



Zweckentfremdung von Wohnraum in Köln

5. Bericht (2. Halbjahr 2020)

Stand 31.12.2020

Inhaltsverzeichnis

1. Anlass und Zweck der Mitteilung
2. Politische Schwerpunktsetzung
3. Ziele des Wohnraumschutzes und rechtliche Rahmenbedingungen
4. Wiederzuführungsverfahren
5. Antragsverfahren
6. Entwicklung der Zweckentfremdung von Wohnraum seit der Einführung der Wohnraumschutzsatzung in Zahlen
7. Aktuelles zu den Rechtsgrundlagen zum Wohnraumschutz

1. Anlass und Zweck des Berichts

Der Rat der Stadt Köln hat in seiner Sitzung am 27.09.2018 die Verwaltung beauftragt, gegenüber dem Ausschuss für Soziales und Senioren regelmäßig über die Zweckentfremdung von Wohnraum in Köln sowie die Maßnahmen zur Unterbindung von illegaler Nutzung zu berichten. Die Verwaltung legt hierzu einen halbjährlichen Bericht vor.

2. Politische Schwerpunktsetzung

Die Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum steigt bereits seit einigen Jahren kontinuierlich an, insbesondere in den Städten. Langfristige demographische Trends betreffen die Zunahme des Anteils der Single-Haushalte, mehr Wohnfläche pro Bewohnerin oder Bewohner und das „Schwarmverhalten“ der 25 bis 35-jährigen, die in den großen Städten wohnen wollen, weil es „in“ ist. Diese Trends sind Ursachen für die anhaltend hohe Nachfrage nach Wohnraum, die das Angebot bei weitem übersteigt. Steigende Mietpreise machen bezahlbares Wohnen zur Mangelware. Diese Wohnungsmarktsituation erschwert auch in Köln vielen Wohnungssuchenden die Versorgung mit angemessenem und bezahlbarem Wohnraum.

In dieser nachhaltig angespannten Situation ist es besonders wichtig, bestehenden Wohnraum vor zweckfremden Nutzungen zu schützen. Langfristige Leerstände oder auch gewerbliche Nutzung und permanente Kurzzeitvermietung (z.B. als Ferienwohnung) stellen eine Zweckentfremdung dar, weil die betreffenden Wohnungen dem allgemeinen Wohnungsmarkt entzogen werden. Diesen zusätzlichen negativen Einflüssen auf das ohnehin knappe Wohnungsangebot muss deshalb konsequent entgegengetreten werden. Bereits 2014 hat der Rat der Stadt Köln mit dem Erlass einer ersten Wohnraumschutzsatzung für Köln auf diese Entwicklungen und die anhaltende Wohnungsknappheit reagiert. Mit der am 01.07.2019 in Kraft getretenen Neufassung der Wohnraumschutzsatzung wurden durch deutlich verschärfte Regelungen die Voraussetzungen für einen noch umfassenderen Wohnraumschutz geschaffen.

3. Ziele des Wohnraumschutzes und rechtliche Rahmenbedingungen

Der Wohnraumschutz setzt sich aus zwei verwandten Bereichen zusammen, der Wohnungspflege und dem Zweckentfremdungsrecht. Das Wohnungsaufsichtsrecht ist – zurzeit noch - im Wohnungsaufsichtsgesetz (WAG NRW) geregelt¹. Es gewährleistet im öffentlichen Interesse, dass der Wohnungsbestand bestimmte Mindestanforderungen erfüllt. Damit schützt es Bewohner*innen von Wohnraum und Nachbar*innen vor Gefahren oder unzumutbaren Belästigungen. Die Verwaltung kann so z.B. einschreiten, wenn die Eignung von Wohnraum zum Wohngebrauch erheblich beeinträchtigt ist, um sicherzustellen, dass die Mindestanforderungen an erträgliche Wohnverhältnisse (wieder-) hergestellt werden.

Das Zweckentfremdungsrecht ergänzt das Recht der Wohnungspflege und stellt sicher, dass bestehende Wohnungen dem Wohnungsmarkt erhalten bleiben und nicht zu anderen Zwecken, beispielsweise als Ferienwohnung, genutzt werden, leer stehen oder ohne Nachfolgegebäude abgebrochen bzw. zerstört werden. In § 10 WAG NRW findet sich auch die Ermächtigung für den Erlass kommunaler Wohnraumschutzsatzungen.

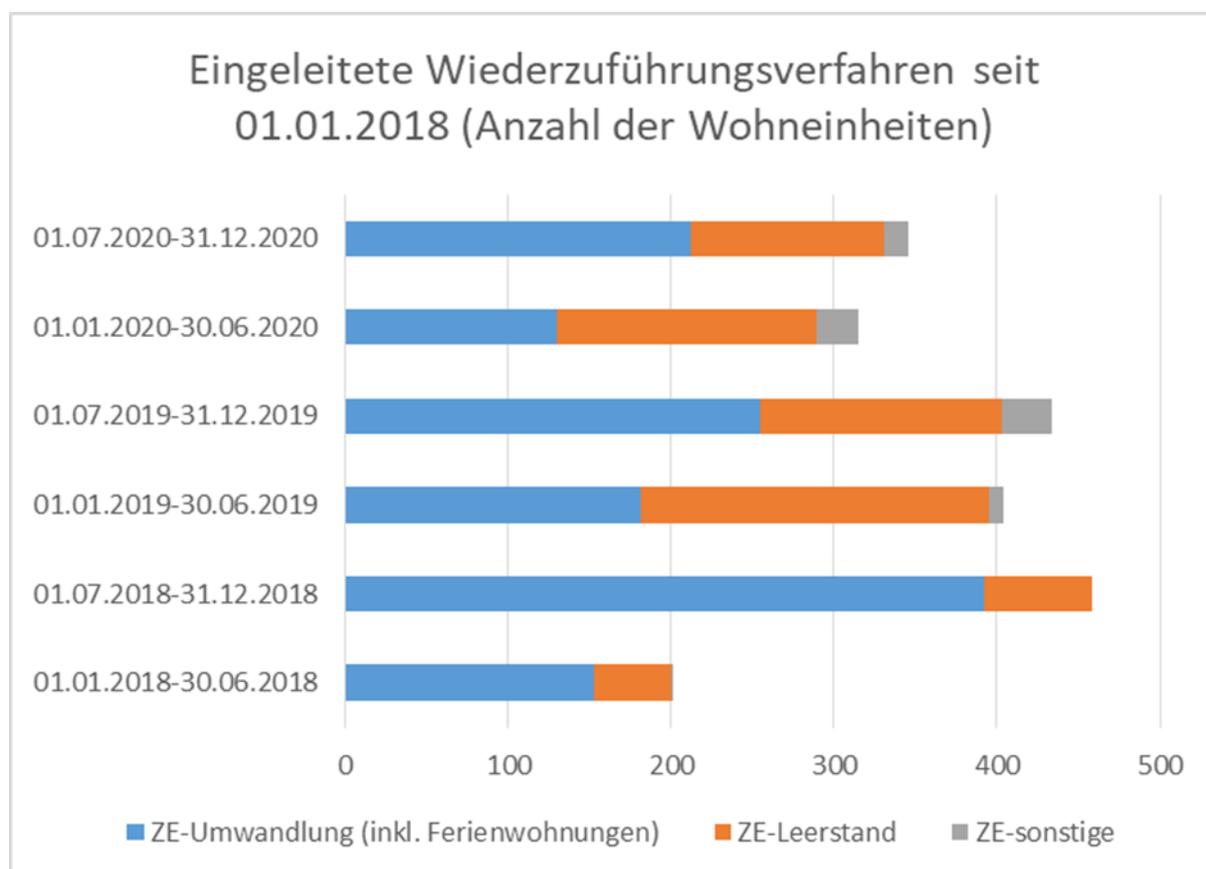
¹ Das Land NRW beabsichtigt eine umfassende Neuregelung des Wohnraumschutzes in einem neuen *Wohnraumstärkungsgesetz* vorzunehmen, das Mitte 2021 in Kraft treten soll. Weitere Informationen finden Sie unter Ziff. 7 dieses Berichtes

Die im Amt für Wohnungswesen angesiedelte Wohnungsaufsicht handelt im Rahmen dieser beiden Rechtsgrundlagen. Das Amt kann sowohl die Beseitigung häufig bestehender Mängel als auch die Wiederaufführung leer stehenden oder zweckentfremdet genutzten Wohnraums zu Wohnzwecken anordnen.

4. Wiederaufführungsverfahren

Das Amt für Wohnungswesen drängt angesichts der steigenden Wohnungsnot im Kölner Stadtgebiet verstärkt auf die Wiederaufführung zweckentfremdeten Wohnraums.

Ein solches „Wiederaufführungsverfahren“ wird eingeleitet, wenn Anhaltspunkte bekannt werden, dass eine Wohnung ohne die erforderliche Genehmigung zweckentfremdet genutzt wird. Entsprechende Hinweise werden in jedem Einzelfall überprüft. Die in der Praxis mit Abstand häufigsten Formen der Zweckentfremdung von Wohnraum sind die illegale Kurzzeitvermietung von Wohnraum (z.B. als Ferienwohnung) und länger als drei Monate andauernder Leerstand von Wohnraum.



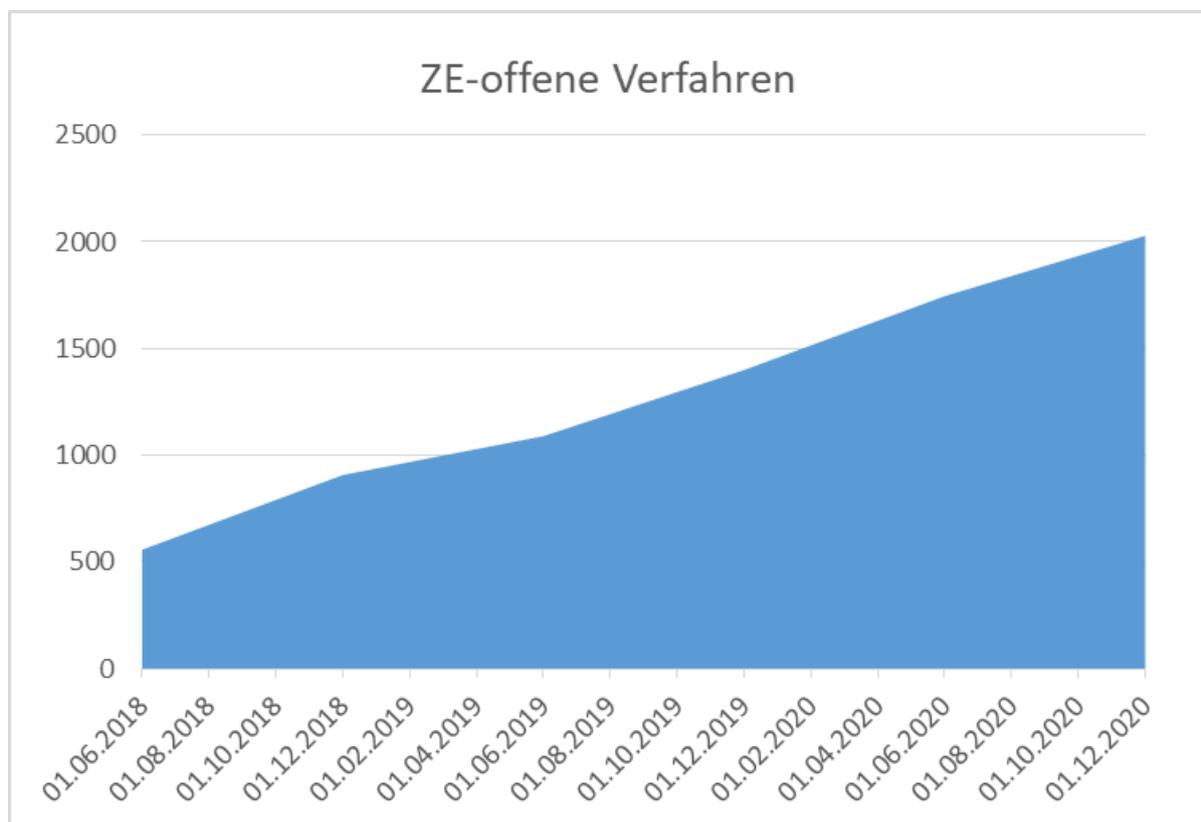
(In den Legenden der Grafiken wird „Zweckentfremdung“ durch „ZE“ abgekürzt)

Während sich über den Zeitraum 2018 bis 2020 die Vorgänge hinsichtlich der Leerstände und der „Fehlnutzung“ ungefähr die Waage hielt, konnte trotz Personalzusetzungen keine Steigerung der Verfahren erreicht werden. Die im Vergleich zum ersten Halbjahr 2020 gesunkene Anzahl der gemeldeten leerstehenden Wohnungen dürfte zumindest teilweise auf die Pandemie zurückzuführen sein. Während im ersten Halbjahr die Vermietung von Wohnraum, wie einige Vermieter in den zweckentfremdungsrechtlichen Verfahren oft vorbrachten, aufgrund geltender Kontaktbeschränkungen erschwert war, konnte sich die Situation im Sommer 2020 etwas entspannen. Weiterhin hoch dürfte der Anteil der im

Homeoffice arbeitenden Kölnerinnen und Kölner sein, die alleine dadurch, dass sie mehr Zeit in Ihren Wohnhäusern verbrachten, leichter auf leerstehende Wohnungen im Haus oder Umfeld aufmerksam wurden.

Entgegen öffentlicher Wahrnehmung besteht das Ziel der Aktivitäten der Wohnungsaufsicht nicht in der Verfügung von Bußgeldern, sondern in der Zuführung des leer stehenden oder zweckentfremdet genutzten Wohnraums zu Wohnzwecken. Bußgelder stellen hierbei ein Sanktionierungsinstrument dar, das den Forderungen der Wohnungsaufsicht Nachdruck verleiht. Der gesetzlich mögliche Rahmen hinsichtlich der Größenordnung der Bußgelder kann jedoch aufgrund der tatsächlichen Rechtsprechung nicht hinreichend ausgeschöpft werden, so dass das Druckpotential der Bußgeldandrohung oftmals nicht die Wirkung entfaltet, die eigentlich intendiert und auch notwendig ist.

Die meisten der eingeleiteten Verfahren münden in mehrmonatige, aufwändige Ermittlungen. Es wird in jedem Einzelfall geklärt, ob tatsächlich eine Zweckentfremdung von Wohnraum nach den gegebenen rechtlichen Bestimmungen vorliegt und ggf. welche Maßnahmen zu ergreifen sind. Die gesetzlichen und satzungsrechtlichen Regelungen wie auch die Rechtsprechung stellen hohe Ansprüche an dieses Prüfverfahren. Dass sich die Zahl der offenen Verfahren im zweiten Halbjahr 2020 weiter erhöht hat, hat seine Ursache - neben den pandemiebedingten Einschränkungen - darin, dass die sukzessiv erfolgenden Personalzusetzungen im Aufgabengebiet erst zeitverzögert Wirkung zeigen: Die Einarbeitung in die komplexe Materie nimmt einige Zeit in Anspruch und die Auswahlverfahren für die letzten unbesetzten Stellen stehen aktuell kurz vor dem Abschluss.



Das Amt für Wohnungswesen hat seit 2019 eine Internetseite mit vielen wichtigen Hinweisen und Informationen zu häufig gestellten Fragen rund um das Thema Wohnraumschutz eingerichtet, um die Öffentlichkeit verstärkt für dieses Thema zu sensibilisieren. Ebenfalls ist

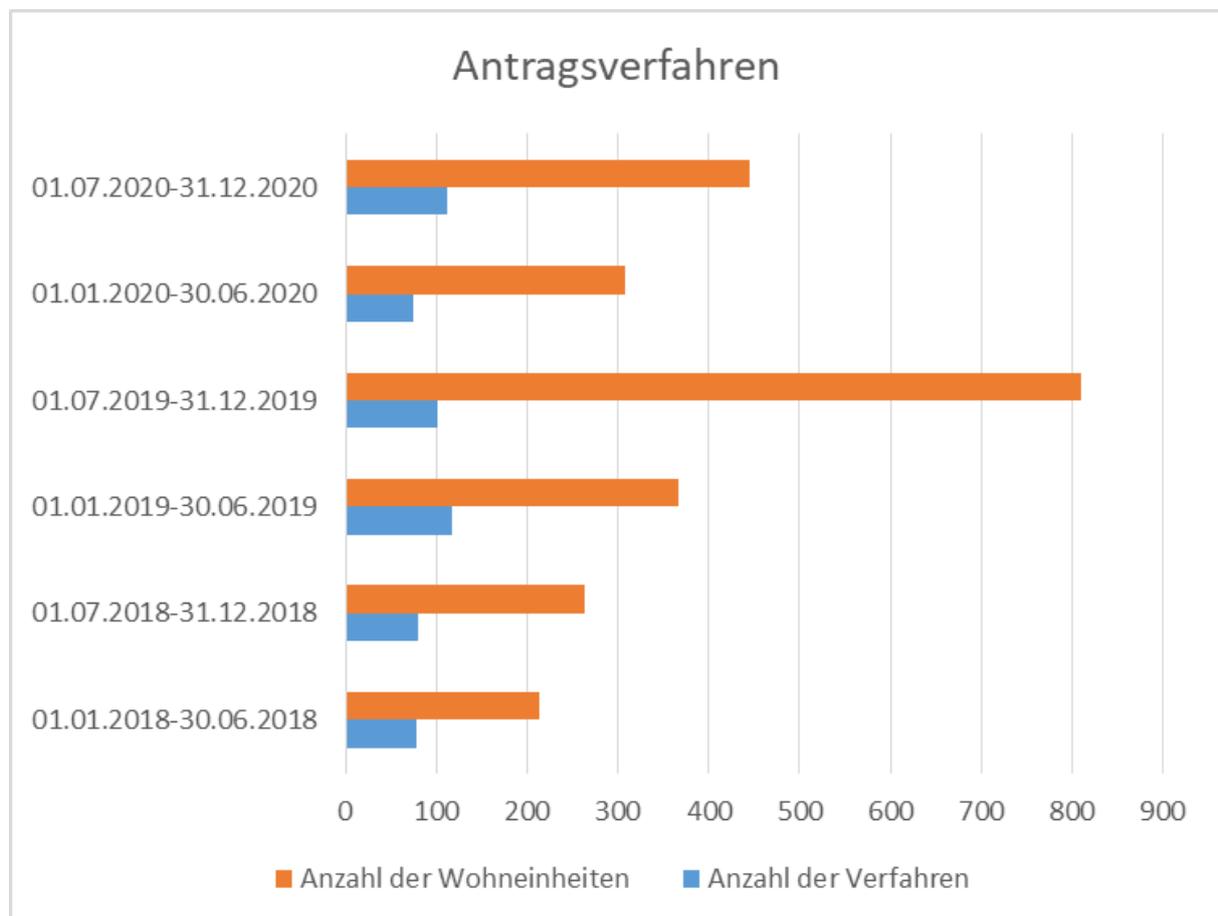
es über ein dort eingestelltes Meldeportal möglich, einen Verdacht auf Zweckentfremdung von Wohnraum direkt an das Amt für Wohnungswesen zu melden.

5. Antragsverfahren

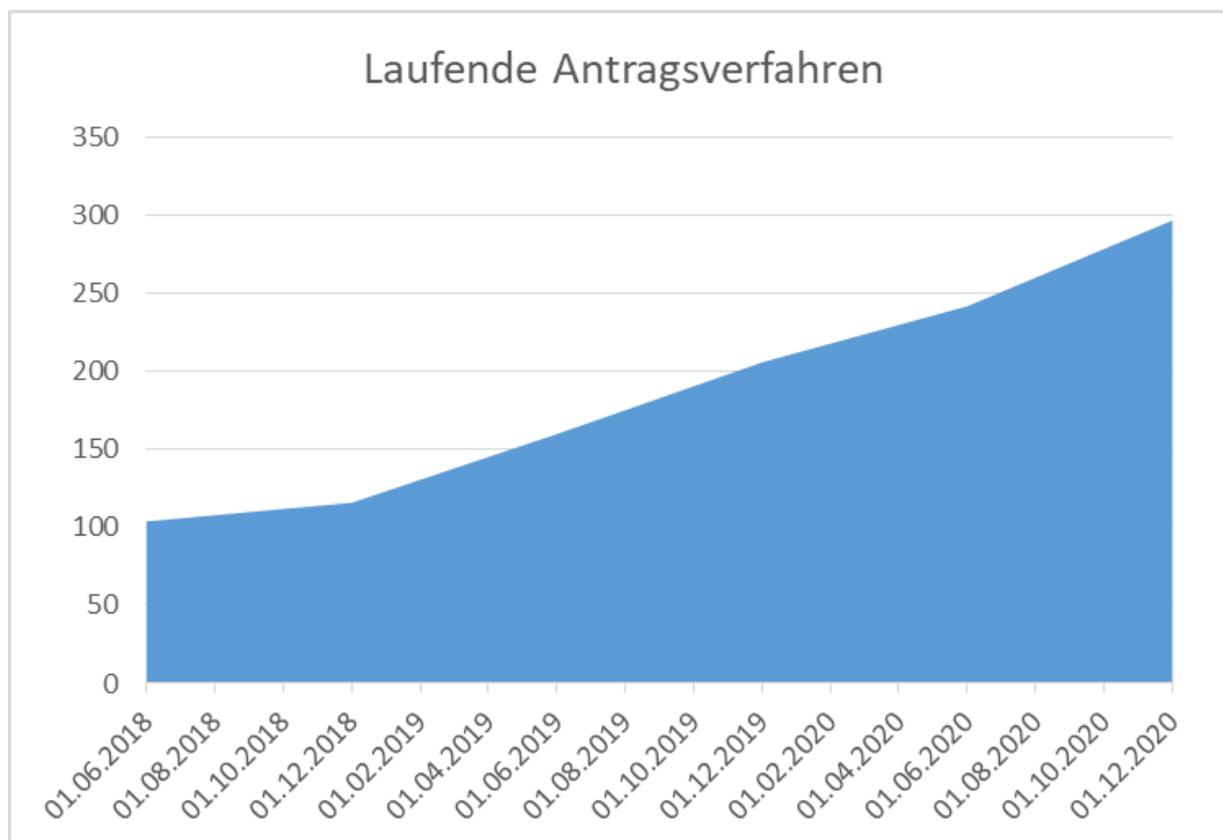
Beim Amt für Wohnungswesen gingen im 2. Halbjahr 2020 112 Anträge auf Genehmigung zur Zweckentfremdung von Wohnraum ein. In der Regel werden die Genehmigungen in diesen Fällen erteilt, wenn vom Antragssteller geeigneter Ersatzwohnraum im Kölner Stadtgebiet geschaffen wird.

Ein Teil der Anträge richtet sich auf Erteilung einer Genehmigung zur Umwandlung von Wohneinheiten in Gewerbeeinheiten - ebenfalls eine genehmigungspflichtige Zweckentfremdung von Wohnraum. Hier werden Genehmigungen in aller Regel erteilt, wenn ein hohes öffentliches Interesse an dieser Umwandlung besteht, beispielsweise für die Nutzung als Facharztpraxen, KITAs oder Sozialbüros.

Der im ersten Halbjahr 2020 (im Vergleich zu 2019) noch verzeichnete Rückgang der Antragsverfahren hat sich nicht fortgesetzt. Die Zahl der Verfahren hat im zweiten Halbjahr das Niveau des Vorjahres erreicht.



Die Anzahl eingegangener Anträge liegt in etwa auf dem Vorjahresniveau. Die abschließende Bearbeitung der bei der Wohnungsaufsicht anhängigen (laufenden) Antragsverfahren dauert wegen vielfältiger und komplexer rechtlicher Prüfungen und notwendiger Ermittlungen im Einzelfall oftmals länger als sechs Monate. Informationen über die Zahl aktuell eingegangener Anträge sagen deshalb wenig über die Anzahl laufend bearbeiteter Antragsfälle aus.



6. Entwicklung der Zweckentfremdung (ZE) von Wohnraum seit der Einführung der Wohnraumschutzsatzung in Zahlen

Eingeleitete Wiederzuführungsverfahren seit 01.07.2014 (Anzahl der Wohneinheiten):

Zeitraum	ZE-Umwandlung (inkl. Ferienwohnungen)	ZE-Leerstand	ZE-sonstige (z.B. Prostitution)	ZE-gesamt
01.07.2014- 31.12.2014	23	131	1	155
2015 (gesamt)	116	92	11	219
2016 (gesamt)	103	152	9	264

Zeitraum	ZE-Umwandlung (inkl. Ferienwohnungen)	ZE-Leerstand	ZE-sonstige (z.B. Prostitution)	ZE-gesamt
2017 (gesamt)	166	136	6	308
2018 (gesamt)	545	113	1	659
01.01.2018- 30.06.2018	153	47	1	201
01.07.2018- 31.12.2018	392	66	0	458
2019 (gesamt)	436	362	40	838
01.01.2019- 30.06.2019	181	214	9	404
01.07.2019- 31.12.2019	255	148	31	434
2020 (gesamt)	342	278	41	661
01.01.2020- 30.06.2020	130	159	26	315
01.07.2020- 31.12.2020	212	119	15	346

Abgeschlossene und offene Wiederzuführungsverfahren seit 01.07.2014 (Anzahl der Wohneinheiten):

Zum Stichtag	ZE-Eingänge kumuliert	ZE- Abschlüsse e kumuliert	ZE-offene Verfahren
31.12.2014	155	59	96
31.12.2015	374	225	149
31.12.2016	638	352	268
31.12.2017	946	512	434
30.06.2018	1146	588	558
31.12.2018	1604	696	908
30.06.2019	2008	918	1090
31.12.2019	2442	1042	1400
30.06.2020	2826	1080	1746
31.12.2020	3174	1145	2029

Bußgeldverfahren seit 01.07.2014 (Anzahl der Verfahren):

Zeitraum	Eingeleitete Bußgeldverfahren	Erlassene Bußgeldbescheide	
		Anzahl	Betrag (€)
01.07.2014- 31.12.2014	6	2	20.000
2015 (gesamt)	34	9	114.500
2016 (gesamt)	30	11	123.000
2017 (gesamt)	25	0	0
2018 (gesamt)	68	11	75.500
01.01.2018- 30.06.2018	12	3	11.000
01.07.2018- 31.12.2018	56	8	64.500
2019 (gesamt)	104	31	387.000
01.01.2019- 30.06.2019	54	20	108.000
01.07.2019- 31.12.2019	50	11	279.000
2020 (gesamt)	69	24	50.500
01.01.2020- 30.06.2020	61	20	40.500
01.07.2020- 31.12.2020	8	4	10.000

7. Aktuelles zu den Rechtsgrundlagen zum Wohnraumschutz

Die Landesregierung und der Landtag NRW beabsichtigen ein „Wohnraumstärkungsgesetz“ (WohnStG NRW) zu beschließen, das Mitte 2021 in Kraft treten soll. Das Gesetz soll das bisherige Wohnungsaufsichtsgesetz NRW (WAG NRW) ablösen und beinhaltet neben Regelungen zur Wohnungspflege (inhaltlich etwa vergleichbar dem WAG NRW) und neu aufgenommenen Bestimmungen zu adäquaten Wohnverhältnissen in Unterkünften für Arbeitnehmer auch wesentlich detailliertere Regelungen zum Schutz von Wohnraum vor zweckfremden Nutzungen.

Der Referentenentwurf zu diesem Gesetz wurde im Oktober 2020 vorgelegt. Der auf die ersten Stellungnahmen der Verbände folgende Entwurf der Landesregierung durchlief am 05.02.2021 die formale Verbände-Anhörung im Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen des Landtags NRW und befindet sich im laufenden Gesetzgebungsverfahren. Es ist geplant, dass dieses Gesetz zum 01.07.2021 in Kraft treten soll.

Auch wenn das Gesetzgebungsverfahren noch nicht abgeschlossen ist, lassen sich aus dem vorliegenden Gesetzentwurf bereits einige wesentliche Punkte ableiten, die zu Veränderungen

der Rechtsgrundlagen bei der kommunalen Aufgabe „Schutz von Wohnraum vor Zweckentfremdung“ führen werden.

Ebenso wie das WAG NRW enthält auch der Gesetzentwurf zum WohnStG eine Ermächtigungsgrundlage, die betroffene Kommunen dazu berechtigt, eine kommunale Wohnraumschutzsatzung zu erlassen.

Während das WAG NRW den Schutz von Wohnraum vor zweckfremder Nutzung über die reine Ermächtigungsgrundlage hinaus nicht näher regelt, enthält das WohnStG nun vielfältige Detailregelungen zum Wohnraumschutz. Dazu gehören z.B. Definitionen wesentlicher Begriffe wie „Wohnraum“, „Zweckentfremdung“, „Ersatzwohnraum“, „genehmigungsfähige, zweckfremde Nutzungen“, „genehmigungsfreie, zweckfremde Nutzungen“ und vieles mehr. Neu eingeführt werden soll außerdem eine Anzeige- und Registrierungsverpflichtung über eine sogenannte „Wohnraum-ID-Nummer“, um Transparenz auf dem Markt der Kurzzeitvermietung von Wohnungen über Onlineportale herzustellen.

Die Verwaltung prüft zurzeit auf Basis des heute bekannten Regelungsstandes des Gesetzentwurfes zum WohnStG, inwieweit die Wohnraumschutzsatzung der Stadt Köln (2019) mit den neuen gesetzlichen Regelungen kompatibel ist bzw. wo Anpassungsbedarf besteht, weil derzeit gültige Satzungsregelungen mit dem neuen Landesrecht unvereinbar sind.

Die Verwaltung beabsichtigt, zur Entscheidung in der Ratssitzung am 24.06.2021 eine aktualisierte Wohnraumschutzsatzung in die Beratungsfolge ab dem 27.05.2021 einzubringen.