

Begründung für den Erlass einer Zweckentfremdungssatzung

Am 05.07.2024 ist das Schleswig-Holsteinische Wohnraumschutzgesetz in Kraft getreten.

Das Wohnraumschutzgesetz des Landes Schleswig-Holstein (SHWoSchG) ermöglicht nach §10 Abs.1 SHWoSchG Gemeinden für Gebiete, in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist, und die deswegen in einer Landesverordnung benannt sind, oder für Gebiete mit dringendem Wohnungsbedarf durch Satzung zu bestimmen, dass Wohnraum nur mit ihrer Genehmigung überwiegend anderen als Wohnzwecken zugeführt werden darf, wenn sie dem Wohnraum-mangel nicht auf andere Weise mit zumutbaren Mitteln und in angemessener Zeit abhelfen können.

Für Wohnraum, der vor Inkrafttreten der Satzung bereits überwiegend anderen als Wohnzwecken ohne Genehmigung zugeführt war und seitdem ohne Unterbrechung überwiegend anderen als Wohnzwecken diente, bedarf es keiner Genehmigung, wenn dieser zur Zeit der Nutzungsaufnahme materiell zulässig war.

Nach §10 Abs.1 SHWoSchG darf die Geltungsdauer der Satzung höchstens fünf Jahre betragen. Eine bestehende Satzung verlängert sich nicht automatisch.

Anliegen der Satzung ist bestehender Wohnraum zu erhalten und Umnutzungen unter Genehmigungsvorbehalt zu stellen.

Begründung für das Vorliegen der Voraussetzungen nach §10 Abs.1 SHWoSchG

Voraussetzung für eine Zweckentfremdungssatzung ist nach § 10 Abs.1 SHWoSchG zunächst ein besonderer Bedarf, weil die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist. Zur Begründung der Zweckentfremdungssatzung kann sich die Gemeinde u. a. darauf berufen, dass sie in einer Landesverordnung deshalb benannt wird.

Die Situation auf dem Lübecker Wohnungsmarkt ist seit Jahren angespannt. Insbesondere die Nachfrage nach preisgünstigem Wohnraum übersteigt das vorhandene Angebot.

Immer mehr Haushalte haben Probleme, sich in der Hansestadt Lübeck angemessen mit Wohnraum zu versorgen. Dies belegt auch die Kappungsgrenzenverordnung des Landes Schleswig-Holstein vom 25. März 2024, die am 01. Mai 2024 in Kraft getreten ist, in der die Hansestadt Lübeck unter § 1 Ziff. 35 als Gebiet aufgeführt ist, in dem die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen, im Sinne von § 558 Abs.3 Satz 2 BGB, besonders gefährdet ist.

Des Weiteren ist die Hansestadt Lübeck nach § 1 Ziff. 37 der Landesverordnung über die Bestimmung der Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt nach § 201 a BauGB auch als Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt im Sinne des § 201a Satz 3 BauGB eingestuft worden.

Dass in der Hansestadt Lübeck ein dringender Wohnungsbedarf besteht, lässt sich darüber hinaus aus Folgendem ableiten:

Bevölkerungsentwicklung

Die Hansestadt Lübeck verzeichnet nach den Daten des städtischen Melderegisters von 2010 bis 2024 einen Bevölkerungszuwachs mit einem Plus von mehr als 10.000 Personen. Ende 2024 zählte Lübeck eine Gesamtbevölkerung von 223.156 Personen, was den höchsten Stand seit 1980 darstellt. Die tatsächliche Bevölkerungsentwicklung verlief aufgrund der starken Zuwanderung dynamischer als in der Bevölkerungs- und Haushaltsprognose 2040 von der Statistikstelle der Hansestadt Lübeck aus dem Jahr 2020 prognostiziert wurde. Die tatsächliche Bevölkerungsentwicklung überstieg die prognostizierte Bevölkerungszahl um rd. 1.700 Personen (Prognose: 221 439 Personen - Stichtag: 01.01.2025/ tatsächliche Bevölkerungsentwicklung: 223.156 Personen - Stichtag 31.12.2025 (Quelle: Statistikstelle der Hansestadt Lübeck – Melderegister)).

Erhöhter Flächenbedarf und steigende Zahl von Haushalten

Überproportional zur steigenden Einwohnerentwicklung ist die Zahl der Haushalte angestiegen: Jahr 2010: 115 700 / Jahr 2023: 125 983 (Quelle: Statistikstelle der Hansestadt Lübeck-Haushaltsgenerierungsverfahren auf Grundlage des Melderegisters).

Wesentlicher Grund ist die Zunahme der Einpersonenhaushalte, welche sich zudem in der zunehmenden Flächeninanspruchnahme pro Kopf widerspiegelt:

Entwicklung durchschnittliche Wohnfläche je Einwohner:in:

31.12.2000: 36,4 qm

31.12.2010: 40,4 qm

31.12.2023: 41,8 qm

(Quelle Statistikamt Nord – Fortschreibung GWZ 2011)

Nach der aktuellen Haushaltsprognose der Statistikstelle der Hansestadt Lübeck von Januar 2025 wird die Anzahl an Haushalten auch in der Zukunft ansteigen. Nach der Prognose wird die Anzahl der Haushalte um rd. 3.000 Haushalte bis 2045 zunehmen.

Baufertigstellungen und Baugenehmigungen

Von 2020 bis 2023 wurden durchschnittlich rd. 880 Wohneinheiten pro Jahr fertiggestellt. Dies sind im Durchschnitt deutlich mehr Wohneinheiten als in dem Zeitraum zwischen 2010 und 2019 mit rd. 500 Wohneinheiten pro Jahr. Im Hinblick auf die Anzahl an Baufertigstellungen wurde in den Jahren 2020 bis 2023 jedoch eine deutlich abnehmende Tendenz von 1.035 Baufertigstellungen im Jahr 2020 auf 603 Baufertigstellungen im Jahr 2023 festgestellt (Quelle: Statistikamt Nord).

Nach dem Wohnungsmarktbericht 2022 war die Anzahl an Baufertigstellungen in den vergangenen Jahren ausreichend, um den Zusatzbedarf zu befriedigen und eine Mobilitäts- und Fluktuationsreserve aufzubauen. Aufgrund der dynamischen Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung konnte jedoch trotz der Bautätigkeit den Anspannungen auf dem Wohnungsmarkt nicht ausreichend entgegengewirkt werden (siehe hierzu: Kapitel 2.1. Bevölkerungsentwicklung). Die Fertigstellung von Wohneinheiten konnte mit der tatsächlichen Nachfrage nicht mithalten.

Seitens der Hansestadt Lübeck wurden zwar ausreichend Bauflächen und Baulücken identifiziert und in Teilen bereits Bauleitplanverfahren eingeleitet, um den zukünftigen Bedarf nach Wohnraum langfristig zu decken (Quelle: siehe Wohnungsmarktbericht 2024). Aufgrund der geänderten Rahmenbedingungen wie Zinsentwicklung und Baukostensteigerung und der daraus resultierenden Zurückhaltung in der Bauwirtschaft kann der Bedarf nach Wohnraum zukünftig voraussichtlich nicht durch Neubau gedeckt werden. Insbesondere kann durch den vsl. Neubau nicht den bestehenden Anspannungen auf dem Wohnungsmarkt entgegengewirkt und die erforderliche Fluktuationsreserve aufgebaut werden.

Ein deutliches Indiz ist die rückläufige Anzahl an Bauanträgen und entsprechend auch an Baugenehmigungen.

Leerstand und stadinterne Umzüge

Die Leerstandsquote gilt als weiterer wichtiger Indikator für einen angespannten Wohnungsmarkt. Nach dem Zensus 2022 lag die Leerstandsquote in der Hansestadt Lübeck bei rd. 2,8 %. Der Anteil an leerstehenden Wohnungen, der innerhalb von drei Monaten verfügbar war, lag jedoch bei nur 1,5 % (marktaktive Leerstandsquote).

Seit 2016 geht die Anzahl an Umzügen innerhalb der Hansestadt Lübeck zurück und verharrt auf einem niedrigen Niveau: Jahr 2016: 17.463 stadinterne Umzüge / Jahr 2023: 12.844 stadinterne Umzüge (Quelle: Statistikstelle der Hansestadt Lübeck- Auswertung Melderegister).

Für einen funktionierenden Wohnungsmarkt in einer Großstadt ist mindestens eine marktaktive Leerstandsquote von 2,0 bis 3,0 % erforderlich, um eine marktübliche Fluktuation zu gewährleisten und Umzugsketten ermöglichen zu können. In der Hansestadt Lübeck ist die Fluktuationsreserve somit deutlich zu gering.

Steigende Mietpreise

Unter anderem durch die anhaltend hohe Nachfrage nach Wohnraum sind die Mietpreise in Lübeck in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen. Eine inserierte Mietwohnung kostete im Jahr 2024 im Durchschnitt 11,48 EUR/m² (Angebotsmiete) und damit 60 % mehr als noch im Jahr 2015 mit im Durchschnitt 7,22 EUR/m² (Quelle: VALUE Marktdatenbank).

Im Lübecker Mietspiegel 2023 wird zu 2021 ein Anstieg der durchschnittlichen gewichteten rechnerischen Nettokaltmiete um 0,79 Euro je Quadratmeter Wohnfläche (im Folgenden EUR/m²) bzw. um 10,3 % festgestellt. 2023 beträgt die durchschnittliche Nettokaltmiete je Quadratmeter Wohnfläche und Monat für eine frei finanzierte Wohnung in der mittleren Wohnlage 8,46 EUR (Quelle: siehe Mietspiegel 2023).

Der Anstieg der durchschnittlichen Mieten führte zu einer Verschiebung des Mietpreisgefüges hin zu einem deutlich höheren Preisniveau. Während in den Jahren 2022 noch ca. 50 % der Bestandswohnungen zu einem Mietpreis von unter 10,00 EUR/m² angeboten wurden, ist dieses Preissegment im Jahr 2024 auf einen Marktanteil von 32 % zurückgegangen (Quelle: VALUE Marktdatenbank – eigene Auswertung).

Der anhaltende Anstieg der Angebotsmieten, die für nachfragende Haushalte entscheidend sind, weist auf einen angespannten Wohnungsmarkt hin. Es ist zudem festzustellen, dass die Zahl der Haushalte, die auf preisgünstigeren Wohnraum zugreifen, zugenommen hat. Durch

die geringe Fluktuation auf dem Wohnungsmarkt kommt es zu einem Verdrängungsmechanismus, der besonders die Personengruppen mit besonderen Bedarfslagen trifft. Es ist zudem zu beobachten, dass diese Personengruppen größer werden.

Auch in der Zukunft ist mit ansteigenden Mieten zu rechnen, da sich aufgrund des weiterhin hohen Zinsniveaus die Nachfrage vom Eigentum - auf den Mietwohnungsmarkt verlagert hat und die Baukosten Preistreiber bleiben.

Zahl der Wohnungsvermittlungen, Vormerkungen für Sozialwohnungen und Rückgang der belegungsgebundenen Wohnungen

Die starken Preissteigerungen auf dem freien Wohnungsmarkt führen zu einem steigenden Druck auf bezahlbare, insbesondere geförderte Mietwohnungen. Zum Jahresende 2024 waren ca. 1.600 Haushalte für die Vermittlung einer geförderten Wohnung gemeldet. Im Jahr 2024 wurden 178 Wohnungen an das Team Wohnungsvermittlung aufgrund von Benennungsrechten zur Vermittlung an wohnungssuchende Haushalte freigemeldet.

Der Rückgang des belegungsgebundenen Wohnungsbestands durch Ablauf der Sozialbindung wird sich zukünftig noch weiter verschärfen. Aktuell bestehen 7.812 geförderte Wohneinheiten in der Hansestadt Lübeck (Stichtag 31.12.2023). Bis 2030 werden rd. 2.195 Wohnungen aus der Belegungsbindung fallen. Die aktuelle Zinsentwicklung hat dazu geführt, dass der geförderte Wohnungsbau für Investoren an Attraktivität gewonnen hat. Dies gilt in der Hansestadt Lübeck sowohl für den Neubau als auch für die Bestandsförderung. In den kommenden Jahren 2025 und 2026 übersteigt die Nachfrage die zur Verfügung stehenden Landesfördermittel aus der sozialen Wohnraumförderung deutlich, weswegen nur ein geringer Anteil an geplanten Projekten tatsächlich im Rahmen der Förderung umgesetzt werden kann.

Aufgrund der begrenzten Fördermittelverfügbarkeit ist der Beschluss der Bürgerschaft vom März 2019 (VO 07446), dass bei Bebauungsplänen für den Wohnungsbau 30 % aller Wohnungen als geförderter Wohnungsbau umzusetzen sind, voraussichtlich nur teilweise umsetzbar.

Wohnungslose Personen

Trotz intensiver Bemühungen der Stadt beträgt die Zahl der Wohnungslosen derzeit 496 Personen (Stand 31.12.2024), mit steigender Tendenz.

Subsidiarität

Die Hansestadt Lübeck ist seit Jahren bemüht, der angespannten Situation auf dem Wohnungsmarkt mit verschiedenen Maßnahmen entgegenzuwirken. Ein großer Schwerpunkt liegt dabei in der Realisierung neuen Wohnraums. Hierzu wurde seit 2015 zahlreiche Bebauungsplan-Verfahren zur Schaffung von Baurecht für Wohnraum durchgeführt. Die aktuelle Herausforderung besteht schwerpunktmäßig jedoch nicht in der Suche nach geeigneten Bauflächen oder in der Schaffung von neuem Baurecht, sondern in dessen zeitnaher Umsetzung und der Gewährung von Fördermitteln, um mehr Wohnraum insgesamt zur Umsetzung zu bringen und im Besonderen mehr bezahlbaren Wohnraum zu schaffen.

Zum Erhalt bestehender Wohnquartiere in Travemünde wurden für vier Gebiete Bebauungsplanverfahren zum weitgehenden Ausschluss von Ferienwohnungen durchgeführt.

Trotz dieser Maßnahme ist davon auszugehen, dass die erhebliche Lücke zwischen Wohnungsbedarf und Bestand mittelfristig nicht durch Fertigstellung von Neubauten geschlossen und die Wohnraummangellage auf diesem Wege beseitigt werden.

Die Zweckentfremdungssatzung ist das geeignete Instrument, um kurzfristig weiteren Umnutzungsprozessen zu begegnen und zur Entlastung der Lage beizutragen.

Finanzielle Auswirkungen

Der Hansestadt Lübeck entstehen durch den Erlass und deren Umsetzung keine Kosten.

Lübeck, den 10.02.2025

Fachbereich 5, Bereich Stadtplanung und Bauordnung, 5.610.4 / Che