Stadt Landau in der Pfalz

Informationsvorlage
610/705/2022

Amt/Abteilung: Abteilung Stadtplanung und Stadtentwicklung Datum: 07.04.2022	Aktenzeichen: 61_51/610-StFNP	
An:	Datum der Beratung	Zuständigkeit
Stadtvorstand Ausschuss für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen	11.04.2022 26.04.2022	Vorberatung N Kenntnisnahme Ö

Betreff:

Stellungnahme der Verwaltung

Information:

Gemäß Prüfauftrag soll eine Übersicht über die wohnungspolitischen Teilaspekte „Leerstand" und „Brachflächen" angefertigt werden. In diesem Zusammenhang soll unter anderem die Möglichkeit der Einführung einer Satzung zum Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum geprüft werden. Eine Zweckentfremdung liegt gemäß dem Landesgesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum insbesondere vor, wenn

- der Wohnraum zu mehr als der Hälfte der Wohnfläche für gewerbliche oder freiberufliche Zwecke verwendet wird,
- der Wohnraum so verändert wird, dass er für Wohnzwecke nicht mehr nutzbar ist,
- mehr als 12 Wochen im Jahr als Ferienunterkunft vermietet wird,
- länger als sechs Monate ununterbrochen leer steht oder
- beseitigt wird.

Eine Satzung kann nur erlassen werden, wenn dem Wohnraummangel nicht auf andere Weise mit zumutbaren Mitteln und in angemessener Zeit abgeholfen werden kann. Darüber hinaus darf die Satzung nur mit einer Geltungsdauer von maximal fünf Jahren aufgestellt werden.

Zweckentfremdung durch Wohnungsleerstand

Letztmalig im Oktober 2018 untersuchte die Stadtverwaltung im Rahmen einer Anfrage der SPD-Fraktion die Leerstandssituation und die Handlungsoptionen. Im Wohnraumversorgungskonzept der Stadt Landau in der Pfalz aus dem Jahr 2015, erstellt durch die InWIS Forschung und Beratung GmbH aus Bochum, wurde eine Leerstandsquote von 2,7 % für die Gesamtstadt ermittelt. Der damaligen Ermittlung durch InWIS liegen Daten des Stadtbauamtes, Abt. Vermessung und Geoinformation, zu Grunde. Die Berechnung wurde allerdings von dem beauftragten Büro durchgeführt. Im Jahr 2018 (zum Zeitpunkt der Anfrage) wurden seitens der Abt. Vermessung und Geoinformation Erhebungen und Berechnungen in Eigenleistung durchgeführt. Es wurde eine gesamtstädtische Leerstandsquote von 2,8 % ermittelt. Allerdings war bei einigen ausgewerteten Datensätzen eine eindeutige Zuordnung nicht direkt möglich gewesen. Diese Daten wurden erstmal als Leerstand gewertet, so dass die 2,8 % den Maximalwert darstellen. Eine erneute Erhebung der Leerstände auf der Basis aktueller Datensätze ist

derzeit aufgrund neuer datenschutzrechtlicher Bestimmungen zu Eigentümerdaten nicht möglich. Ein adäquates, hinreichend genaues Ergebnis wäre nicht zu erwarten.

Frei zugängliche und aktuellere Daten liegen lediglich vom empirica Institut vor. Der CBRE-empirica-Leerstandsindex gibt für das Jahr 2019 eine Leerstandsquote von 1,6 % (200 Wohnungen) an. Hierbei handelt es sich um den marktaktiven Leerstand (unmittelbar vermietbar oder mittelfristig aktivierbar) in Geschosswohnungen. Die Quote liegt unter dem landesweiten Durchschnitt von 3 % und war in den vergangenen Jahren abnehmend. Eine Quote von 3 – 5 % wird als angemessen erachtet. Die Ursachen und Gründe für den Leerstand werden bei allen vorliegenden Erhebungen nicht ersichtlich. Es können auch Leerstände erfasst werden, die nur sehr kurzfristig andauern, da aufgrund eines Umzuges ein Nachmieter oder –eigentümer gesucht wird.

Eine eigenständige Erhebung seitens der Verwaltung durch Begehung der Gesamtstadt mit der Methodik der Sichtprüfung ist nicht hinreichend genau und wird dem Aufwand somit nicht gerecht.

Zweckentfremdung durch Ferienwohnungen/Beherbergungsbetriebe

Der Stadtverwaltung liegen derzeit keine Daten über Zweckentfremdung von Wohnraum durch Ferienwohnungen vor. Auch aussagekräftige Daten über die Gesamtzahl der Ferienhäuser und –wohnungen liegen nicht vor. Beim Büro für Tourismus sind insgesamt 28 Gastgeber gelistet (19 in den Stadtdörfern, 9 im Stadtgebiet).

Neben dem klassischen Ferienwohnungsmarkt haben sich in den vergangenen Jahren auch sogenannte Homesharing-Angebote auf Plattformen wie Airbnb oder Vrbo etabliert. Die Online-Plattform AIRDNA.CO bietet einen Überblick über die aktiven Angebote in Landau. Demnach werden derzeit 59 Wohnungen/Zimmer in Landau über die Vermittlungsplattformen „Airbnb“ und „Vrbo“ angeboten. 47 hiervon sind komplette Häuser oder Wohnungen, 12 an der Zahl sind einzelne Räume in Privatwohnungen.

Auch bei vollständiger Datenlage über Ferienwohnungen, wäre es komplex hieraus Schlüsse auf die Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt zu ziehen. Wird Wohnraum als Ferienwohnung vermietet, hängen die quantitativen Effekte auf den Wohnungsmarkt auch davon ab, ob die dauerhafte Vermietung als herkömmliche Wohnung eingeschränkt ist. Eine Wohnungsmarktrelevanz liegt vor, wenn die Ferienwohnungen dem Wohnungsmarkt grundsätzlich zur Verfügung stünden. Dies liegt nicht vor bei

- Angeboten in Hotels,
- Angeboten, die keinen Wohnraum darstellen (Bsp. Wochenend- und Ferienhäuser),
- Ferienwohnungen, die durch Umwandlung von ehemals gewerblichen Räumen entstanden sind,
- Ferienwohnungen, die im Neubau zum Zwecke der Kurzzeitvermietung errichtet wurden.

Ob ein Zusammenhang zwischen steigenden Mieten und der Anzahl der Ferienwohnungen / Homesharingangebote besteht, ist nicht ermittelbar, jedoch für Landau nicht zu erwarten. Auch in vielen deutschen Großstädten war für den Anstieg der Miet- und Eigentumspreise das geringe Neubauvolumen verantwortlich. Die Lücke in der

Angebotsseite, fällt deutlich stärker ins Gewicht als die Zahl von ggf. zweckentfremdeten Wohnungen.[1]

Zweckentfremdung durch Umwandlung in Gewerbenutzung

Auch Daten zu einer Zweckentfremdung von Wohnraum zu gewerblichen Zwecken liegen nicht vor. Grundsätzlich ist jedoch eine Nutzungsänderung, die eine untergeordnete gewerbliche Mitbenutzung von Wohnraum übersteigt, genehmigungspflichtig. Ein dynamisches Umwandlungsgeschehen von Wohnen zu Gewerbe kann jedoch seitens Baugenehmigungsbehörde nicht beobachtet werden. Häufiger treten Umwandlungen von Gewerbe zu Wohnen auf.

Schlussfolgerung Zweckentfremdungssatzung

Zusammenfassend ist eine quantitative Erfassung von zweckentfremdeten Wohnraum mit der vorliegenden Datenlage nicht hinreichend genau möglich. Wird von 200 leerstehenden marktaktiven Wohnungen und zusätzlichen – im Vergleich relativ wenigen – Ferienwohnungen ausgegangen, kann in der Gesamtschau von einem zweckentfremdeten Wohnraum ausgegangen werden, der sich im Bereich von weniger oder rund einem Prozent des Gesamtwohnungsbestands der Stadt Landau bewegt.

Vor diesem Hintergrund ist die Zweckmäßigkeit einer Satzung zu prüfen, insbesondere, da sie das Recht der Unverletzlichkeit der Wohnung einschränkt und nur aufgestellt werden darf, wenn die Gemeinde dem Wohnraummangel nicht auf andere Weise mit zumutbaren Mitteln und in angemessener Zeit abhelfen kann. Auch die Aspekte

- Geltungsdauer von maximal fünf Jahren sowie
- die Beschränkung auf künftige Zweckentfremdungsvorhaben

sollten in die Prüfung einbezogen werden. Die Satzung greift nicht, wenn der Wohnraum bereits vor Inkrafttreten der gemeindlichen Satzung überwiegend anderen als Wohnzwecken zugeführt war und seitdem ohne Unterbrechung überwiegend anderen als Wohnzwecken diente. Rückwirkende Maßnahmen sind nicht möglich, das heißt u.a. können bestehende Ferienwohnungen dem Wohnungsmarkt nicht wieder zugeführt werden.

Der zu erwartende Effekt und Nutzen einer Zweckentfremdungssatzung ist nach momentaner Beurteilungslage eher als gering zu bewerten. Es ist auch davon auszugehen, dass in den nächsten fünf Jahren keine problematische Dynamik im Segment der Leerstände sowie der Ferienwohnungen zu erwarten ist.

Es ist nicht absehbar, wie viel Wohnraum vor einer Zweckentfremdung in einem Zeitraum von fünf Jahren geschützt werden kann, ein Blick auf die noch vorhandenen Bauflächenpotenziale im Innenbereich im nächsten Abschnitt, sowie auf die in den vergangenen fünf Jahren realisierten Wohneinheiten lässt jedoch eine gewisse Einordnung in das Wohnungsmarktgeschehen der Stadt zu. So wurden im Zeitraum zwischen 2017 und 2021 rd. 1.450 Wohneinheiten nahezu ausschließlich im Innenbereich realisiert. Vor dem Hintergrund der niedrigen Leerstandsquote sowie der geringen Anzahl an Ferienwohnungen ist somit aufgrund der weiterhin hohen Bautätigkeit damit zu rechnen, dass im Innenbereich mit anderen Mitteln und im Rahmen des freien Marktes – also ohne Einflussnahme der Verwaltung – weitaus mehr Wohnraum geschaffen

[1] Vgl. Deiters-Schwedt, Annamaria & Ludger Baba (2019): Airbnb im Kontext zentraler quantitativer Einflussfaktoren auf regionale Wohnungsmärkte. empirica-Studie im Auftrag von Airbnb.

werden wird, als durch die Zweckentfremdungssatzung dem Wohnungsmarkt wieder zugeführt werden könnte.

Sonderthema: Brachliegende Flächen

Ein Bestandteil des Prüfauftrages war, die Situation hinsichtlich der brachliegenden Flächen darzustellen. Es ist zu erwähnen, dass dieser Aspekt nicht bzw. nicht unmittelbar mit der Thematik der Zweckentfremdungssatzung zusammenhängt, da eine Brachfläche qua Definition nicht unter Zweckentfremdung geführt wird.

Eine Brachfläche ist eine aus wirtschaftlichen oder anderen Gründen ungenutzte Fläche. Im vorliegenden Zusammenhang wird die Betrachtung der brachliegenden Flächen, die für eine Wohnnutzung geeignet sind notwendig. Hier führt die Verwaltung ein Monitoring durch, das in Baulücken sowie zusammenhängende Potenzialflächen für den Wohnungsbau im Innenbereich unterscheidet (Innenpotenziale). Hierbei handelt es sich nicht ausschließlich um Brachflächen, sondern auch um Flächen, die zwar noch keiner Entwicklung zugänglich sind, jedoch eine Nutzungsaufgabe bzw. Nachnutzung als Wohnbaufläche absehbar bzw. möglich ist. So entsteht ein umfassendes und hinreichend genaues Bild über die noch vorhandenen Wohnbaupotenziale im Innenbereich. Auf die begleitende Sitzungsvorlage 610/704/2022 und die dortige Anlage 2 wird verwiesen.

Es kann im Rahmen des nach wie vor vitalen Wohnungsmarkts konstatiert werden, dass in weiten Teilen keine unterstützenden Tätigkeiten seitens der Stadt zur Aktivierung von größeren Wohnbaupotenzialen notwendig werden. Freiwerdende Entwicklungsmöglichkeiten werden entweder seitens der Stadt Landau oder – noch häufiger – durch Privatinvestoren zeitnah einer Entwicklung zugeführt. Der Stadtverwaltung kommt hier die Aufgabe zu, die Entwicklungen – wo möglich - zu steuern und die Baulandbeschlüsse durchzusetzen (Quotierungsrichtlinie etc.).

Hinsichtlich der privaten Baulücken in Wohngebieten mit Einfamilienhausstrukturen ist eine andere Situation vorzufinden. Häufig werden diese Potenziale seitens der Eigentümer bewusst nicht entwickelt, da die Anreize fehlen (Enkelgrundstück, Wertanlage etc.).

Weitere Vorgehensweise

Zum derzeitigen Zeitpunkt kann aufgrund des hohen Verwaltungsaufwands bei einem zu erwartenden geringen Nutzen keine Empfehlung zur Aufstellung einer Zweckentfremdungssatzung ausgesprochen werden. Fraglich ist zudem, ob der Nutzen den Eingriff in die Grundrechte gerechtfertigt und in der Stadt Landau dem Wohnungsmangel nicht auch auf andere Weise mit zumutbaren Mitteln und in angemessener Zeit abgeholfen werden kann.

Dennoch bleibt sowohl die Aufgabe zur Aktivierung von Leerstand als auch die Aktivierung von Baulücken und Innenpotenzialen aktuell. Bislang wurden gute Erfahrungen mit der Ausweisung von Stadtumbau- und Sanierungsgebieten gemacht (östliche Innenstadt, aktives Stadtzentrum, Sanierungsgebiete Arzheim und Nußdorf). Durch investitionsvorbereitende Maßnahmen im öffentlichen Raum können sich die Aufwertungen langfristig positiv auf das Ortsbild auswirken und weitere (Privat-) Investitionen nach sich ziehen, die auch Leerstand aktivieren können.

Im Rahmen der Erstellung des Innenentwicklungskonzepts soll auf räumlich ausdifferenzierter Quartiersebene geprüft werden, welche Chancen und Herausforderungen sich für die weitere wohnbauliche Entwicklung der Quartiere ergeben. In diesem Zusammenhang

wird ein Instrumentenkasten aus informellen und formellen Maßnahmen entwickelt, der auch dabei helfen kann Baulücken einer Nutzung zuzuführen sowie Leerstand zu aktivieren. Hierbei bietet auch das neue Baulandmobilisierungsgesetz neue formelle Möglichkeiten an. Letztendlich wird die in Arbeit befindliche stadträumliche Analyse die Grundlage bieten, um zielgerichtete Maßnahmen ergreifen zu können.

Beteiligtes Amt/Ämter:

Rechtsamt

Schlusszeichnung: