



Zweckentfremdung von Wohnraum in Köln

6. Bericht (1. Halbjahr 2021)

Stand 30.06.2021

Inhaltsverzeichnis

1. Anlass und Zweck des Berichts	2
2. Politische Schwerpunktsetzung	2
3. Ziele des Wohnraumschutzes und rechtliche Rahmenbedingungen.....	2
4. Wiederzuführungsverfahren.....	3
5. Antragsverfahren.....	6
6. Aktuelles zu den Rechtsgrundlagen zum Wohnraumschutz.....	8
7. Entwicklung der Zweckentfremdung (ZE) von Wohnraum seit der Einführung der Wohnraumschutzsatzung in Zahlen.....	10

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 zeigen die Zunahme des Anteils der Single-Haushalte, mehr Wohnfläche pro Bewohner*in 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.

Zum 01.07.2021 hat sich die Rechtsgrundlage für den Wohnraumschutz nun noch einmal grundlegend weiterentwickelt. Nähere Informationen finden Sie unter Ziff. 6 („Aktuelles zu den Rechtsgrundlagen“).

3. Ziele des Wohnraumschutzes und rechtliche Rahmenbedingungen

Der Wohnraumschutz setzt sich aus zwei verwandten Bereichen zusammen, der Wohnungspflege und dem Zweckentfremdungsrecht.

Das Wohnungsaufsichtsrecht, bislang im Wohnungsaufsichtsgesetz (WAG NRW) und ab 01.07.2021 im Wohnraumstärkungsgesetz (WohnStG NRW) geregelt, 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 (Kurzzeitvermietung) oder als Büro- oder Gewerberaum genutzt werden, leer stehen oder ohne Nachfolgegebäude abgebrochen bzw. zerstört werden. Bis 30.06.2021 fand sich die Ermächtigung für den Erlass der hierfür notwendigen kommunalen Wohnraumschutzsatzungen in § 10 WAG NRW.

Ab 01.07.2021 beinhaltet § 12 WohnStG NRW eine (inhaltlich leicht veränderte) Ermächtigungsgrundlage zum Erlass kommunaler Satzungen zum Schutz von Wohnraum vor zweckfremder Nutzung. Das Gesetz regelt aber darüber hinaus wesentliche Definitionen und Tatbestände der Wohnraumzweckentfremdung unmittelbar und entzieht diese dadurch einer abweichenden Regelung durch eine kommunale Satzung (Weitere Informationen zu den geänderten Rechtsgrundlagen siehe Ziff. 6).

Das im Amt für Wohnungswesen angesiedelte Aufgabengebiet Wohnungsaufsicht handelt zu dem Zeitpunkt, zu dem dieser Bericht erstellt wurde, bereits nach den neuen Rechtsgrundlagen (WohnStG NRW in Verbindung mit der zum 01.07.2021 aktualisierten Kölner Wohnraumschutzsatzung).

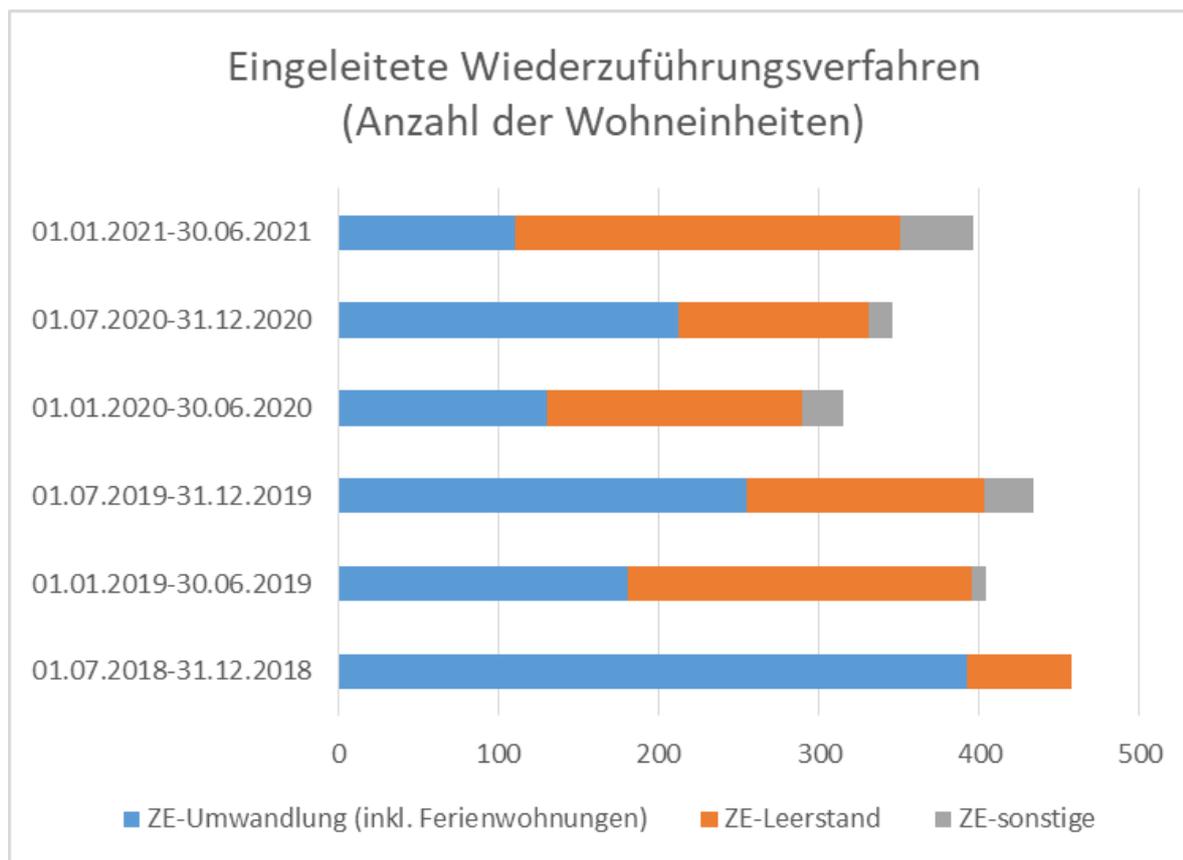
Das Amt für Wohnungswesen kann auf dieser Rechtsgrundlage sowohl die Beseitigung häufig bestehender Mängel an Wohnraum, als auch die Wiederaufführung leer stehenden oder zweckentfremdet genutzten Wohnraums zu Wohnzwecken anordnen.

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 unerlaubte Kurzzeitvermietung von Wohnraum (z.B. als Ferienwohnung) und länger als sechs¹ Monate andauernder Leerstand von Wohnraum.

¹ ab 01.07.2021 gemäß § 12 Abs. 2 Nr. 5 WohnStG NRW



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

Es zeigt sich, dass die Anzahl der Verfahren im Vergleich zur ersten Jahreshälfte 2020 deutlich angestiegen ist. Dabei sind die Fälle der „Umwandlung“ im Vergleich zu „Leerstand“ zurückgegangen. Dies dürfte zumindest teilweise auf die Pandemie zurückzuführen sein, da die Kurzzeitvermietung an Tourist*innen von dem im vergangenen Jahr eingebrochenen Reisemarkt betroffen sein dürfte. Weiterhin hoch dürfte der Anteil der im Homeoffice arbeitenden Kölner*innen sein, die alleine dadurch, dass sie mehr Zeit in Ihren Wohnhäusern verbrachten, leichter auf leerstehende Wohnungen im Haus oder Umfeld aufmerksam wurden.

Ziel der Aktivitäten der Wohnungsaufsicht ist es in erster Linie, leer stehenden oder zweckentfremdet genutzten Wohnraum wieder Wohnzwecken zuzuführen und nicht Bußgelder zu verhängen. Gleichwohl stellt die Zweckentfremdung von Wohnraum eine Ordnungswidrigkeit dar, die nach der Kölner Wohnraumschutzsatzung mit einem Bußgeld geahndet werden kann. Ab 01.07.2021 hat auch der Landesgesetzgeber im WohnStG NRW durch die gesetzliche Regelung der Bußgeldtatbestände und nicht zuletzt durch die deutliche Erhöhung des Bußgeldrahmens den schädlichen Auswirkungen dieser Ordnungswidrigkeiten eine hohe Bedeutung zugemessen. Bußgelder stellen ein Sanktionierungsinstrument dar, das den Forderungen der Wohnungsaufsicht Nachdruck verleiht.

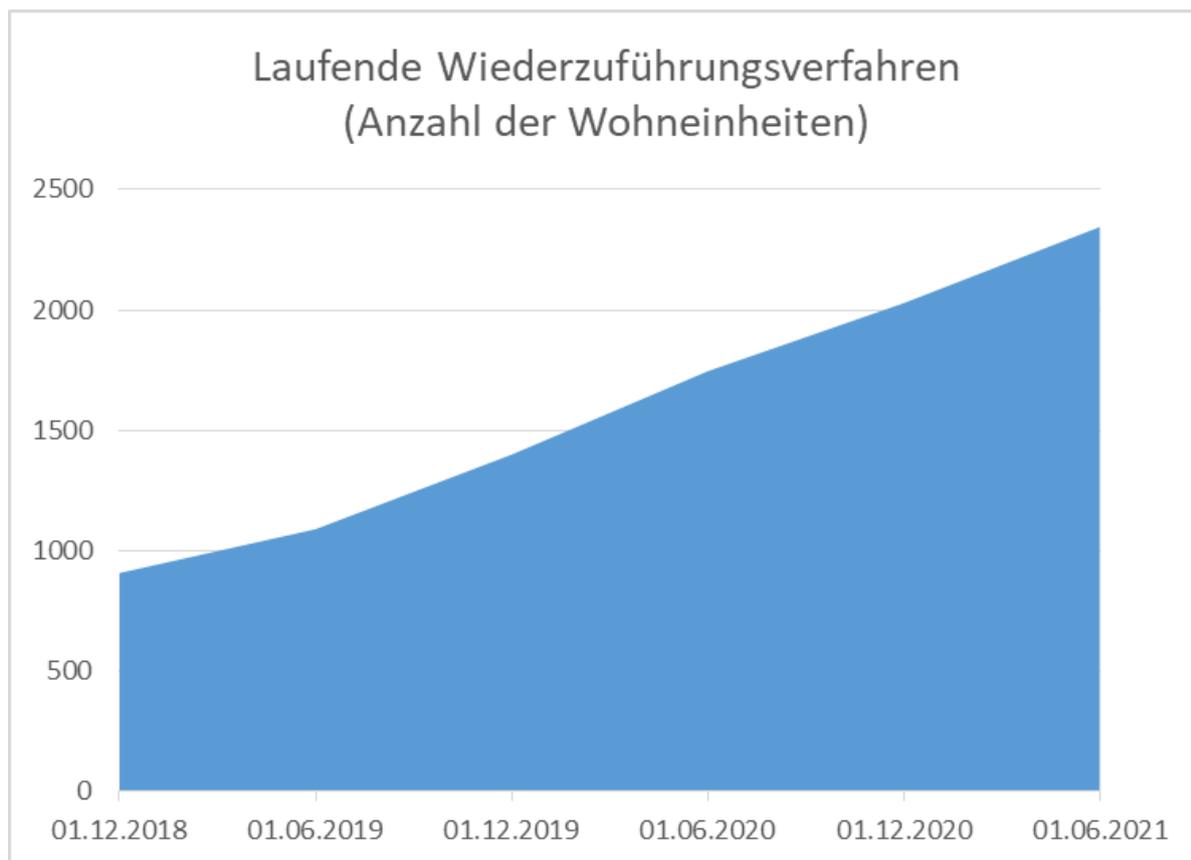
In der Praxis war es bislang jedoch oftmals so, dass der Ausschöpfung des gesetzlich möglichen Bußgeldrahmens (Höhe der Bußgelder) durch die Rechtsprechung enge Grenzen gesetzt wurden, so dass das Druckpotential einer Bußgeldandrohung vielfach nicht die Wirkung entfaltet, die eigentlich intendiert und auch notwendig ist. Inwieweit sich die Sichtweise der Gerichtsbarkeit auf Bußgeldverfahren bei Wohnraumzweckentfremdung

möglicherweise durch die ab 01.07.2021 im WohnStG NRW verstärkt gesetzlich manifestierten Bußgeldbestimmungen wandeln wird, bleibt abzuwarten.

Das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum stellt rechtlich betrachtet einen (zulässigen!) Eingriff in das grundgesetzlich verbrieft Eigentumsrecht aus Artikel 14 Grundgesetz dar. Deshalb ist die persönliche Interessenlage betroffener Eigentümer*innen grundsätzlich kontrovers zum behördlichen Standpunkt, der hier das öffentliche Interesse am Erhalt vorhandenen Wohnraums zu Wohnzwecken vertritt.

So ist die juristisch korrekte Bewertung von Tatbeständen der Zweckentfremdung auf der Grundlage der Satzungsregelungen und gesetzlichen Bestimmungen bei jeder einzelnen Entscheidung von besonderer Bedeutung und entsprechend aufwändig. Die rechtlichen Regelungen, aber auch die Rechtsprechung stellen hohe Ansprüche an diese rechtliche Bewertung. Zur Vorbereitung einer gerichtsfesten Entscheidung des einzelnen Falles sind dabei in den meisten Verfahren detaillierte Ermittlungen erforderlich, die sich oft über mehrere Monate erstrecken. Nur so ist rechtssicher zu klären, ob tatsächlich eine Zweckentfremdung von Wohnraum nach den gegebenen rechtlichen Bestimmungen vorliegt und ggf. welche Maßnahmen zu ergreifen sind.

Die Anzahl der offenen Verfahren hat sich im ersten Halbjahr 2021 weiter erhöht. Wie oben dargestellt, laufen die Verwaltungsverfahren vielfach über längere Zeiträume. Für den fortgesetzten Anstieg der Zahl laufender Verfahren ist – neben den Auswirkungen der Corona-Pandemie – seit mehr als einem Jahr auch ursächlich, dass die sukzessiv erfolgten Personalzusetzungen im Aufgabengebiet erst zeitverzögert Wirkung zeigen: Die Einarbeitung neuer Mitarbeiter*innen in die komplexe Materie nimmt einige Zeit in Anspruch und dauert noch an. Auch die Rechtsänderung zum 01.07.2021 wird – je nach Fallkonstellation – eine Neubewertung der Sachverhalte erfordern, was neben der generellen Anpassung der Verwaltungsverfahren an das neue Recht einen zusätzlichen Aufwand verursacht.



Das Amt für Wohnungswesen hat bereits 2019 auf der Internetseite der Stadt Köln viele wichtige Hinweise und Informationen zu häufig gestellten Fragen rund um das Thema Wohnraumschutz veröffentlicht, um die Öffentlichkeit verstärkt für dieses Thema zu sensibilisieren. Aktuell finden sich dort auch wichtige Informationen zur Rechtsänderung zum 01.07.2021.

Ebenfalls ist es über ein dort eingerichtetes Meldeportal auf einfache Weise möglich, das Amt für Wohnungswesen direkt über einen Verdacht auf Zweckentfremdung von Wohnraum zu informieren.

Link:

https://formular-server.de/Koeln_FS/findform?shortname=56-F38_WohnRZwEnt&formtecid=3&areashortname=send_html

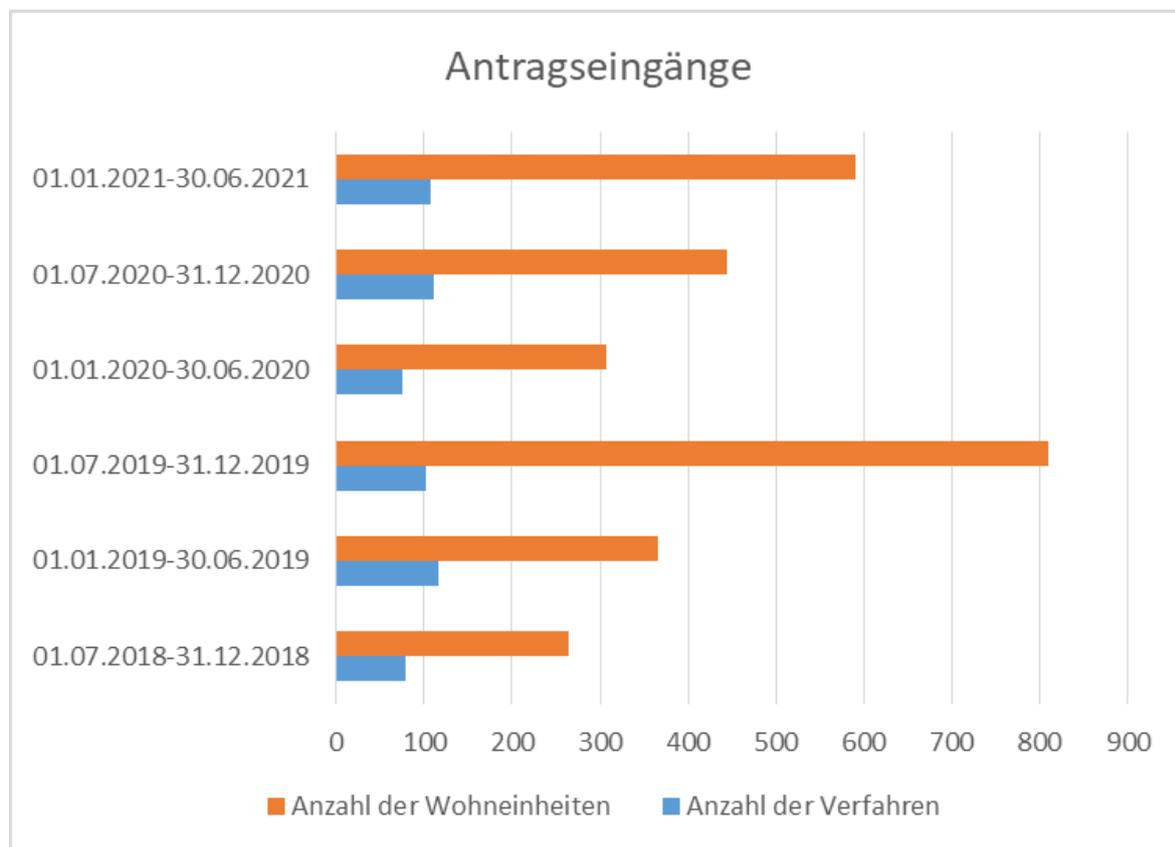
5. Antragsverfahren

In der Mehrzahl der beim Amt für Wohnungswesen eingehenden Anträge auf Genehmigung zur Zweckentfremdung von Wohnraum werden die Genehmigungen erteilt, wenn von Antragstellenden geeigneter Ersatzwohnraum im Kölner Stadtgebiet geschaffen wird.

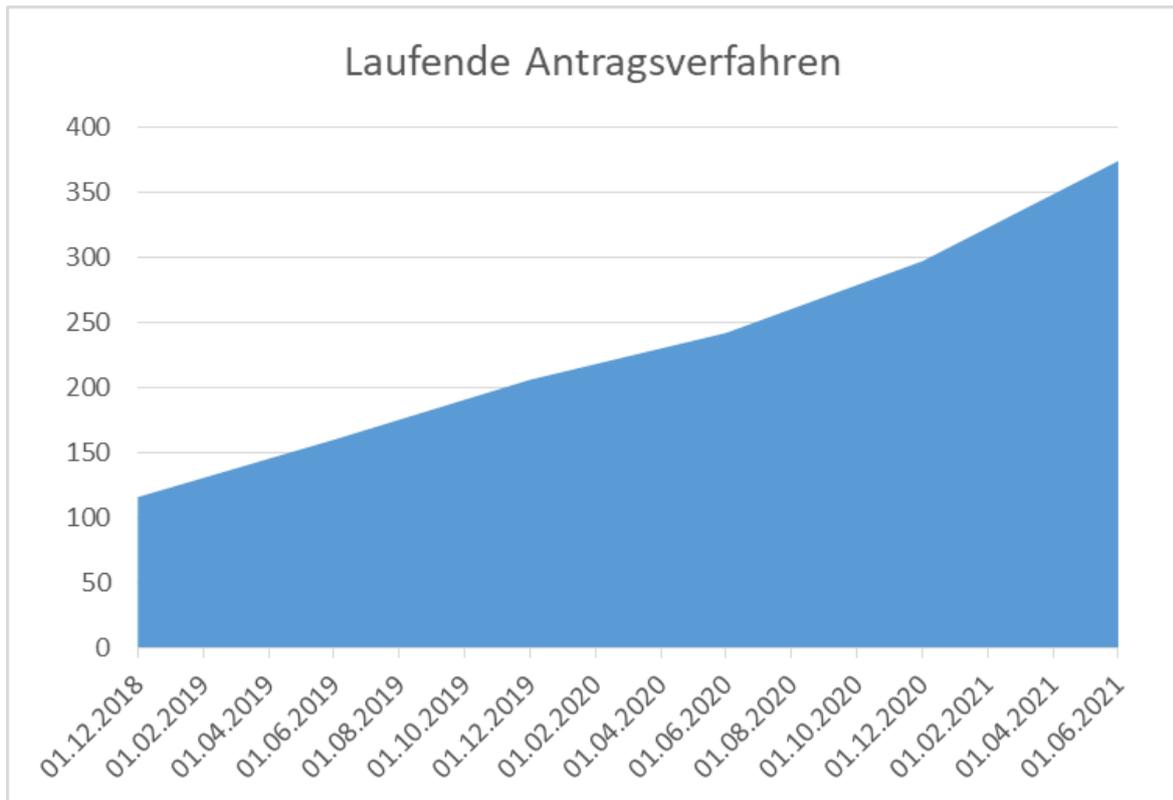
Ein Teil der Anträge richtet sich auf Erteilung einer Genehmigung zur Umwandlung von Wohneinheiten in Gewerbeeinheiten - ebenfalls eine genehmigungspflichtige Zweckentfremdung von Wohnraum. Hier werden Genehmigungen in aller Regel erteilt, wenn

ein hohes öffentliches Interesse an dieser Umwandlung besteht, beispielsweise für die Nutzung als Facharztpraxen, KITAs oder Sozialbüros.

Der im ersten Halbjahr 2021 (im Vergleich zu 2019) noch verzeichnete Rückgang der Antragsverfahren hat sich nicht fortgesetzt. Die Zahl der Verfahren hat im ersten Halbjahr 2021 das Niveau des Jahres vor der Pandemie (1. Halbjahr 2019) überschritten.



Die Anzahl eingegangener Anträge orientiert sich inzwischen wieder eher am letzten Jahr vor der Corona-Pandemie, 2019. Die abschließende Bearbeitung der bei der Wohnungsaufsicht anhängigen (laufenden) Antragsverfahren dauert wegen der vielfältigen und komplexen Prüfungen und 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. Aktuelles zu den Rechtsgrundlagen zum Wohnraumschutz

Der Landtag NRW hat am 23.06.2021 das Wohnraumstärkungsgesetz (WohnStG NRW) beschlossen, das zum 01.07.2021 in Kraft getreten ist und das Wohnungsaufsichtsgesetz NRW (WAG NRW) ersetzt.

Damit wird zum 01.07.2021 in NRW (und in Köln zusätzlich durch die zeitgleich in Kraft getretene, auf die neue Rechtsgrundlage abgestimmte, neue Wohnraumschutzsatzung) der Schutz von Wohnraum vor zweckfremder Nutzung auf eine neue rechtliche Grundlage gestellt.

Im Unterschied zur bisherigen Rechtsgrundlage im WAG NRW enthält das WohnStG NRW diverse gesetzliche Detailregelungen zur Wohnraumzweckentfremdung, die bislang einer Festlegung durch eine kommunale Satzung vorbehalten waren.

Die neue Kölner Wohnraumschutzsatzung wurde noch während des im Landtag NRW laufenden Gesetzgebungsverfahrens zum WohnStG NRW erarbeitet. Sie berücksichtigt die durch das WohnStG NRW geänderte Rechtslage und wurde am 24.06.2021 vom Rat beschlossen. So konnte sie zeitgleich mit dem WohnStG NRW am 01.07.2021 in Kraft treten. Die Stadt Köln verfügt damit als erste Kommune in NRW über eine an die neue Rechtslage angepasste kommunale Satzung zum Schutz von Wohnraum vor Zweckentfremdung.

Im WohnStG NRW wird erstmalig eine Wohnraum-Identitätsnummer für Kurzzeitvermietungen (Anzeige- und Registrierungspflicht) eingeführt und damit die Grundlage für mehr Transparenz auf diesem Markt geschaffen.

Für die praktische Verwendung der Wohnraum-ID-Nummer soll unter Federführung des Landes NRW ein landeseinheitliches IT-Verfahren bereitgestellt werden. Das Gesetz sieht für die Vergabe dieser Wohnraum-ID-Nummern eine Übergangsfrist von 12 Monaten vor. Die

Stadt Köln wird mit der Vergabe von Wohnraum-ID-Nummern beginnen, sobald das avisierte IT-Verfahren etabliert ist.

Im WohnStG NRW wurde außerdem der Bußgeldrahmen von bislang maximal 50.000 € auf nunmehr maximal 500.000 € erhöht, was ein deutliches Statement des Gesetzgebers bezüglich der Bedeutung von Ordnungswidrigkeiten bei Wohnraumzweckentfremdung darstellt.

Die Verwaltung informiert die Bürger*innen auf der Internetseite unter „Wohnen in Köln“ über wesentliche Neuerungen und Veränderungen der Rechtslage im Hinblick auf die Zweckentfremdung von Wohnraum.

<https://www.stadt-koeln.de/leben-in-koeln/soziales/wohnen-wohnungshilfen/wohnraumschutz-und-zweckentfremdungsverbot>

Weiterführende Links:

Kölner Wohnraumschutzsatzung 2021 im Wortlaut:

https://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/bekanntmachungen/2021/2021.06.30_0143-01_wohnraumschutzsatzung_vom_30.06.2021.pdf

Wohnraumstärkungsgesetz NRW im Wortlaut:

https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=2&gld_nr=2&uql_nr=237&bes_id=46087&menu=0&sg=0&aufgehoben=N&keyword=wohnraumst%E4rkungsgesetz#det0

Informationen beim Landtag NRW zum Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens:

https://www.landtag.nrw.de/home/dokumente_und_recherche/gesetzgebungsportal/aktuelle-gesetzgebungsverfahren/wohnraumstarkungsgesetz.html

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

Eingeleitete Wiederaufbereitungsverfahren 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
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
01.01.2021- 30.06.2021	110	241	45	396

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

Zum Stichtag	ZE-Eingänge kumuliert	ZE-Abschlüsse 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
30.06.2021	3570	1225	2345

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
01.01.2021- 30.06.2021	34	5	71.000