Gesetzentwurf noch vorgesehene Befristung der Laufzeit des Gesetzes auf fünf Jahre nicht sinnvoll. Jedoch sollte die Landesregierung dem Landtag nach fünf Jahren berichten, wie die Regelungen umgesetzt worden seien, inwieweit Nachsteuerungsbedarf bestehe, ob das Gesetz wieder abgeschafft oder die Zuständigkeit auf das Land zurückverlagert werden müsse. Dies sei der Hintergrund des Änderungsantrags, den Grüne und SPD zur heutigen Sitzung eingebracht hätten.

Durch das Gesetz werde in der Tat keine neue Wohnung geschaffen. Möglicherweise würden jedoch zusätzliche neue Wohnungen genutzt. Angesichts der Wohnungsnot, die in manchen Städten herrsche, halte er es für wichtig, dass man dieses Potenzial ausschöpfe. Ferner sei ihm bewusst, dass ein Zweckentfremdungsverbot einen Eingriff in das Eigentumsrecht darstelle. Andererseits verpflichte Eigentum auch, sodass ein solcher Eingriff unter bestimmten Rahmenbedingungen – wenn Wohnungsnot vorliege – möglich sei.

Bis 2006 habe das Land auf dem Verordnungsweg über Jahre hinweg selbst bestimmt, in welchen Städten Wohnraum nur mit Genehmigung der Städte anderen als Wohnraumzwecken zugeführt werden dürfe. Dabei habe es sich zufälligerweise praktisch genau um die Städte gehandelt, die jetzt eine Regelungsmöglichkeit eingefordert hätten.

Vor diesem Hintergrund sei es sinnvoller, den Gemeinden direkt die Kompetenz einzuräumen, das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum per Satzung selbst zu regeln. Auch gebe es durchaus Leerstände, die sinnvoll seien. Er denke etwa an Leerstände im Zusammenhang mit der Vornahme von Ersatzneubauten, durch die mehr Wohnraum entstehe.

Der Weg, den die Landesregierung mit dem Gesetz beschreiten wolle, sei sachgerecht und gut. Daher stimme die SPD dem Gesetzentwurf zu.

Der Staatssekretär im Ministerium für Finanzen und Wirtschaft weist darauf hin, er sei sich sicher, dass die Gemeinden das Instrument eines Zweckentfremdungsverbots sehr verantwortungsvoll einsetzten und nur dort zu diesem Mittel griffen, wo sie nach einer genauen Prüfung festgestellt hätten, dass tatsächlich Wohnungsnot vorliege. Den Kommunen sollte ein entsprechendes Vertrauen entgegengebracht werden. Auch stehe in dem Gesetzentwurf, dass ein Zweckentfremdungsverbot lediglich dann ausgesprochen werden könne, wenn alle anderen Maßnahmen nicht zu dem gewünschten Erfolg geführt hätten.

§ 3 des Gesetzentwurfs besage ausdrücklich, dass selbstverständlich auch der Abriss eines Gebäudes genehmigt werde, um neuen Wohnraum zu schaffen. Auch der Modernisierung eines Gebäudes stehe nichts entgegen.

Die Definition von Wohnraummangel sei Sache der Gemeinden. Dafür bestehe aber mit dem Zensus, bei dem gezielt auch der Wohnraum erhoben worden sei, ein probates Mittel.

Die Wohnungswirtschaft nehme an, dass die durch Fluktuation und Renovierung bedingte Leerstandsquote 3 % betrage. Andere sprächen von 2 %. Einige Großstädte hätten, je nach dem, von welcher Quote man ausgehe, ein erhebliches Problem mit Leerständen. Gemeinden mit Wohnraummangel müssten reagieren können, wenn Wohnraum nicht für den eigentlichen Zweck genutzt werde.

Selbstverständlich seien Verbände und Organisationen, deren Interessen durch das Gesetz eventuell negativ berührt würden, gegen das Vorhaben. Der Städtetag hingegen sei ausdrücklich dafür. Diejenigen, die tagtäglich mit den Problemen bei der Wohnraumversorgung befasst seien, sähen die Vorteile des Gesetzes sehr wohl. Dass dies beim Gemeindetag nicht der Fall sei, liege in der Natur der Sache, da die Wohnungsnot die Gemeinden im Land nicht in dem Maß betreffe wie die Städte. Deshalb verträten Städtetag und Gemeindetag in diesem Fall unterschiedliche Haltungen.

Sodann stimmt der Ausschuss dem zur Sitzung eingebrachten Änderungsantrag der Fraktion GRÜNE und der Fraktion der SPD *(Anlage)* mehrheitlich zu. Ebenfalls mehrheitlich empfiehlt der Ausschuss dem Plenum, dem Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 15/4277, unter Berücksichtigung der soeben beschlossenen Änderungen zuzustimmen.

13. 12. 2013

Tobias Wald

Anlage

Landtag von Baden-Württemberg
15. Wahlperiode

Änderungsantrag

der Fraktion GRÜNE und
der Fraktion der SPD

zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 15/4277

Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum
(Zweckentfremdungsverbotsgesetz – ZwEWG)

Der Landtag wolle beschließen:

1. § 6 wird wie folgt gefasst:

„§ 6
Berichtspflicht

Die Landesregierung berichtet dem Landtag nach Ablauf eines fünfjährigen Erfahrungszeitraums zu den Auswirkungen des Gesetzes.“

2. Der bisherige § 6 wird § 7 und wie folgt gefasst:

„§ 7
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt mit Wirkung vom 19. Dezember 2013 in Kraft mit Ausnahme des § 5, der am Tag nach der Verkündung in Kraft tritt.“

05. 12. 2013

Sitzmann, Aras, Lindlohr
und Fraktion

Schmiedel, Maier, Stober
und Fraktion

Begründung

Das Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum ist eine Befugnisnorm für Gemeinden mit Wohnraummangel, durch Satzung zu bestimmen, dass im Gemeindegebiet oder in Teilen davon Wohnraum nur mit ihrer Genehmigung überwiegend anderen als Wohnzwecken zugeführt wird. Die Geltungsdauer der Satzung ist auf höchstens fünf Jahre beschränkt. Eine weitere Befristung des Zweckentfremdungsverbotsgesetzes als Befugnisnorm für die Gemeinde ist deshalb nicht notwendig. Anstelle der seitherigen Befristung im Gesetzentwurf soll eine Berichtspflicht nach Ablauf eines fünfjährigen Erfahrungszeitraums treten.