

Öffentliche **Beschlussvorlage**

Vorlagen-Nr.:
<b>V/0692/2014</b>
Auskunft erteilt: Herr Bragard
Ruf: 492 64 70
E-Mail: BragardR@stadt-muenster.de
Datum: 15.09.2014

Betrifft

Wohnraumschutzsatzung

Beratungsfolge

23.10.2014	Ausschuss für Stadtplanung, Stadtentwicklung, Verkehr und Wohnen	Vorberatung
23.10.2014	Ausschuss für Soziales, Stiftungen, Gesundheit, Verbraucherschutz und Arbeitsförderung	Vorberatung
29.10.2014	Haupt- und Finanzausschuss	Vorberatung
05.11.2014	Rat	Entscheidung

**Beschlussvorschlag:**

**I. Sachentscheidung**

1. Der Rat beschließt die als Anlage 1 beigefügte Satzung zum Schutz und Erhalt von Wohnraum in Münster (Wohnraumschutzsatzung).
2. Die Verwaltung berichtet dem Haupt- und Finanzausschuss 2 Jahre nach Inkrafttreten über die Erfahrungen bei der Umsetzung der Satzung

**II. Finanzielle Auswirkungen**

In den ersten zwei Jahren fallen im Amt für Wohnungswesen keine zusätzlichen Kosten an. Hier können aktuell frei gewordene Kapazitäten aufgrund des Rückgangs der Anträge im Aufgabenbereich „Eigentumsförderung“ zur Umsetzung der Satzung genutzt werden. Mit der Einführung der Wohnraumschutzsatzung fällt allerdings im Bauordnungsamt zusätzlicher Aufwand an, der aufgrund der ohnehin angespannten Personalsituation als kritisch anzusehen ist. In dem angekündigten Erfahrungsbericht werden die Entwicklung der Fallzahlen und die sich ggfls. hieraus ergebenden finanziellen Auswirkungen dargestellt.

## **Begründung:**

### **Beschlusslage**

In der Sitzung des Rates am 10.07.2013 wurde der Antrag der SPD- Fraktion Nr.: A-R/0038/2013 „Wohnen muss bezahlbar sein – Luxusmodernisierung verhindern, neue Möglichkeiten im Bestand suchen“ an den Hauptausschuss verwiesen.

Eines der Antragsanliegen der SPD - Fraktion war, die Zweckentfremdung von Wohnraum durch langen Leerstand oder Umwandlung in Büro– oder Gewerbeflächen zu verhindern und dafür die Möglichkeiten der Zweckentfremdungsverordnung aktiv zu nutzen.

Die Verwaltung schlug dem Hauptausschuss in seiner Sitzung am 25.09.2013 vor, den Antrag der SPD - Fraktion im Rahmen der Fortschreibung des Handlungsprogramms Wohnen in Form des „Kommunalen Handlungskonzeptes Wohnen“ zu berücksichtigen (Vorlage V/0620/2013). Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen/GAL und die Ratsgruppe DIE LINKE. brachten hierzu einen Änderungsantrag ein. Anliegen dieses Antrags war, dass angesichts der zunehmenden Knappheit an preiswerten Wohnungen und der trotzdem stattfindenden Zweckentfremdung von Wohnraum die Verwaltung auf der Grundlage des § 40 Abs. 4 des Gesetzes zur Förderung und Nutzung von Wohnraum für das Land Nordrhein-Westfalen (WFNG NRW) alsbald einen Entwurf für eine kommunale Satzung vorlegen soll. Hiernach wird das Leerstellenlassen und die Umnutzung von Wohnraum zu anderen Zwecken der Genehmigungspflicht unterworfen. Der Hauptausschuss beschloss diesen Antrag einstimmig.

### **Historie**

Das „Zweckentfremdungsverbot“ ist kein neues Instrument zum Schutz des frei finanzierten Wohnungsbestandes. Der Genehmigungsvorbehalt für zweckfremde Nutzungen hat in Münster wie in anderen Städten „Historie“, z.B. in Köln, Bonn, Düsseldorf und Aachen. Zuletzt mit der Zweckentfremdungsverordnung vom 12.06.2001, also vor der Föderalismusreform, hatte das Land NRW die Stadt Münster in die Gebietskulisse für das Zweckentfremdungsverbot einbezogen. Die Verordnung galt für die Dauer von fünf Jahren und wurde nach Ablauf dieser Befristung nicht verlängert. Seit 01.01.2007 besteht in Münster für die Umwandlung von frei finanzierten Wohnungen in Büro- oder Gewerberaum, deren Abriss sowie für den dauerhaften Leerstand kein wohnungsrechtlicher Genehmigungsvorbehalt mehr.

### **Rechtliche Grundlagen**

Der Landtag NRW hat am 09.04.2014 das Wohnungsaufsichtsgesetz (WAG NRW) beschlossen, das am 30.04.2014 in Kraft getreten ist (GV. NRW. S. 269). Die seit einer Gesetzesänderung im Jahr 2012 im § 40 Abs. 4 des WFNG NRW enthaltene Ermächtigung für den Erlass einer „Zweckentfremdungssatzung“ wurde in das neue WAG NRW überführt.

Nach § 10 Abs.1 WAG NRW kann die Gemeinde durch Satzung Gebiete mit erhöhtem Wohnungsbedarf festlegen, in denen Wohnraum nur mit Genehmigung zweckentfremdet werden darf. Zur Prüfung der Tatbestandsvoraussetzung „erhöhter Wohnungsbedarf“ wurden relevante Gutachten und Prognosen herangezogen.

Die Auswahl der Prüfkriterien erfolgte unter Berücksichtigung der bisherigen Rechtsprechung (vorrangig OVG Urteil Berlin vom 13.06.2002, Az.: OVG 5 B 18.01 bis 22.01) zu den Zweckentfremdungsverordnungen.

Folgende Fakten belegen aus Sicht der Verwaltung, dass Münster ein Gebiet mit erhöhtem Wohnraumbedarf im Sinne des § 10 Abs. 1 WAG NRW ist:

## 1. Kündigungssperrfristverordnung

Die Landesregierung NRW hat am 24.01.2012 die „Verordnung zur Bestimmung der Gebiete mit verlängerter Kündigungssperrfrist bei der Begründung und Veräußerung von Wohneigentum an vermieteten Wohnungen“ (Kündigungssperrfristverordnung) beschlossen. Sie trat am 10.02.2012 in Kraft.

Rechtsgrundlage für den Erlass dieser Verordnung ist § 577 a Abs. 2 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB). Er ermächtigt die Landesregierungen für Gemeinden, in denen **die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist**, durch Rechtsverordnung zu bestimmen, dass die Frist des § 577 a BGB (Kündigungssperrfrist) von 3 auf höchstens 10 Jahre verlängert wird.

Die Kündigungssperrfristverordnung schützt Mieter in Städten mit besonders angespanntem Wohnungsmarkt durch die Verlängerung der Sperrfrist für Eigenbedarfs- und Verwertungskündigungen der Vermieter.

Im Auftrag des damaligen Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr NRW hatte die Firma F+B (Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt GmbH, Hamburg) per Gutachten Grundlagen für die Festlegung der Gebietskulisse erarbeitet. Hiernach ergab sich für 37 Gemeinden eine Einstufung in eine Gebietskulisse mit einem längeren Kündigungsschutz. Für 33 Kommunen hat das Land NRW die Kündigungssperrfrist von 3 auf 5 Jahre, für die Städte Bonn, Düsseldorf, Köln und Münster sogar auf 8 Jahre verlängert. Für alle 37 Gemeinden kann laut F+B eine derzeitige und zukünftige Wohnungsmarktlage im Sinne des § 577 a Abs. 2 BGB unterstellt werden.

## 2. Förderkulisse

Die Wohnraumförderung in Nordrhein-Westfalen wurde ab dem Jahr 2009 auf Basis eines Gutachtens der Firma F+B „Optimierung der Gebietskulissen für die regionale Differenzierung der Wohnraumförderung in NRW“ neu strukturiert. Die Förderintensität zugunsten einzelner Gemeinden durch das Land NRW orientiert sich an der Zuordnung der Kommunen nach vier gebildeten Kosten- und Bedarfskategorien (hoch, überdurchschnittlich, unterdurchschnittlich, niedrig). Nach der letzten Fortschreibung des Gutachtens aus dem Jahr 2011 wurde **die Stadt Münster in die höchste Kosten- und Bedarfskategorie eingeordnet**, so dass das Fördermittelbudget für das Jahr 2012 im Vergleich zum Vorjahr um 40 % angehoben wurde.

## 3. Kappungsgrenzenverordnung

Durch das am 01.05.2013 in Kraft getretene Mietrechtsänderungsgesetz wurde in § 558 Abs. 3 BGB die Möglichkeit geschaffen, die Kappungsgrenze bei der Anpassung von bestehenden Mietverträgen an die ortsübliche Vergleichsmiete auf 15 % zu begrenzen. Die Landesregierungen werden ermächtigt, durch Rechtsverordnung Gebiete zu bestimmen, in denen die von 20 % auf 15 % abgesenkte Kappungsgrenze gelten soll.

Die tatbestandlichen Voraussetzungen für eine Kappungsgrenzenverordnung ergeben sich aus § 558 Abs. 3 S. 2 BGB. Hiernach muss **eine besondere Gefährdung der ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnraum zu angemessenen Bedingungen in der Gemeinde** vorliegen.

Das Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr NRW hat die Firma F+B mit der Erstellung eines entsprechenden Gutachtens beauftragt. Anhand einer datengestützten Analyse wurde die örtliche Wohnungsmarktlage der 396 Städte und Gemeinden daraufhin überprüft, ob

die Voraussetzungen für eine Begrenzung des Mieterhöhungsspielraumes vorliegen. Für 59 Kommunen ergab sich eine Einstufung in die Gebietskulisse einer Begrenzung des Mieterhöhungspotenzials. Für diese Kommunen kann eine derzeitige und zukünftige Wohnungsmarktenge im Sinne des § 558 Abs. 3 BGB nachgewiesen werden. Dies gilt für die Stadt Münster, die nach Düsseldorf mit der zweithöchsten Punktzahl in der Beurteilung der angespannten Wohnungsmarktlage bewertet wurde. Die Kappungsgrenzenverordnung ist aktuell am 01.06.2014 in Kraft getreten.

#### **4. Bevölkerungs- und Haushalteprognose**

Als wissensbasierte Regionalmetropole gehört Münster zu den wenigen wachsenden kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen. Münsters Bevölkerungszahl wird voraussichtlich Ende 2014 die Marke von 300.000 Einwohnern überspringen. Dabei wird das Bevölkerungswachstum sowohl durch einen Geburtenüberschuss als auch durch merkliche Wanderungsgewinne gespeist. Wichtige Treiber für die Stadtentwicklung sind die Hochschulen, wissenschaftlichen Einrichtungen und der Arbeitsmarkt.

Münster wird sowohl nach der neuen Einwohnerprognose von IT.NRW als auch nach der aktuellen Kleinräumigen Bevölkerungsprognose in den nächsten Jahrzehnten in erheblichem Umfang weiter wachsen (vergl. Vorlage an den Rat- V/0637/2014). Bereits 2020 wird Münster nach beiden Prognosen auf knapp über 310.000 Einwohner wachsen. Für 2030 wird von IT.NRW für Münster sogar ein Wert von 326.892 Einwohnern prognostiziert. **Demnach wird Münster von IT.NRW als am stärksten wachsende kreisfreie Stadt in Nordrhein-Westfalen eingestuft.**

Auch bei den Privathaushalten ist von einem starken Wachstum auszugehen. **Nach Vorbereitung der Haushalte von IT.NRW kann Münster gemeinsam mit Bonn und Köln mit einer hohen Zunahme der Haushaltszahlen rechnen**, während für die Mehrzahl der kreisfreien Städte und Kreise eine rückläufige Zahl von Privathaushalten berechnet wird. So wird für Münster nach der konstanten Variante ein Anstieg der Privathaushalte zwischen 2010 und 2030 um 12,4 % geschätzt (NRW – 0,5 %). Besonders hervorzuheben ist, dass in Münster nicht nur die Ein- und Zweipersonenhaushalte als wachsend eingestuft werden (+ 12,5 %), sondern auch die Haushalte von drei Personen und mehr mit einem Anstieg rechnen können. Für Münster wird hier der höchste Wert unter den Kreisen und kreisfreien Städten Nordrhein-Westfalens ermittelt (+ 12,1 %). Neben Münster wird nur noch für Köln, Bonn und Düsseldorf ein Wachstum für diesen Haushaltstyp berechnet.

Neben dem hohen Bevölkerungswachstum und dem starken Anstieg der Privathaushalte wird für Münster von IT.NRW auch ein starkes Wachstum der Erwerbspersonen prognostiziert. Allein bis 2020 ergibt sich nach den unterschiedlichen Varianten ein Anstieg um 18.225 bzw. 24.825 Erwerbspersonen, d. h. um 12,2 % bzw. 16,6 %, während für NRW – 3,0 % bzw. + 2,0 % prognostiziert werden. Nach der Prognose von IT.NRW wird die Zahl der Erwerbspersonen in Münster ebenfalls bis 2030 weiter deutlich zunehmen.

#### **Fazit**

**Die zuvor dargestellten Fakten und Entwicklungen belegen, dass Münster als ein Gebiet mit erhöhtem Wohnungsbedarf entsprechend der maßgeblichen Rechtsprechung einzustufen ist. Insoweit liegt die Tatbestandsvoraussetzung für den Erlass einer Satzung zum Schutz und Erhalt von Wohnraum vor.**

#### **Ziel und Inhalte der Satzung zum Schutz und Erhalt von Wohnraum**

Ziel der Satzung ist es, Wohnraum davor zu schützen, dass dieser anderen als Wohnzwecken zugeführt wird oder leer steht. An dieser Prämisse orientieren sich die Genehmigungstatbestände, die davon ausgehen, dass das öffentliche Interesse an der Aufrechterhaltung der Wohnnutzung ein anderes Interesse an der Zweckentfremdung grundsätzlich überwiegt. Genehmigungen zur Zweckentfremdung von Wohnraum können insbesondere erteilt werden,

wenn als Ersatz gleichwertiger Wohnraum neu geschaffen wird.

Die einzelnen Regelungen innerhalb der Satzung orientieren sich im Übrigen an den Erfahrungen der Verwaltung mit der bis 2006 geltenden Zweckentfremdungsverordnung sowie an der Rechtsprechung, die zur Zweckentfremdung von Wohnraum in den Jahren 1972 bis 2006 ergangen ist.

### **Wirkungen der Satzung**

Unter wohnungswirtschaftlichen Aspekten ist die Satzung dazu geeignet, die seit 01.01.2007 bestehende Lücke in der Systematik der Instrumente zum Schutz bestehenden Wohnraumes zu schließen und einen Beitrag gegen eine weitere Verschärfung der Wohnungssituation in Münster darzustellen. Sie bietet die rechtliche Grundlage dafür, gegen zweckfremde Nutzungen von frei finanzierten Wohnungen so vorzugehen, wie es die Verwaltung im öffentlich geförderten Wohnungsbestand auf Basis des WFNG NRW in der Vergangenheit schon praktiziert hat.

In diesem Zusammenhang sei auf die wohnungsrechtlichen Anordnungen und Sanktionen hingewiesen, mit denen im Jahr 2013 die gewerbliche Vermietung von 29 öffentlich geförderten Wohnungen an osteuropäische Leiharbeiter beendet wurde (s. Anlage 2 zur Niederschrift über die Sitzung des Ausschusses für Soziales, Gesundheit und Arbeitsförderung am 26.06.2013).

Auch als Ferienwohnungen gewerblich vermietete geförderte Wohnungen konnten dem allgemeinen Wohnungsmarkt wieder zugeführt werden.

Nur durch den Erlass der Satzung erhält die Verwaltung die Möglichkeit, sich bei gewerblicher Wohnungsvermietung oder auch bei dauerhaftem Leerstand von vernachlässigten frei finanzierten Wohnungsbeständen Sanktionsmöglichkeiten zu sichern.

Selbst genutztes Wohneigentum wird nach dem Entwurf der Wohnraumschutzsatzung von deren Anwendungsbereich ausgenommen. Damit wird nur Wohnraum geschützt, der für die Versorgung breiter Schichten der Bevölkerung zur Verfügung steht.

### **Umsetzung der Satzung und personelle Auswirkungen**

Bei positivem Votum des Rates haben das Amt für Wohnungswesen und das Bauordnungsamt im Rahmen der Umsetzung der Wohnraumschutzsatzung die nachfolgenden zusätzlichen Leistungen zu erbringen.

Amt für Wohnungswesen:

- Durchführung von Verwaltungsverfahren (Genehmigung/Ablehnung von geplanten Wohnraumzweckentfremdungen)
- Ortsbesichtigungen zur Aufklärung des Sachverhaltes bei Hinweisen zu möglichen zweckfremden Nutzungen von Wohnungen aus der Bevölkerung
- Wohnungsrechtliche Anordnungen zur Wiederherstellung der Wohnnutzung bei gewerblicher Vermietung oder bei Wohnungsleerständen
- Verfahren nach dem Ordnungswidrigkeitsrecht (Bußgeldverfahren) zur Ahndung zweckfremder Wohnraumnutzung
- Klageverfahren

Bauordnungsamt:

- Beteiligungsverfahren und ggfls. erforderliche Aktenrecherche bei Genehmigungsverfahren
- baurechtliche Bewertungen und ggfls. Aktenrecherchen bei Verfahren ohne bauaufsichtliche Prüfungserfordernis

- ggfls. zusätzliche Beteiligung bei bauordnungsrechtlichen Verfahren
- erhöhter Aufwand bei bauaufsichtlichen Beratungen
- erforderliche Bereitstellung von Bauakten aus dem Bauarchiv für das Amt für Wohnungswesen.

Der Aufwand für die Umsetzung der Satzung und die hierzu erforderlichen Personalressourcen lassen sich für beide Ämter derzeit nur schwer einschätzen.

Im Amt für Wohnungswesen werden zunächst die frei gewordenen Kapazitäten aufgrund der seit 2013 gesunkenen Fallzahlen im Team „Förderung von Eigentumsmaßnahmen“ genutzt. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verfügen bereits über Erfahrungen in der Umsetzung der bis 2006 gültigen Zweckentfremdungsverordnung.

Der im Bauordnungsamt anfallende zusätzliche Aufwand wird aufgrund der dort ohnehin angespannten Personalsituation als kritisch angesehen.

### **Ausblick**

Nach einer Beschlussfassung des Rates rechnet die Verwaltung mit einem Zeitraum von 2 Monaten, um die Rahmenbedingungen zur Umsetzung der Wohnraumschutzsatzung zu schaffen (Abstimmung von Verfahrensabläufen u.a. mit dem Bauordnungsamt, Entwicklung von Vordrucken zur Vereinfachung von Verwaltungs- und Ordnungswidrigkeitsverfahren, Aufbau einer Statistik, Öffentlichkeitsarbeit, etc.). Deshalb wird die Satzung im ersten Amtsblatt 2015 veröffentlicht.

Die Verwaltung wird dem Hauptausschuss nach zwei Jahren einen Bericht über die Entwicklung der Fallzahlen und die Wirkungen der Wohnraumschutzsatzung vorlegen.

I.V.

Thomas Paal  
Stadtrat

Unterschrift

### **Anlagen:**

Satzung der Stadt Münster zum Schutz und Erhalt von Wohnraum