



Zweckentfremdung von Wohnraum **in Köln**

3. Bericht

(2. Halbjahr 2019)

Dezernat für Soziales, Umwelt, Gesundheit und Wohnen

Amt für Wohnungswesen

Stand 31.12.2019

Inhaltsverzeichnis

1. Anlass und Zweck der Mitteilung
2. Politische Schwerpunktsetzung
3. Ziele des Wohnraumschutzes und rechtliche Rahmenbedingungen
4. Wiederzuführungsverfahren
5. Antragsverfahren
6. Wiederzuführungsverfahren - Im Ferkulum 16, Altstadt Süd
7. Entwicklung der Zweckentfremdung von Wohnraum seit der Einführung der Wohnraumschutzsatzung in Zahlen

1. Anlass und Zweck der Mitteilung

Der Rat der Stadt Köln hat in seiner Sitzung am 27.09.2018 beschlossen, dass die Verwaltung eine regelmäßige Berichterstattung über die Zweckentfremdung von Wohnraum in Köln sowie die Maßnahmen, die zu einer Unterbindung von illegaler Nutzung führen, gegenüber dem Ausschuss für Soziales und Senioren vorzunehmen hat. 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, wie die Zunahme des Anteils der Single-Haushalte, ein höherer Quadratmeterverbrauch pro Wohnung und das „Schwarmverhalten“ der 25 bis 35-jährigen, die in den großen Städten wohnen wollen, weil es „in“ ist, sind die Ursache dafür, dass die Nachfrage nach Wohnraum das Angebot bei weitem übersteigt. Dazu kommen explodierende Mietpreise, die bezahlbares Wohnen zur Mangelware machen. Diese Wohnungsmarktsituation erschwert auch vielen Wohnungssuchenden in Köln die Versorgung mit angemessenem und bezahlbarem Wohnraum.

Auf Grund der nachhaltig angespannten Situation am Wohnungsmarkt kommt deshalb dem Schutz des bestehenden Wohnraums vor zweckfremden Nutzungen eine hohe Bedeutung zu. Wohnraumentzug durch langfristige Leerstände oder die dauerhafte Nutzung als Ferienwohnung müssen deshalb konsequent bekämpft werden. Bereits 2014 hat der Rat der Stadt Köln mit der Beschlussfassung einer Wohnraumschutzsatzung auf diese Entwicklung und die anhaltende Wohnungsknappheit reagiert. Mit der seit dem 01.07.2019 in Kraft getretenen Neufassung der Wohnraumschutzsatzung hat der Rat der Stadt Köln mit deutlichen Verschärfungen 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 im Wohnungsaufsichtsgesetz (WAG NRW) geregelt. Es gewährleistet im öffentlichen Interesse, dass der Wohnungsbestand Mindestanforderungen erfüllt. Damit schützt es Bewohner und Nachbarn von Wohnraum vor Gefahren oder unzumutbaren Belästigungen. Die Verwaltung kann bei erheblicher Beeinträchtigung der Eignung von Wohnraum zum Wohngebrauch einschreiten, um die Erfüllung von Mindestanforderungen an erträgliche Wohnverhältnisse sicherzustellen.

Das Zweckentfremdungsrecht steht neben dem 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 abgebrochen bzw. zerstört werden. In § 10 WAG NRW findet sich auch die Ermächtigung für den Erlass von Wohnraumschutzsatzungen.

Der Rat der Stadt Köln hat die Verwaltung am 21.05.2019 im Rahmen der Beschlussfassung der neuen Wohnraumschutzsatzung beauftragt, in die Wohnraumschutzsatzung für die

Anbieter von Ferienwohnung und Wohnungen zur Fremdenbeherbergung eine Anzeige- und Registrierungspflicht aufzunehmen.

Auch wenn die Einführung einer Registrierungspflicht und deren Zulässigkeit von Seiten der Verwaltung bejaht werden, wurde aus Gründen der Rechtssicherheit und dementsprechendem Klärungsbedarf Kontakt zum Ministerium für Heimat, Kommunales, Bauen und Gleichstellung (MHKBG) aufgenommen.

Auf Einladung des MHKBG wurden im Oktober 2019 sodann mit den Fachbereichen der Städte Köln, Düsseldorf und Bonn sowie Vertretern der kommunalen Spitzenverbände in einem fachlichen Austausch die rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen zur Einführung einer Registrierungspflicht sowie zur Regelung von Zweckentfremdungstatbeständen auf der Grundlage von § 10 WAG NRW erörtert. Nach Auffassung des MHKBG ist die Einführung einer Anzeige- und Registrierungspflicht von der Ermächtigungsgrundlage des § 10 WAG NRW ausreichend gedeckt. Nach derzeitiger Rechtslage ist es jedoch nicht möglich, Eigentümer oder Vermieter, die der Verpflichtung zur Registrierung nicht nachkommen, durch Bußgelder zu sanktionieren. Zudem ist es beinahe unmöglich, Anbieter von Ferienwohnungen auf Onlineportalen, die gegen die Wohnraumschutzsatzung verstoßen, zu identifizieren. Eine Registrierungspflicht kann nur in Verbindung mit entsprechenden Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten die gewünschte Wirkung entfalten. Aus Sicht der Verwaltung ist eine weitere Konkretisierung des § 10 WAG NRW erforderlich und diese sollte sich an den Regelungen des Hamburgischen Wohnraumschutzgesetzes orientieren. Eine ausführliche Stellungnahme der Verwaltung hierzu liegt unter der Vorlagennummer 0382/2020 vor.

Die Wohnungsaufsicht stellt auch im zweiten Halbjahr 2019 eine steigende Tendenz bekannt werdender Verdachtsfälle der Überlassung von Wohnraum zu touristischen Zwecken fest.

Die neue Wohnraumschutzsatzung wurde optimiert und weiter konkretisiert. Die Stadt Köln hat mit diesem Instrument eine wirksame wohnungsmarktregulierende Handlungsmöglichkeit für den frei finanzierten Wohnungsmarkt. Die neue Satzung stellt klar, dass auch Einfamilienhäuser und Eigentumswohnungen unter den Genehmigungsvorbehalt fallen.

Um die vermehrt auftretende Zweckentfremdung effektiver zu Bekämpfen und dem erweiterten Schutzbereich der neuen Wohnraumschutzsatzung Rechnung zu tragen, wurden dem Fachbereich im Jahr 2018 neun Stellen zugesetzt. Im Berichtszeitraum konnten sämtliche Stellen besetzt werden.

4. Wiederzuführungsverfahren

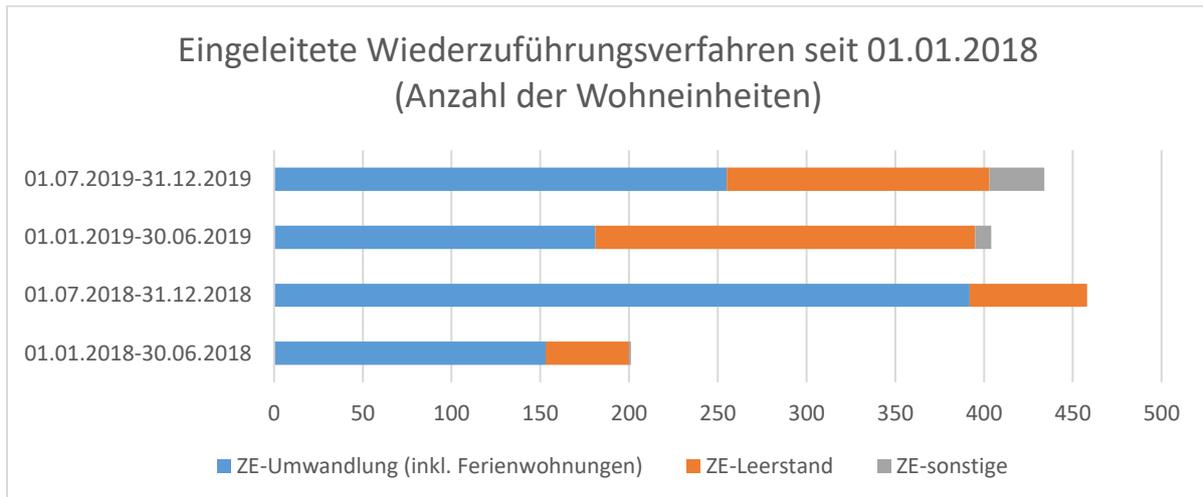
Das Amt für Wohnungswesen drängt angesichts der steigenden Wohnungsnot im Kölner Stadtgebiet verstärkt auf die Wiederzuführung zweckentfremdeten Wohnraums.

Ein Wiederzuführungsverfahren wird immer dann eingeleitet, wenn der Verdacht entsteht, eine Wohnung könnte ohne entsprechende Genehmigung zweckentfremdet werden. Dabei sind die mit Abstand häufigsten Formen der Zweckentfremdung von Wohnraum einerseits die illegale Vermietung von Wohnraum als Ferienwohnung und andererseits der mehr als drei Monate währende Leerstand von Wohnraum.

Eine eigenständige Recherche und Überprüfung zweckentfremdeten Wohnraums von Amts wegen konnte in der Vergangenheit wegen des bekannten Personalmangels nur vereinzelt

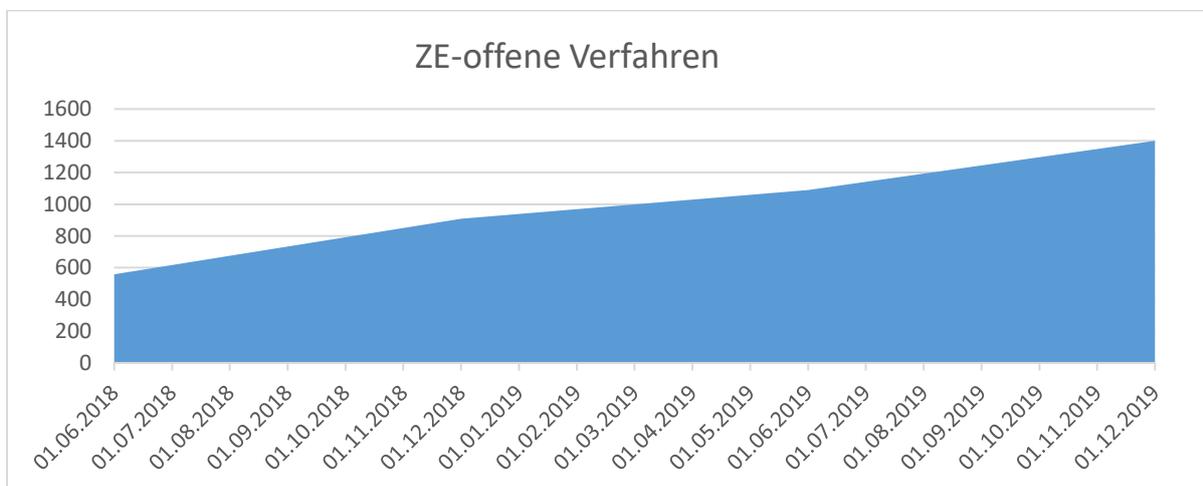
erfolgen (ca. 8 % der eingeleiteten Verfahren). Insofern ist die Mehrzahl der eingeleiteten Verfahren (ca. 73 %) Meldungen aus der Bevölkerung zuzuschreiben.

Um eine noch größere Sensibilisierung für das Thema in breiten Bevölkerungsschichten zu erreichen, hat das Amt für Wohnungswesen parallel zum Inkrafttreten der neuen Satzung eine Neugestaltung der Internetseite mit vielen wichtigen Hinweisen und Antworten zu häufig gestellten Fragen zum Thema Wohnraumschutz eingerichtet. Darüber hinaus ist es möglich, über ein dort eingestelltes Meldeportal den Verdacht auf Zweckentfremdungen an das Amt für Wohnungswesen zu melden. Die Seite wurde seit der Einführung am 01.07.2019 1.500 Mal aufgerufen.



Nach einem starken Anstieg der Wiederzuführungsverfahren – insbesondere bei Umwandlungen und Ferienwohnungen – im zweiten Halbjahr 2018, wurden im ersten Halbjahr 2019 weniger neue Wiederzuführungsverfahren eingeleitet. Dabei überwiegt erstmals die Zweckentfremdung von Wohnraum durch Leerstand, gemessen an den zum Verfahren gehörenden Wohneinheiten. Dahingehend unterscheidet sich das zweite Halbjahr 2019 vom ersten, da der größte Anteil der Wiederzuführungsverfahren mutmaßliche Ferienwohnungen betrifft.

Die meisten eingeleiteten Verfahren münden in mehrmonatige Ermittlungen, sodass sich die Zahl der offenen Verfahren im zweiten Halbjahr 2019 weiter erhöht hat.

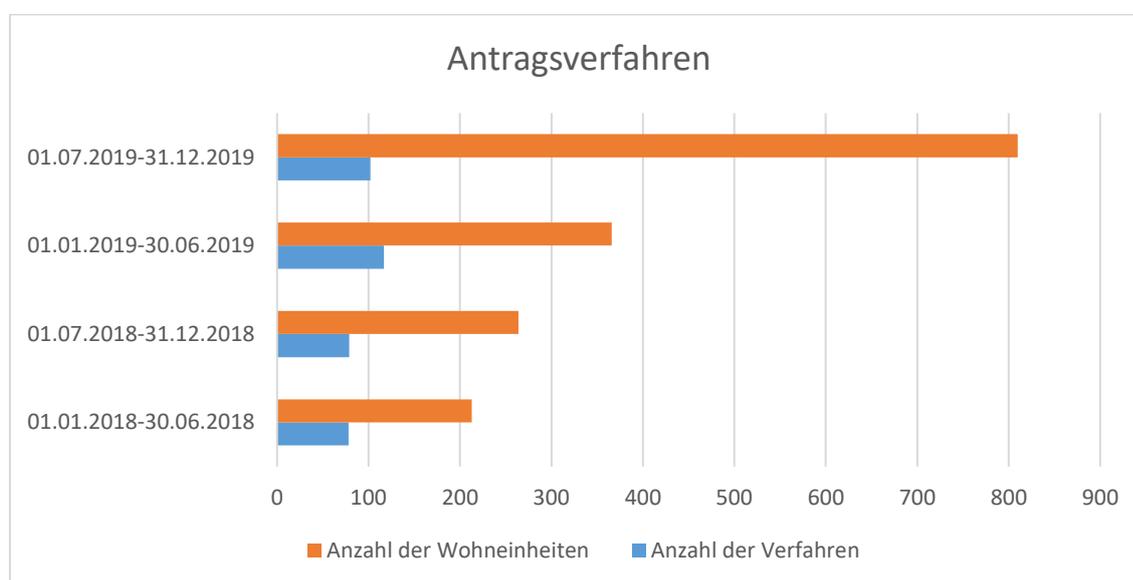


5. Antragsverfahren

Beim Amt für Wohnungswesen gingen im 2. Halbjahr 2019 102 Anträge auf Zweckentfremdung von Wohnraum ein. Den größeren Teil machen dabei Anträge auf Abbruch eines Wohngebäudes aus. In der Regel werden die Genehmigungen in diesen Fällen erteilt, wenn vom Antragssteller geeigneter Ersatzwohnraum im Kölner Stadtgebiet geschaffen wird.

Der kleinere Teil der Anträge richtet sich auf Erteilung einer Genehmigung zur Zweckentfremdung von Wohnraum durch Umwandlung der Wohneinheiten in Gewerbeeinheiten. Hier werden Genehmigungen in aller Regel erteilt, wenn ein hohes öffentliches Interesse an der Umwandlung besteht, beispielsweise Facharztpraxen, KITAs oder Sozialbüros.

Bei den Antragsverfahren ist ein deutlicher Anstieg der zu den Verfahren gehörigen Wohneinheiten zu verzeichnen. Der Grund dafür liegt darin, dass die Genehmigung zum Abbruch einzelner Gebäude mit vielen Wohneinheiten beantragt wurde.

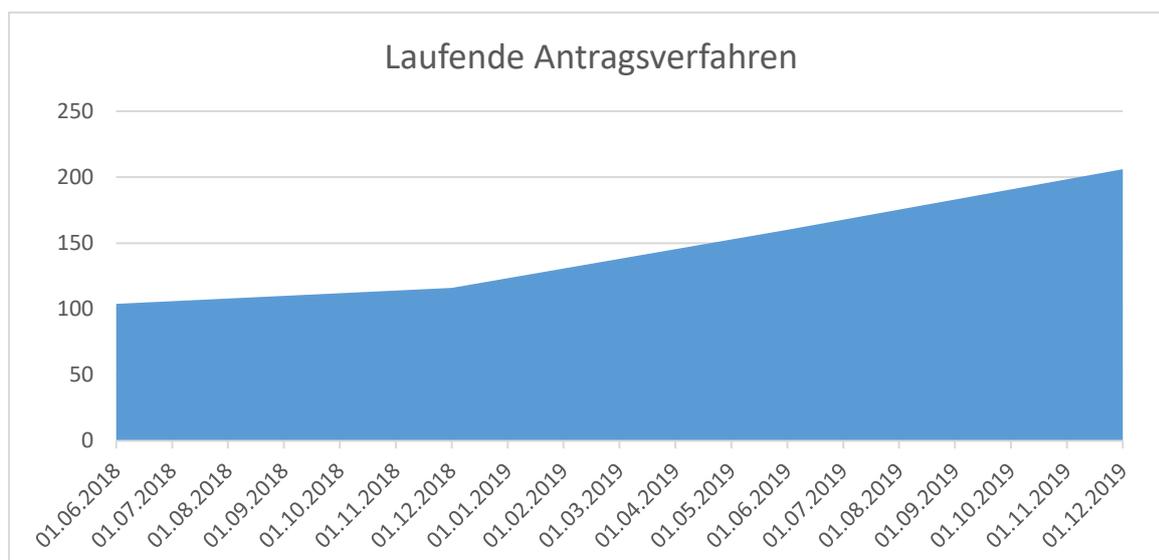


Die steigende Anzahl eingehender Anträge, kombiniert mit den erweiterten Prüfkriterien bei der Genehmigung von Abbrüchen aufgrund der Schaffung von Ersatzwohnraum, zieht eine starke Bindung personeller Ressourcen nach sich.

Im Vergleich zu der vor dem 01.07.2019 gültigen Wohnraumschutzsatzung ist der folgende Passus neu aufgenommen worden:

Familiengerechter Wohnraum soll durch ebensolchen Wohnraum ersetzt werden. Der ursprüngliche Standard darf nicht erheblich überschritten werden (kein Luxus-Wohnraum), damit der Ersatzwohnraum für Menschen mit mittleren und niedrigen Einkommen erschwinglich bleibt.

Daraus folgt einerseits die Prüfung der Wohneinheiten des abzubrechenden Gebäudes, um zu ermitteln, ob es sich um familiengerechten Wohnraum handelt und andererseits die Prüfung des geplanten Ersatzwohnraumes, um sicherzustellen, dass auch wieder familiengerechter Wohnraum entsteht. Außerdem muss der Ersatzwohnraum nach dessen Fertigstellung und Neuvermietung dahingehend überprüft werden, ob es sich um Luxuswohnraum handelt bzw. der Mietzins für Menschen mit mittleren und niedrigen Einkommen erschwinglich bleibt.



6. Wiederaufzuführungsverfahren - Im Ferkulum 16, Altstadt Süd

Der medial besonders bedeutsame Fall „Im Ferkulum 16“ wurde im Frühjahr 2018 eingeleitet. Nach umfangreichen Ermittlungen vor Ort und verwaltungsmäßigen Recherchen, konnte der Verdacht der Zweckentfremdung bestätigt werden. Im Herbst 2018 wurde gegen den Mieter des Gebäudes ein Bußgeldbescheid in Höhe von 50.000 Euro wegen Zweckentfremdung von Wohnraum durch Umwandlung in Ferienwohnungen in 5 Fällen erlassen. Gegen den Bußgeldbescheid legte der Mieter fristgerecht Einspruch ein. Daraufhin wurde der Vorgang an die Staatsanwaltschaft Köln abgegeben, da dem Einspruch nicht stattgegeben werden konnte. Diese schloss sich der Rechtsauffassung der Stadt an, so dass die Angelegenheit durch das Amtsgericht Köln zu entscheiden war. Das Amtsgericht Köln hat ohne Hauptverhandlung mit schriftlichem Beschluss vom 06.07.2019 (525 QWi-922 Js 894/19-81/19) den Verstoß gegen die Wohnraumschutzsatzung bejaht, das Bußgeld wegen fehlendem Vorsatz jedoch von 50.000 Euro auf 5.000 Euro reduziert.

Das Gericht nimmt Fahrlässigkeit an, da es dem Betroffenen „geboten, möglich und zumutbar gewesen [wäre], zu prüfen, ob die umgebauten Appartements für eine gewerbliche Untervermietung an Touristen nicht nur geeignet, sondern auch genehmigt sind.“ 1.000 Euro pro Wohneinheit wurden vom Gericht als schuld- und tatangemessene Geldbuße angesehen, „Da der Betroffene bislang nicht in Erscheinung getreten ist und die gewerbliche Untervermietung an Touristen eingestellt worden ist“.

Eine solche drastische Verringerung der Bußgeldsumme ist bei den Ordnungswidrigkeitenverfahren wegen Zweckentfremdung leider keine Seltenheit und führt bei Nachahmern leider nicht zu dem gewünschten Abschreckungseffekt. Hier bleibt zu hoffen, dass angesichts des bestehenden Bußgeldrahmens dessen Ausschöpfung im Wiederholungsfall auch gerichtlicherseits bestätigt wird.

Parallel zum oben geschilderten Bußgeldverfahren wurde mit Schreiben vom 01.07.2019 die Wiederaufzuführung der Wohnungen zu Wohnzwecken angeordnet. Daraufhin übersandte der Rechtsanwalt des Eigentümers mehrere Exposés mit dem zukünftigen Nutzungskonzept,

welches die Anmietung des gesamten Objektes oder auch einzelner Wohneinheiten im Rahmen normaler Wohnraummietverträge vorsieht.

Oberste Priorität auf einem angespannten Wohnungsmarkt und dem damit verbundenen öffentlichen Interesse am Erhalt von Wohnungen, ist die Wiederzuführung des zweckfremd genutzten Wohnraums zu Wohnzwecken. Die städtische Wohnungsaufsicht arbeitet deshalb weiterhin mit größtmöglicher Intensität an diesen Verfahren.

Die Wohnraumschutzsatzung ist ein taugliches und wirkungsvolles wohnungsrechtliches Instrument zur Eindämmung des Missbrauchs durch gewerbliche Nutzung. Ein Verstoß gegen die Wohnraumschutzsatzung ist eine Ordnungswidrigkeit, die mit einem Bußgeld geahndet werden kann. Die Ahndung einer Ordnungswidrigkeit ist eine Sanktion für eine in der Vergangenheit liegende Handlung. Sie bewirkt aber nicht automatisch, dass eine zweckfremd genutzte Wohnung in der Folge wieder zu normalen Wohnzwecken genutzt wird. Die Durchsetzung der Wiederzuführung einer zweckfremd genutzten Wohnung zu Wohnzwecken wird jedoch im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens mit den Mitteln des Verwaltungszwangs (z. B. Zwangsgelder) durchgeführt.

Um einem Nachahmungseffekt entgegenzuwirken und um Abschreckung zu erzielen, werden jedoch auch in Zukunft Bußgeldverfahren bei Verstößen gegen die Wohnraumschutzsatzung durchgeführt. Ziel ist es, durch eine noch bessere Außendarstellung der Zweckentfremdungsproblematik dieses wichtige gesellschaftspolitische Thema in eine möglichst breite Öffentlichkeit zu tragen und ein Bewusstsein für die Auswirkungen von insbesondere touristischer Nutzung von Wohnungen zu schaffen. Mit der Durchführung einer Informationskampagne unter dem Motto „Zum Wohnen gebaut –Wohnungen sind keine Touristenunterkünfte“ hatte die Stadt Köln bereits im Mai 2019 auf das Thema parallel zur Beschlussfassung der neuen Wohnraumschutzsatzung durch den Rat aufmerksam gemacht und wird diese Kampagne im September 2019 wiederholen. Zum 01.07.2019 wurde zudem die Internetpräsenz der Wohnungsaufsicht neu gestaltet und mit einem Meldeportal für Verdachtsfälle versehen.

Die Stadt Köln steht zudem in engem Kontakt zu anderen betroffenen in- und ausländischen Großstädten. Ein qualifizierter Erfahrungsaustausch wird dazu beitragen, voneinander zu lernen und gemeinsame erfolgversprechende Strategien zu entwickeln.

7. Entwicklung der Zweckentfremdung 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

Abgeschlossene und offene Wiederzuführungsverfahren 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

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	54	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

Antragsverfahren seit 01.07.2014 (Anzahl der Verfahren):

Zum Stichtag	ZE-offene Anträge
31.12.2014	27
31.12.2015	60
31.12.2016	66
31.12.2017	87
30.06.2018	104
31.12.2018	116
30.06.2019	160
31.12.2019	206

Antragseingänge seit 01.07.2014:

Zeitraum	Anzahl der Verfahren	Anzahl der Wohneinheiten
01.07.2014-31.12.2014	51	152
2015 (gesamt)	150	311
2016 (gesamt)	160	306
2017 (gesamt)	138	235
2018 (gesamt)	157	477
01.01.2018-30.06.2018	78	213
01.07.2018-31.12.2018	79	264
2019 (gesamt)	219	1.176
01.01.2019-30.06.2019	117	366
01.07.2019-31.12.2019	102	810