

I. Vorlage

Beratungsfolge - Gremium	Termin	Status
Bau- und Werkausschuss	11.07.2018	öffentlich - Vorberatung
Stadtrat	25.07.2018	öffentlich - Beschluss

Verbot der Umwandlung von Wohnhäusern in Eigentumswohnungen; Antrag der Stadtratsgruppe DIE LINKE vom 03.05.2018;

Aktenzeichen / Geschäftszeichen	
Anlagen:	

Beschlussvorschlag:

1. Von den Ausführungen der Verwaltung wird Kenntnis genommen.
2. Der Bau- und Werkausschuss empfiehlt / der Stadtrat beschließt vom Erlass einer Erhaltungssatzung gem. § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauBG (Milieuschutzsatzung) abzusehen.

Sachverhalt:

I. Antrag

Die Stadtratsgruppe DIE LINKE hat mit Schreiben vom 03.05.2018 beantragt, eine Erhaltungssatzung „Milieuschutz“ zum Verbot der Umwandlung von Wohnhäusern in Eigentumswohnungen zu verabschieden:

Begründet wird dies mit der Möglichkeit, dass Marktteilnehmer Wohngebäude in Eigentumswohnungen aufteilen und ggf. veräußern.

Dies würde zu Schikanen gegenüber Mietern und Entmietungen führen.

Auch wird angeführt, dass es für den Fall einer Eigenbedarfskündigung lediglich eine Sperrfrist gäbe, die nur für kurze Zeit schütze.

II. Rechtlicher Hintergrund

a) Sperrfrist Eigenbedarfskündigung:

Gem. § 577 a Abs. 2 Satz 1 BGB, § 577 a Abs. 1 BGB i. V. m. § 1 der Mieterschutzverordnung (MiSchuV) vom 10.11.2015 beträgt die Sperrfrist für eine

Eigenbedarfskündigung durch den Erwerber **10 Jahre**. Die MiSchuV tritt mit Ablauf des 31.07.2020 außer Kraft, an einer Verlängerung bestehen von hier keine Zweifel.

b) **Vorkaufsrecht des Mieters:**

Gem. § 577 Abs. 1 BGB ist der Mieter zum **Vorkauf** berechtigt, wenn vermietete Wohnräume an denen nach Überlassung an den Mieter Wohneigentum begründet worden ist, an einen Dritten verkauft werden.

c) **Erhaltungssatzung (Milieuschutzsatzung):**

Gem. § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB kann die Gemeinde durch Satzung Gebiete bezeichnen, in denen zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung

- der Rückbau,
- die **Änderung** oder die Nutzungsänderung baulicher Anlagen der Genehmigung bedürfen.

Gleichzeitig werden in § 172 Abs. 1 Satz 4 BauGB die Landesregierungen ermächtigt, für Grundstücke in Gebieten einer Satzung nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB durch Rechtsverordnung mit einer Geltungsdauer von höchstens 5 Jahren zu bestimmen, dass die Begründung von Wohnungseigentum oder Teileigentum an Gebäuden, die ganz oder teilweise zu Wohnzwecken bestimmt sind, nicht ohne Genehmigung erfolgen darf.

Durch eine Milieuschutzsatzung erfolgt somit kein Verbot der Begründung von Wohnungseigentum sondern es wird ein eigenständiger Genehmigungstatbestand mit erheblichen Prüfungsanforderungen geschaffen.

Die Begründung von Wohneigentum erfolgt gem. § 2 des Wohneigentumsgesetzes (WEG) entweder durch Teilung oder durch vertragliche Einräumung von Sondereigentum.

Der Freistaat Bayern hat von dieser Ermächtigung mit der Verordnung zur Durchführung des Wohnungsrechts und des besonderen Städtebaurechts (Durchführungsverordnung Wohnungsrecht – DVWoR) vom 08.05.2007 Gebrauch gemacht.

Die Genehmigung darf gem. § 172 Abs. 4 Satz 1 BauGB nur versagt werden, wenn die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung aus besonderen städtebaulichen Gründen erhalten werden soll.

Die Genehmigung muss gem. § 172 Abs. 4 BauGB u. a. auflagenfrei erteilt werden, wenn

- die Mindestanforderungen der Landesbauordnung berücksichtigt werden, d. h. die Modernisierung der Erfüllung der bauordnungsrechtlichen Mindestanforderungen Rechnung trägt (§ 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 1 BauGB) oder
- eine Anpassung an die baulichen oder anlagentechnischen Mindestanforderungen der Energiesparverordnung dient (Nr. 1a)
- ein zeitgemäßer Ausstattungszustand einer durchschnittlichen Wohnung hergestellt, aber nicht überschritten wird. (Nr. 1)
- das Grundstück zu einem Nachlass gehört und Wohnungseigentum oder Teileigentum zugunsten von Erben oder Vermächtnisnehmern veräußert werden soll (Nr.2)
- das Wohnungs- oder Teileigentum zur eigenen Nutzung an Familieneigentümer des Eigentümers veräußert werden soll (Nr.3)

- Ansprüche Dritter auf Eigentumsübertragung sonst nicht erfüllt werden können (Nr. 4)
- sich der Eigentümer verpflichtet, innerhalb von 7 Jahren nach Begründung des Wohneigentums Wohnungen nur an Mieter zu veräußern (...) (Nr. 6)

Eine Genehmigung muss des Weiteren erteilt werden, wenn auch unter Berücksichtigung des Allgemeinwohls ein Absehen von der Begründung von Wohneigentum wirtschaftlich nicht mehr zumutbar ist. Dies wäre regelmäßig durch Gutachter zu prüfen.

Soweit mit einer Modernisierung über den zeitgemäßen Ausstattungszustand einer durchschnittlichen Wohnung unter Berücksichtigung der bauordnungsrechtlichen Mindestanforderungen hinausgegangen werden soll, findet auf sie die Regelung des § 172 Abs. 4 BauGB keine Anwendung, d. h. die Maßnahme ist nicht genehmigungsfähig und damit abzulehnen.

Da die Erhaltungssatzung die Sicherung des Wohnungsbestandes zum Ziel hat, sind die dargestellten Genehmigungspflichten jeweils in ihrer Gesamtheit anzuwenden, eine Differenzierung in der Gemeinde nach einzelnen Tatbeständen ist demnach nicht zulässig. Eine ausschließliche Fokussierung auf einzelne Genehmigungstatbestände - z.B. die Genehmigungspflicht für die Begründung von Wohneigentum - ist nicht zulässig.

Durch eine Erhaltungssatzung erfolgen u. U. erhebliche Eingriffe in verfassungsrechtlich geschützte Eigentumsrechte.

Eine Erhaltungssatzung nach § 172 BauGB setzt anders als eine Sanierungssatzung eine baulich intakte Gebietskulisse voraus. Wird die Sanierungsmaßnahme wie in den städtischen Sanierungsgebieten vor dem Hintergrund einer Substanzschwäche (Substanzschwäche-Sanierung gem. § 136 Abs 3 Nr. 1 BauGB) der Bebauung (Modernisierungs- und Instandsetzungsbedarfe) durchgeführt, ist eine parallele Anwendung des Sanierungsrechts und des sozialen Erhaltungsrechts (Milieuschutzsatzung) nicht zulässig.

III. Rechtliche Würdigung (Erhaltungssatzung)

Zweck der Milieuschutzsatzung ist primär der Schutz der Gesamtgemeinde vor einer Bevölkerungsverdrängung.

Das Ziel der Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung (§ 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB) ist ein Anliegen **städtebaulicher** Natur. Es steht in engem Zusammenhang mit dem allgemeinen Belang gem. § 1 Abs. 6 BauGB, nach dem bei Aufstellung der Bauleitpläne die Erhaltung sozial stabiler Bevölkerungsstrukturen zu berücksichtigen ist.

Nach § 172 Abs. 4 Satz 1 darf eine Genehmigung nur versagt werden, wenn die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung aus **besonderen städtebaulichen Gründen** erhalten werden soll. Die weit verbreitete, plakative Bezeichnung „Milieuschutzsatzung“ darf nicht in dem Sinne verstanden werden, dass die Satzung der Erhaltung eines bestimmten „Milieus“ dienen muss.

Für die Festlegung einer sog. „Milieuschutzsatzung“ sind zwei Voraussetzungen zu unterscheiden:

1. die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung (Bewertung der konkreten Sozialstruktur) aus **städtebaulicher** Sicht
2. die besonderen städtebaulichen Gründe, welche die Erhaltung dieser Bevölkerungsstruktur erfordern (städtebauliche Auswirkungen der befürchteten „Verdrängung“ der Wohnbevölkerung)

Die Feststellung, ob diese Voraussetzung bestehen, müssen vor Erlass einer Milieuschutzsatzung anhand von wissenschaftlich anerkannten Kriterien, sog. Indikatoren eingehend gutachterlich untersucht werden.

Als bodenrechtliche Vorschrift dient § 172 BauGB nicht dem Schutz einzelner Mieter und auch nicht einem „verkappten“ Mieterschutz. Die sog. Milieuschutzsatzung stellt kein Instrument zur Schließung etwa noch vorhandener Lücken des sozialen Mietrechts dar. Sie kann von der Gemeinde nicht dazu genutzt werden, der Wohnbevölkerung in bestimmten Quartieren im Ergebnis ein dauerndes Recht zum Wohnen zu sichern. Ziel einer Milieuschutzsatzung ist, die Verdrängung zu verhindern, weil sich aus dieser städtebauliche Auswirkungen ergeben können, die die Erhaltungssatzung verhindern soll.

Nach Erlass der Satzung hat die Gemeinde in regelmäßigen Abständen zu prüfen, ob die tatsächlichen Verhältnisse, die Aufrechterhaltung der Satzung noch rechtfertigen.

Besondere städtebauliche Gründe:

Die Milieuschutzsatzung dient der **Verhinderung nachteiliger städtebaulicher Entwicklungen**, die in Folge einer Veränderung in Zusammensetzung der Wohnbevölkerung in dem geplanten Satzungsgebiet zu befürchten sind. Die besonderen Probleme, denen die Gemeinde mit der Satzung begegnen will, müssen gerade dahingehend ihre Ursache haben, dass in einem bestimmten Gebiet die Bevölkerungsstruktur unter Änderungsdruck steht.

Ein hinreichender städtebaulicher Grund für den Erlass einer Milieuschutzsatzung ist es z. B., wenn die Einrichtung in der öffentlichen und privaten Infrastruktur auf die Wohnbevölkerung zugeschnitten sind und im Falle der Verdrängung nicht ohne weiteres neu geschaffen werden können.

Besondere städtebauliche Gründe können auch vorliegen, wenn in einem innenstadtnahen Wohngebiet preisgünstiger Mietwohnungsbestand in Altbauten in Folge der erwarteten baulichen oder wohnungseigentumsrechtlichen Entwicklung wegzufallen droht und daraus die Notwendigkeit erwächst für die verdrängte Wohnbevölkerung an anderer Stelle Flächen für die Schaffung von (preisgünstigem) Wohnraum zu schaffen. Von einer solchen Notwendigkeit kann allerdings nur ausgegangen werden, wenn von den betroffenen Bewohnern des Gebiets nicht erwartet werden kann, dass sie mit ihren Mitteln und ggf. öffentlicher Unterstützung ihre Wohnbedürfnisse decken können.

Kurz gesagt: Es geht nicht um eine besondere Zusammensetzung der Wohnbevölkerung, sondern um besondere städtebauliche Gründe, aus denen heraus die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung vor Verdrängung geschützt werden soll

Der Begriff „Gebiete“ in § 172 Abs. 1 Satz 1 BauGB stellt klar, dass eine gezielte und begründete Auswahl bestimmter Geltungsbereiche erfolgen muss, ein Erlass einer Satzung für das gesamte Gemeindegebiet oder undifferenziert ausgewählte Bereiche ist nicht zulässig.

IV. Situation in Fürth:

DIE LINKE hat in ihrem Antrag keine Gebietskulisse für eine Erhaltungssatzung/Milieuschutzsatzung benannt. Lediglich im ergänzenden Antrag vom 18.06.2018 wurden die Wohnhäuser in der Mondstraße (Nr. 3 -11) benannt

Aufgrund einer entsprechenden Nachfrage wurde nach Angabe der Bauaufsicht an DIE LINKE seit geraumer Zeit jährlich Zahlenmaterial hinsichtlich der beantragten Abgeschlossenheitserklärungen übermittelt: Es handele sich hierbei um die Zahl der Anträge auf Abgeschlossenheitserklärungen. In der übermittelten Antragszahl sind naturgemäß auch die Anträge für Neubauten oder solche, die lediglich aus Beleihungsgründen gestellt werden

enthalten. Insofern kann aus der bloßen Auflistung der Antragszahl keine besondere Konzentration oder Aussagekraft im Hinblick auf mögliche Umwandlungen abgeleitet werden.

Insbesondere für den Bereich der Sanierungsgebiete Innenstadt und Oststadt, auf die naturgemäß zunächst der Focus für eine mögliche Erhaltungssatzung gelegt wird, ist anzumerken, dass hier die laufenden Stabilisierungsprozesse unbedingt weitergeführt werden müssen, da in den genannten Gebieten nach wie vor ein hoher Modernisierungsbedarf besteht.

Aufgrund der hohen Baupreise sind Bauträger zu den Trägern des Aufwertungsprozesses in den Sanierungsgebieten geworden, da viele Eigentümer nicht in der Lage sind, die erforderlichen Modernisierungsmaßnahmen zu finanzieren bzw. sich nicht in der Lage sehen diese zu organisieren.

Seitens des Stadtplanungsamtes wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass im Rahmen der Sanierungsverfahren ausschließlich Sanierungsmaßnahmen (Modernisierungen, Instandsetzungen) positiv begleitet und gefördert werden, bei denen die Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse zuvor nicht gegeben waren. Durch diese Sanierungstätigkeit werden dem Wohnungsmarkt häufig verloren gegangene Wohnungen zurückgegeben.

Ein Verbot der Begründung von Wohneigentum würde sowohl diesen – nach hiesiger Auffassung maßvoll und verträglich ablaufenden Prozess – gefährden und nicht nur eine Stagnation in der innerstädtischen Entwicklung bewirken sondern auch die seit der Aufnahme in das Förderprogramm „Soziale Stadt“ (2000) bewirkten Erfolge gefährden.

Grundsätzliches Ziel städtebaulicher Sanierungsmaßnahme ist die Schaffung sozial ausgewogener und stabiler Bevölkerungsstrukturen. Vor diesem Hintergrund wird auch eine behutsame Durchmischung der Wohnbevölkerung zur Stabilisierung und zum nachhaltigen Erhalt der Innenstadt angestrebt. Bei Erlass einer Erhaltungssatzung würde eine „qualitative Deckelung“ privater Investitionen erfolgen.

Es ist daher h. E. folgerichtig und nachvollziehbar, dass eine förmliche Stadtsanierung (in Sanierungsgebieten) mit den beschlossenen Zielsetzungen zur Schaffung von sozial stabilen Verhältnissen und zeitgemäßen Wohnungen grundsätzlich im Widerspruch zu einer Erhaltungssatzung stehen muss.

Nachdem darüber hinaus die Begründung von Wohneigentum (also der Aufteilung) für private Hauseigentümer eine wichtige Möglichkeit darstellt, am Kapitalmarkt Mittel zur Modernisierung aufzunehmen, ohne das Gesamtanwesen beleihen zu müssen, stellt die Begründung von Wohneigentum für diesen Personenkreis somit eine Möglichkeit dar in ihre Gebäude investieren zu können. Mit der Sicherung der Finanzierung wird es oft erst ermöglicht durch Investitionen bestehendes Eigentum zu sichern. In Fürth stellen (auch kleinere) private Gebäudeeigentümer durchaus einen ernst zu nehmenden Faktor am Mietwohnungsmarkt dar, deren Wohnungsbestand auf die beschriebene Weise langfristig erhalten werden kann.

Besondere städtebauliche Gründe, die den Erlass einer Erhaltungssatzung rechtfertigen würden, werden seitens des Baureferates nicht gesehen. Es werden insbesondere in Innerstädtischen Sanierungsgebieten mehr Gefahren als mögliche positive Wirkungen gesehen.

V. Zusammenfassung

Das Verbot der Begründung von Wohneigentum ist untrennbar mit weiteren – im Ermessen gebundenen – einschneidenden Genehmigungspflichten für Modernisierungsmaßnahmen verbunden. Eine Einführung dieser Genehmigungspflichten stellt h. E. ein erhebliches Hemmnis – auch vor dem Hintergrund der Modernisierungs- und Instandsetzungsbedarfe in den Sanierungsgebieten -für die Sanierung und Aufwertung von Altbaubeständen dar.

Im Rahmen einer Milieuschutzsatzung wären - unabhängig davon, ob es sich um eine selbstgenutzte Eigentumswohnung oder eine Mietwohnung handelt – alle Maßnahmen zu versagen, die – über die genehmigungsfähigen Maßnahmen hinaus -zu einer Steigerung des Mietwertes führen würden, u.a. wären dies Teilungen / Zusammenlegungen von Wohnungen, Grundrissveränderungen zur Erhöhung des Wohn-/Nutzwerts, Balkonanbauten et c.

Eine parallele Anwendung des Sanierungsrechts und des sozialen Erhaltungsrechts stehen in Sanierungsgebieten mit Substanzschwächenanierung im Widerspruch und ist nicht zulässig.

Die der Milieuschutzsatzung immanente Argumentation, dass Aufwertungspotentiale (und Aufwertungsbedarfe) gleichzeitig nennenswerte Verdrängungspotentiale darstellen, die unmittelbar zu einer Verdrängung einer aus städtebaulichen Gründen zu erhaltenden Bevölkerungszusammensetzung führen, wird für Fürth nicht gesehen.

Für Fürth liegen keine auf wissenschaftlichen Indikatoren basierenden belastbaren Daten vor, die belegen würden, dass aufgrund der Begründung von Wohneigentum oder durch Baumaßnahmen der Erlass einer Erhaltungssatzung (Milieuschutzsatzung) aus städtebaulichen Gründen erforderlich wäre. Schon die erforderliche ausführliche Begründung zum Erlass einer Erhaltungssatzung würde h. E. daran scheitern.

Die Begründung von Wohneigentum eröffnet Eigentümern die Möglichkeit, nur einen Teil ihrer Immobilie als Sicherheit für eine Fremdkapitalaufnahme zu verpfänden.

Vor dem Hintergrund der Geldmengen an den Märkten wird ein Verbot der Aufteilung in Wohneigentum vermutlich auch dazu führen, dass verstärkt Globalanleger Gebäude ohne Aufteilung erwerben. Dem wohnungspolitischen Ziel einer höheren Eigentumsquote (Alterssicherung durch Mietersparnis!) wäre damit nicht gedient.

Insbesondere das Abwendungsrecht des Eigentümers gem. § 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 6 BauGB eröffnet hinsichtlich der Begründung von Wohnungseigentum Umgehungsmöglichkeiten, deren öffentliche Darlegung nicht sinnvoll erscheint.

Das Thema Erhaltungssatzung wurde in Verbindung mit dem Thema Zweckentfremdungssatzung in der Vergangenheit bereits mehrfach auch verwaltungsseitig in der Planerkonferenz der Städteachse erörtert: die Teilnehmer rieten zusammenfassend dringend davon ab, von diesem Instrument Gebrauch zu machen, da der erhebliche Aufwand in keinem vernünftigen Verhältnis zu den möglicherweise zu erwartenden Ergebnissen stehen würde und ggf. sogar kontraproduktiv sein könnte.

Letztlich sollte nicht außer Acht gelassen werden, dass im Vollzug einer Milieuschutzsatzung durch das besondere Städtebaurecht, das soziale Erhaltungsrecht, das Bauordnungsrecht und mietrechtliche Regelungen zu beachten sind. Aufgrund der Vielzahl der Genehmigungs- und Versagungstatbestände sowie der entstehenden rechtlichen Konfliktsituationen wird bei Erlass einer Erhaltungssatzung bereits von Anfang an ein erheblicher, zusätzlicher qualifizierter Personaleinsatz erforderlich werden. Da im Sinne eines erforderlichen konsequenten Vollzugs die Genehmigungstatbestände offensiv ermittelt und Verstöße verfolgt werden.

Vor den dargestellten Hintergründen kann auch seitens des Baureferates ein Erlass einer Erhaltungssatzung (Milieuschutzsatzung) nicht empfohlen werden.

Finanzierung:

Finanzielle Auswirkungen		jährliche Folgekosten				
<input type="checkbox"/> nein	<input type="checkbox"/> ja	Gesamtkosten	€	<input type="checkbox"/> nein	<input type="checkbox"/> ja	€
Veranschlagung im Haushalt						
<input type="checkbox"/> nein	<input type="checkbox"/> ja	Hst.	Budget-Nr.	im	<input type="checkbox"/> Vwhh	<input type="checkbox"/> Vmhh

wenn nein, Deckungsvorschlag:

Beteiligungen

- II. BMPA / SD zur Versendung mit der Tagesordnung
- III. Beschluss zurück an **Stadtplanungsamt**

Fürth, 16.07.2018

gez. Lippert

Unterschrift der Referentin bzw.
des Referenten

Stadtplanungsamt

Folgende Beratungsergebnisse sind vorhanden:

Ergebnis aus der Sitzung: Bau- und Werkausschuss am 11.07.2018

Protokollnotiz:

Beschluss:

1. Von den Ausführungen der Verwaltung wird Kenntnis genommen.
2. Der Bau- und Werkausschuss empfiehlt / der Stadtrat beschließt vom Erlass einer Erhaltungssatzung gem. § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauBG (Milieuschutzsatzung) abzusehen.

Beschluss: mit Mehrheit beschlossen

Ja: 14 Nein: 1 Anwesend: 15