

**Beschlussvorlage der Verwaltung
Nr.: 20172104**

Status: öffentlich

Datum: 31.08.2017

Verfasser/in: Oliver Trappe

Fachbereich: Stadtplanungs- und Bauordnungsamt

Bezeichnung der Vorlage:

**Satzung zum Schutz und Erhalt von Wohnraum im Gebiet der Stadt Bochum
(Zweckentfremdungssatzung)**

Beschlussvorschriften:

Beratungsfolge:

Gremien:

	Sitzungstermin:	Zuständigkeit:
Ausschuss für Planung und Grundstücke	05.09.2017	Vorberatung
Bezirksvertretung Bochum-Wattenscheid	12.09.2017	Anhörung
Bezirksvertretung Bochum-Nord	12.09.2017	Anhörung
Bezirksvertretung Bochum-Süd	12.09.2017	Anhörung
Bezirksvertretung Bochum-Mitte	14.09.2017	Anhörung
Bezirksvertretung Bochum-Ost	14.09.2017	Anhörung
Bezirksvertretung Bochum-Südwest	20.09.2017	Anhörung
Haupt- und Finanzausschuss	20.09.2017	Vorberatung
Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales	21.09.2017	Vorberatung
Ausschuss für Strukturentwicklung	27.09.2017	Vorberatung
Rat	28.09.2017	Entscheidung

Beschlussvorschlag:

**Satzung zum Schutz und Erhalt von Wohnraum im Gebiet der Stadt Bochum
(Zweckentfremdungssatzung) vom ...**

Der Rat der Stadt Bochum hat in seiner Sitzung am XX.XX.2017 aufgrund des § 7 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NRW. S. 666), in der jetzt geltenden Fassung (SGV. NRW. 2023) und des § 10 des Wohnungsaufsichtsgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (WAG) vom 10. April 2014 (GV. NRW. S. 269/ SGV. NRW. 237) folgende Satzung beschlossen:

§ 1 Gegenstand der Satzung

- (1) Das Stadtgebiet der Stadt Bochum ist ein Gebiet mit erhöhtem Wohnungsbedarf. Freifinanzierter Wohnraum darf in Bochum ohne Genehmigung nicht anderen als Wohnzwecken zugeführt werden oder leer stehen.
- (2) Nicht betroffen ist geförderter Wohnraum im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 1 - 3 des Gesetzes zur Förderung und Nutzung von Wohnraum für das Land Nordrhein-Westfalen (WFNG), für den eine Genehmigungspflicht nach § 21 Abs. 3 WFNG besteht.

§ 2 Wohnraum

- (1) Wohnraum im Sinne der Satzung sind sämtliche Räume, die zu Wohnzwecken objektiv geeignet und subjektiv bestimmt sind.
- (2) Objektiv geeignet sind Räume, wenn sie (alleine oder zusammen mit anderen Räumen) die Führung eines selbständigen Haushalts ermöglichen.
Die subjektive Bestimmung (erstmalige Widmung oder spätere Umwidmung) trifft der Verfügungsberechtigte ausdrücklich oder durch nach außen erkennbares schlüssiges Verhalten, im Regelfall durch die Überlassung zu Wohnzwecken.
- (3) Wohnraum im Sinne dieser Satzung liegt nicht vor, wenn
 1. dieser dem Wohnungsmarkt nicht allgemein zur Verfügung steht, weil das Wohnen in einem engen räumlichen Zusammenhang an eine bestimmte Tätigkeit geknüpft ist (z. B. Wohnraum für Aufsichtsperson auf Betriebsgelände, Hausmeisterwohnung im Schulgebäude),
 2. er bereits vor dem Inkrafttreten dieser Satzung und seitdem ohne Unterbrechung anderen als Wohnzwecken dient,
 3. er (noch) nicht bezugsfertig ist bzw. nach der Fertigstellung noch nicht zu Wohnzwecken genutzt wird,
 4. eine Wohnnutzung rechtlich nicht zulässig und auch nicht genehmigungsfähig ist,
 5. ein dauerndes Bewohnen unzulässig oder unzumutbar ist, weil der Wohnraum einen schweren Mangel bzw. Missstand aufweist und die Wiederbewohnbarkeit nicht mit einem objektiv wirtschaftlichen und zumutbaren Aufwand wieder hergestellt werden kann. Davon ist auszugehen, wenn der Verfügungsberechtigte nachgewiesen hat, dass die Bewirtschaftungskosten und die sich aus der Aufnahme fremder Mittel oder dem Einsatz eigener Mittel ergebenden Kapitalkosten nicht aus den Erträgen des Grundstücks aufgebracht werden können. Dabei sind angebotene Fördermittel sowie Steuervergünstigungen zu berücksichtigen. Das gilt nicht, wenn der Verfügungsberechtigte oder sein Rechtsvorgänger öffentlich-rechtliche Instandsetzungspflichten versäumt hat und der Verfügungsberechtigte nicht nachweist, dass ihre Vornahme wirtschaftlich unvertretbar oder aus einem anderen Grunde unzumutbar war.
 6. es sich um von dem Verfügungsberechtigten selbst genutzten Wohnraum im Eigenheim im Sinne von § 29 Nr. 1 WFNG oder der Eigentumswohnung handelt sowie wenn eine Wohnung mit untergeordneter Bedeutung in einem solchen Objekt betroffen ist („Einliegerwohnung“),
 7. er aufgrund der Umstände des Einzelfalls nachweislich nicht mehr vom Markt angenommen wird, z. B. wegen seiner Größe, seines Grundrisses, seiner Lage oder aufgrund von unerträglichen Umwelteinflüssen.

§ 3 Zweckentfremdung

- (1) Wohnraum wird zweckentfremdet, wenn ihm durch den Verfügungs- oder Nutzungsberechtigten der Wohnzweck entzogen wird. Eine Zweckentfremdung liegt insbesondere vor, wenn der Wohnraum
1. überwiegend (mehr als 50 Prozent der Wohnfläche) für gewerbliche oder berufliche Zwecke verwendet oder überlassen wird,
 2. nicht nur vorübergehend für Zwecke der Fremdenbeherbergung, gewerblichen Zimmervermietung oder Einrichtung von Schlafstätten/Matratzenlagern überlassen oder genutzt wird,
 3. baulich derart verändert oder in einer Weise genutzt wird, dass er für Wohnzwecke nicht mehr geeignet ist,
 4. länger als drei Monate leer steht,
 5. ganz oder teilweise beseitigt (abgebrochen) wird.
- (2) Eine Zweckentfremdung liegt nicht vor, wenn
1. Wohnraum nachweislich unverzüglich umgebaut, instand gesetzt oder modernisiert wird oder veräußert werden soll und deshalb vorübergehend unbewohnbar ist oder leer steht,
 2. Wohnraum nicht ununterbrochen genutzt wird, weil er bestimmungsgemäß dem Verfügungsberechtigten als Zweit- oder Ferienwohnung dient,
 3. der Wohnraum mit anderem Wohnraum zur weiteren Wohnnutzung zusammengelegt oder der Wohnraum geteilt wird.

§ 4 Genehmigung

- (1) Wohnraum darf nur mit Genehmigung der Stadt anderen als Wohnzwecken zugeführt werden.
- (2) Eine Genehmigung ist zu erteilen, wenn vorrangige öffentliche Interessen oder schutzwürdige private Interessen das Interesse an der Erhaltung des betroffenen Wohnraums überwiegen.
- (3) Eine Genehmigung kann erteilt werden, wenn dem Interesse an der Erhaltung des Wohnraums durch Ausgleichsmaßnahmen, insbesondere durch Ersatzwohnraum oder in Ausnahmefällen auch durch Entrichtung einer Ausgleichszahlung Rechnung getragen wird.
- (4) Die Genehmigung wirkt für und gegen den Rechtsnachfolger; das Gleiche gilt auch für Personen, die den Besitz nach Erteilung der Genehmigung erlangt haben.
- (5) Die wohnungsrechtliche Genehmigung zur Zweckentfremdung ersetzt keine nach anderen Bestimmungen erforderlichen Genehmigungen (z.B. des Baurechts).

§ 5 Genehmigung aufgrund vorrangiger öffentlicher Belange und überwiegender privater Interessen

- (1) Vorrangige öffentliche Belange für eine Zweckentfremdung sind in der Regel gegeben, wenn Wohnraum zur Versorgung der Bevölkerung mit sozialen Einrichtungen (z. B. für Erziehung-, Ausbildungs-, Betreuungs- oder gesundheitliche Zwecke) oder lebenswichtigen Diensten (z. B. ärztliche Betreuung, Notfall- oder Rettungseinrichtungen) verwendet werden soll, die gerade an dieser Stelle der Stadt dringend benötigt werden und für die andere Räume nicht zur Verfügung stehen oder nicht zeitgerecht geschaffen werden können.
- (2) Überwiegende schutzwürdige private Interessen sind insbesondere gegeben, wenn die wirtschaftliche Existenz des Verfügungsberechtigten bei einer Versagung der Zweckentfremdungsgenehmigung ernsthaft gefährdet wäre.

§ 6 Genehmigung gegen Ersatzwohnraum

- (1) Ein beachtliches und verlässliches Angebot zur Bereitstellung von Ersatzwohnraum lässt das öffentliche Interesse an der Erhaltung des Wohnraums in der Regel entfallen.
- (2) Ein beachtliches Angebot zur Errichtung von Ersatzwohnraum liegt vor, wenn die folgenden Voraussetzungen erfüllt sind:
 1. Der Ersatzwohnraum wird im Stadtgebiet geschaffen.
 2. Der Ersatzwohnraum wird vom Inhaber der Zweckentfremdungsgenehmigung geschaffen.
 3. Der Ersatzwohnraum wird in zeitlichem und sachlichem Zusammenhang mit der Zweckentfremdung geschaffen (nicht „aus dem Bestand“ oder „auf Vorrat“).
 4. Der neu zu schaffende Wohnraum darf nicht kleiner als der von der Zweckentfremdung betroffene Wohnraum sein und muss den heutigen Wohnbedürfnissen entsprechen. Umgekehrt darf der Standard des Ersatzwohnraums auch nicht zu aufwendig sein (kein Luxuswohnraum).
 5. Der Ersatzwohnraum muss dem allgemeinen Wohnungsmarkt zur Verfügung stehen.
- (3) Ein verlässliches Angebot zur Errichtung von Ersatzwohnraum liegt vor, wenn sich seine öffentlich-rechtliche Zulässigkeit als Bauvorhaben aus prüfbaren Unterlagen ergibt (z. B. durch eine positive Bauvoranfrage) und der Verfügungsberechtigte glaubhaft macht, dass er die beabsichtigte Erstellung finanzieren kann (z. B. mittels Bankbürgschaft).

§ 7 Genehmigung gegen Entrichtung von Ausgleichsbeträgen

- (1) In Ausnahmefällen kann auch durch eine einmalige oder laufende Ausgleichszahlung erreicht werden, dass das öffentliche Interesse an der Erhaltung eines bestimmten Wohnraums hinter das Interesse an einer Zweckentfremdung zurücktritt. Mit der Ausgleichszahlung sollen die durch die Zweckentfremdung bedingten Mehraufwendungen der Allgemeinheit für die Schaffung neuen Wohnraums teilweise kompensiert und so ein Ausgleich für den Verlust an Wohnraum geschaffen werden. Die

Ausgleichsbeträge sind daher zweckgebunden für die Schaffung neuen Wohnraums zu verwenden.

- (2) Die Höhe der einmaligen Ausgleichszahlung bemisst sich insbesondere nach der Dauer der Zweckentfremdung, dem Wert des entzogenen Wohnraums und dem Vorteil für den Verfügungsberechtigten. Der Höchstbetrag pro Quadratmeter Wohnfläche bemisst sich nach der aktuellen Grundpauschale nach den Wohnraumförderbestimmungen (WFB) des Landes NRW für die Schaffung von öffentlich gefördertem Wohnraum, Einkommensgruppe A, in Bochum.
- (3) Bei nur vorübergehender Zweckentfremdung oder einem vorübergehenden Leerstand wird eine laufende, monatlich zu entrichtende Ausgleichszahlung in Höhe der nach dem aktuellen Bochumer Mietspiegel erzielbaren Nettokaltmiete erhoben. Eine Zweckentfremdung oder ein Leerstand von mehr als zehn Jahren ist als dauerhaft anzusehen.
- (4) Die Ausgleichszahlung kommt als alleinige Ausgleichsmaßnahme oder als ergänzende Maßnahme (bei noch nicht ausreichender anderweitiger Kompensation, insbesondere zu geringem Ersatzwohnraum) in Betracht.

§ 8 Negativattest

Bei Maßnahmen, für die eine Genehmigung nicht erforderlich ist, weil Wohnraum nicht vorhanden ist (§ 2 Abs. 3) oder eine Zweckentfremdung nicht vorliegt (§ 3 Abs. 2) wird auf Antrag ein Negativattest ausgestellt.

§ 9 Auskunfts- und Betretungsrecht

- (1) Die dinglich Verfügungsberechtigten und die Besitzer des Wohnraums haben der Stadt alle Auskünfte zu erteilen und alle Unterlagen vorzulegen, die erforderlich sind, um die Einhaltung der Vorschriften dieser Satzung zu überwachen; sie haben dazu den von der Stadt Bochum beauftragten Personen zu ermöglichen, Grundstücke, Gebäude, Wohnungen und Wohnräume zu betreten. Die Erstellung von Fotos, die für die Bearbeitung der Antrags- und Verstoßverfahren erforderlich sind, ist zulässig.
- (2) Auf der Grundlage von § 11 Abs. 4 WAG und dieser Satzung wird das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung nach Artikel 13 des Grundgesetzes insoweit eingeschränkt.

§ 10 Anordnungen

- (1) Ist eine Zweckentfremdung auch nachträglich nicht genehmigungsfähig, kann dem Verfügungsberechtigten bzw. dem Nutzer aufgegeben werden, die Zweckentfremdung in angemessener Frist zu beenden und den Wohnraum wieder Wohnzwecken zuzuführen.
- (2) Ist Wohnraum unbewohnbar geworden, kann die Wiederherstellung des früheren oder eines gleichwertigen Zustandes angeordnet werden, wenn sie mit einem wirtschaftlich vertretbaren Aufwand möglich ist. Davon ist nicht auszugehen, wenn der Verfügungsberechtigte nachgewiesen hat, dass die Bewirtschaftungskosten und die sich aus der Aufnahme fremder Mittel oder dem Einsatz eigener Mittel ergebenden Kapitalkosten nicht aus den Erträgen des Grundstücks aufgebracht werden können. Dabei sind angebotene Fördermittel sowie Steuervergünstigungen zu berücksichtigen.

Das gilt nicht, wenn der Verfügungsberechtigte oder sein Rechtsvorgänger öffentlich-rechtliche Instandsetzungspflichten versäumt hat und der Verfügungsberechtigte nicht nachweist, dass ihre Vornahme wirtschaftlich unvertretbar oder aus einem anderen Grunde unzumutbar war.

§ 11 Zweckentfremdungsgenehmigungen bei bewohntem Wohnraum

Eine Genehmigung wird bei bewohntem Wohnraum nur unter der aufschiebenden Bedingung erteilt, dass diese erst wirksam wird, wenn der Mieter den Wohnraum verlassen hat.

§ 12 Ordnungswidrigkeiten

- (1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig Wohnraum ohne die erforderliche Genehmigung für andere als Wohnzwecke verwendet oder überlässt. Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße bis 50.000 Euro geahndet werden.
- (2) Eine nach Absatz 1 begangene Ordnungswidrigkeit wird durch eine nachträgliche Genehmigung nicht geheilt.
- (3) Die Verfolgung und Ahndung richtet sich nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten in der jeweils gültigen Fassung.

§ 13 Verwaltungsgebühren

Amtshandlungen nach dieser Satzung sind gebührenpflichtig. Die Erhebung der Gebühren richtet sich nach der Allgemeinen Verwaltungsgebührensatzung der Stadt Bochum in der jeweils gültigen Fassung.

§ 14 Inkrafttreten, Außerkrafttreten

Die Satzung tritt am Tag nach ihrer öffentlichen Bekanntmachung im Amtsblatt der Stadt Bochum in Kraft. Sie tritt fünf Jahre nach ihrer öffentlichen Bekanntmachung außer Kraft.

Begründung:

1. Anlass und Verfahren

Der Rat hat in seiner Sitzung am 13.07.2017 einen Dringlichkeitsantrag „Entwurf einer Zweckentfremdungssatzung“ der Fraktion Die Linke mehrheitlich beschlossen: *„Die Verwaltung wird beauftragt, dem Rat zur nächsten Sitzung den Entwurf für eine Zweckentfremdungssatzung nach § 10 Wohnungsaufsichtsgesetz (WAG NRW) zur weiteren Beratung vorzulegen.“*

Ergänzt wurde die Protokollierung um den „ Hinweis von Herren Eiskirch auf das beschlossene Handlungskonzept „Wohnen“, Erläuterungen zum weiteren Verfahren bei Annahme des Antrages und Mitteilung, dass heute keine Aussage der Verwaltung hinsichtlich der rechtlichen Umsetzung getroffen werden kann“.

Im Übrigen wird das Thema im Handlungskonzept Wohnen unter 8.3.3. „Vermeidung von Leerstand / Aktivierung von Wohnraum / Zweckentfremdungssatzung“ behandelt. Die Entwurfsfassung der Maßnahmenempfehlung ist als Anlage beigefügt.

2. Rechtsgrundlage für eine Satzung zum Schutz und Erhalt von Wohnraum (Zweckentfremdungssatzung)

Nach § 10 Abs. 1 WAG kann die Stadt Bochum in Gebieten mit erhöhtem Wohnungsbedarf durch Satzung festlegen, dass freifinanzierter Wohnraum nur mit Genehmigung der Stadt anderen als Wohnzwecken zugeführt werden oder leer stehen darf. Die Satzung kann weitere Bestimmungen zu finanziellen Auflagen der Genehmigung oder zur Wiederherstellung des früheren oder eines gleichwertigen Zustandes treffen, damit der Satzungszweck erreicht wird. Auf den Erlass der Satzung besteht kein Rechtsanspruch, sie ist auf fünf Jahre zu befristen.

Zur Prüfung der Tatbestandsvoraussetzung „erhöhter Wohnungsbedarf“ wird auf verschiedene Indikatoren aus der Wohnungsmarktbeobachtung sowie auf andere wohnungspolitische Entscheidungen und Gutachten zurückgegriffen.

Der Bochumer Wohnungsmarkt hat sich schleichend aber stetig von einer entspannten hin zu einer angespannten Lage entwickelt. Im Rahmen des sogenannten „Wohnungsmarktbarometers“ werden die Akteure des Bochumer Wohnungsmarktes jährlich befragt und unter anderem um eine Einschätzung zur Marktlage gebeten. Dabei ist die Entwicklung der letzten vierzehn Jahre durch eine stetige Anspannungstendenz gekennzeichnet. Eine anfangs noch entspannte bis ausgewogene Marktsituation wird seit etwa drei Jahren für nahezu alle Segmente als angespannt eingeschätzt. Dies gilt vor allem für das Segment der größeren preisgebundenen Mietwohnungen, welches inzwischen von vielen Befragungsteilnehmern mit „sehr angespannt“ bewertet wird. Für die Zukunft erwarten die Experten keine größeren Veränderungen der Marktlage (vgl. Wohnungsmarktbericht 2016 - Ergebnisse der Bochumer Wohnungsmarktbeobachtung, Stadt Bochum, Stadtplanungs- und Bauordnungsamt, Januar 2017).

Die Angebotsmieten sind in Bochum seit 2010 langsam aber kontinuierlich angestiegen und bewegen sich im regionalen Vergleich auf einem überdurchschnittlichen Niveau. Dabei hat sich die Dynamik deutlich erhöht: So sind die Angebotsmieten im Zeitraum Juli 2016 bis Juni 2017 um 0,40 Euro pro Quadratmeter (oder 6,7 %) auf jetzt 6,40 Euro pro Quadratmeter im Mittelwert erheblich gestiegen, wobei für Neubaumieten 9,55 Euro pro Quadratmeter ermittelt wurden (vgl. empirica-Preisdatenbank - Analyse der Entwicklung der Angebotspreise für Miete und Kaufeigentum in Bochum, Stadt Bochum, Amt für Stadtplanung und Wohnen, Wohnungsmarktbeobachtung, August 2017).

Insgesamt belegen diese Entwicklungstendenzen und Indikatoren, dass Bochum ein Gebiet mit erhöhtem Wohnungsbedarf ist und daher grundsätzlich die Tatbestandsvoraussetzungen zum Erlass einer Satzung zum Schutz und Erhalt von Wohnraum erfüllt sind.

Bei der Betrachtung einer Satzung zum Schutz und Erhalt von Wohnraum kommt dem Wohnungsleerstand eine besondere Bedeutung zu. Insofern wird hier auf das korrespondierende Handlungskonzept Wohnen 4.1.1 „Merkmale des Bochumer Wohnungsmarktes: Wohnungsleerstand“ verwiesen sowie ergänzende Informationen aus der Wohnungsmarktbeobachtung:

„Für die Beobachtung der Leerstandsentwicklung gibt es unterschiedliche Datengrundlagen. Um auf Basis einer bundesweit einheitlichen Datengrundlage die Leerstandsentwicklung vergleichend mit anderen Städten beobachten zu können, gibt es die laufende Beobachtung des marktaktiven Leerstands (Basis: CBRE-empirica-Leerstandsindex). Basis der Berechnungen sind Bewirtschaftungsdaten von CBRE (für mehr als 800.000 Wohneinheiten). Diese werden angereichert durch Regressions-schätzungen sowie Expertenwissen. Die resultierenden Leerstandsquoten werden am Gesamtbestand aller Geschosswohnungen hochgerechnet. Der marktaktive Leerstand wird jeweils unabhängig von der Dauer des Leerstandes zum Stichtag 31.12. erfasst. Er wird nur ausgewiesen für Geschosswohnungen. Der marktaktive Leerstand umfasst leer stehende Wohnungen, die unmittelbar disponibel sind, sowie leer stehende Wohnungen, die aufgrund von Mängeln derzeit nicht zur Vermietung anstehen, aber gegebenenfalls mittelfristig aktivierbar wären (< 6 Monate).

Hier ist für die Stadt Bochum von 2010 mit rund 3,1 % bis 2015 mit rund 2,5 % eine moderat rückläufige Leerstandsentwicklung beobachtbar. Im regionalen Vergleich weisen vor allem Gelsenkirchen und Herne einen deutlich höheren marktaktiven Wohnungsleerstand als die restliche Region auf. Bochum hat gemeinsam mit Dortmund den niedrigsten Anteil an marktaktivem Leerstand in der Vergleichsregion.

Die Stadt Bochum verfügt seit einigen Jahren über eine eigene Leerstandserfassung anhand von Stromzählerauswertungen (vgl. Wohnungsmarktbericht 2016 der Stadt Bochum). Dazu werden Stromzählerdaten der Stadtwerke Bochum seit 2015 quartalsweise mit der städtischen Gebäudedatei abgeglichen. Nach der Stromzählermethode wird unterstellt, dass ein Wohnungsleerstand dann anzunehmen ist, wenn im Netzsystem der Stadtwerke zum Stichtag ein Haushalt mit einem sogenannten Lastprofil von weniger als 150 kWh geführt ist. Es werden Stromzähler des gesamten Versorgungsgebietes Bochum berücksichtigt, da im Netzsystem der Stadtwerke auch die fremdversorgten Stromzähler erfasst werden. Flurlicht- oder Allgmeinestromzähler bleiben unberücksichtigt. Im Gegensatz zum CBRE-empirica-Leerstandsindex werden mit der Stromzählermethode in einem hohen Maße auch strukturelle (nicht marktaktive) Leerstände erfasst. Im Hinblick auf die Höhe des tatsächlich verfügbaren marktaktiven Anteils liefert die Stromzählermethode keine Daten, da die Verwaltung aus Datenschutzgründen keine Einzeldatensätze erhält, sodass eine Identifizierung der einzelnen leerstehenden Wohnung und entsprechender Eigentumsverhältnisse nicht möglich ist.

Nach der Erfassungsmethode der Stromzählerauswertung sind in Bochum zum Stichtag 30.06.2017 rund 7.500 Wohnungen leerstehend, was einer Leerstandsquote von 3,8 % entspricht. Zum Stichtag 30.06.2016 waren es 3,9 % und zum Stichtag 30.06.2015 noch 4,8 %. Da mit der Stromzählerauswertung auch strukturelle Leerstände (nicht marktaktive Leerstände) erfasst werden, liegt der Wert über den Vergleichswerten der Beobachtung der marktaktiven Leerstände gemäß CBRE-empirica-Leerstandsindex. Zudem liegt beiden Ansätzen eine unterschiedliche Erhebungsmethodik zugrunde.

Außerdem erfolgte im Rahmen der kommunalen Wohnungsmarktbeobachtung eine Befragung der Wohnungsunternehmen mit eigenen Wohnungsbeständen in Bochum. Die Befragung für 2017 ergab eine deutlich geringere Leerstandsquote von rund 1,9 %, 2016 waren es noch 2,2 %. Insofern ist anzunehmen, dass der Schwerpunkt der Wohnungsleerstände bei privaten Einzelvermietern liegt.

Die Bochumer Wohnungsmarktakteure haben als wichtigste Leerstandsgründe Mängel in der Wohnung, im Gebäude oder im Wohnumfeld genannt. Instandsetzung und Modernisierung zählen ebenfalls zu den wichtigsten Leerstandsursachen. Bezogen auf den eigenen Wohnungsbestand haben dies die meisten teilnehmenden Bestandshalter als Leerstandsgrund angeführt. Deutlich seltener werden dagegen Vermietungsschwierigkeiten aufgrund fehlender Nachfrage genannt. Auch „freiwilliger“

oder „unechter“ Leerstand - etwa aus Angst vor „Miet-Nomaden“ oder wegen temporärer (Unter-)Nutzung – wird nur von wenigen Akteuren als Leerstandsgrund ausgemacht.“

Dazu ist anzumerken, dass Leerstände nicht grundsätzlich problematisch sind. Für einen funktionierenden Wohnungsmarkt ist eine gewisse Fluktuationsreserve von 2 bis 3 % wünschenswert und notwendig. Sie eröffnet Spielräume, die für Mieterwechsel und Modernisierungen erforderlich sind. Sinkt der Leerstand beispielsweise aufgrund ungünstiger Angebots- und/oder überhitzter Nachfrageentwicklungen können bei Mieterwechseln Umzugsketten ins Stocken geraten.

Wichtig sind in diesem Zusammenhang nicht nur die Gewinnung belastbarer Zahlen, sondern genauere Informationen über Strukturen und Gründe für den Leerstand zu gewinnen.

3. Ziele und Wirkung der Satzung

Ziel der Satzung ist es, Wohnraum grundsätzlich davor zu schützen, dass dieser anderen als Wohnzwecken zugeführt wird oder leer steht. Die Satzung stellt jede anderweitige Nutzung von Wohnraum als die Wohnnutzung unter städtischen Genehmigungsvorbehalt und definiert dazu Ausnahmetatbestände, die davon ausgehen, dass ein öffentliches Interesse an der Aufrechterhaltung der Wohnnutzung, das Interesse an der Zweckentfremdung grundsätzlich überwiegt. Genehmigungen können insbesondere erteilt werden, wenn als Ersatz gleichwertiger Wohnraum neu geschaffen wird.

Das WAG selbst bietet der Stadt im freifinanzierten Wohnungsbau nur geringe rechtliche Eingriffsmöglichkeiten bei Missständen und Überbelegungen. Es räumt aber keine Befugnis ein, um die Zweckentfremdung und den Leerstand von Wohnraum zu behandeln. Diese Regelungslücke würde durch eine Satzung verengt und die Bemühungen nach zusätzlichem Wohnraum unterstützen. Durch einen dann bestehenden Genehmigungsvorbehalt für Zweckentfremdungen und Leerstände würden auch die bereits bestehenden Instrumente der Wohnraumförderung, der Mietpreiskontrolle und der Wohnungsaufsicht sinnvoll ergänzt werden.

Dabei soll nicht der gesamte freifinanzierte Wohnungsbestand systematisch auf Leerstand kontrolliert und überwacht werden. (Dazu wäre im Übrigen das dafür erforderliche Personal nicht vorhanden.) Mit der Satzung soll vielmehr bereits bekannten, durch eigene Wahrnehmungen (z.B. durch die Wohnungsaufsicht) festgestellten, durch Meldungen aus der Bürgerschaft und von Initiativen angezeigtem Leerstand sowie Anträgen auf Umnutzung und Abbruch von Wohnraum nachgegangen werden, die nach Inkrafttreten dieser Satzung einem Genehmigungsvorbehalt unterliegen.

Die Satzung könnte dafür ein geeignetes Mittel sein, indem Verfügungsberechtigte, die bisher Wohnungsleerstand betrieben haben, im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Möglichkeiten dazu angehalten werden, diesen Wohnraum dem Markt wieder zur Verfügung zu stellen. Dabei verbleibt die Herausforderung, leerstehenden Wohnraum eindeutig zu identifizieren. So ist in Fällen bestehender Mietverträge nicht von einem Leerstand auszugehen, auch wenn der Mieter den Wohnraum nur sporadisch nutzen sollte. Damit sind auch fingierte Wohnnutzungen möglich.

Eine wichtige Bedeutung könnte die Satzung in Fallkonstellationen bekommen, wo solvente aber unredliche Eigentümer mit spekulativem Leerstand arbeiten und Gewinne erzielen möchten. Beispielsweise wenn Wohnraum zur Arzt-, Anwalts-, Steuerberaterpraxen umgewandelt werden soll oder Zwecks geplanter Luxussanierung leer stehen gelassen wird. Jedoch hat die Verwaltung keine Kenntnis über spekulativen Leerstand in Bochum.

Der Wohnungsbestand in Bochum ist nicht nur relativ alt, sondern weist auch Schwächen hinsichtlich der Ausstattung und Qualität der Wohneinheiten auf. Leerstand resultiert daher eher aus Vermarktungsschwierigkeiten bzw. fehlender Nachfrage aufgrund des individuellen Zustands und/oder der Lage. Also eher in Richtung Problemimmobilien, wenn beispielsweise Einzeleigentümer zumeist älterer Immobilien aus finanziellen Gründen oder wegen Erbstreitigkeiten ihre Gebäude nicht vermietungsfähig sanieren können oder aufgrund anderer persönlicher Entscheidungen nicht sanieren wollen. Insofern dürften die Aktivierungspotentiale einer Satzungsregelung sehr überschaubar sein.

Daher gilt es im Einzelfall die jeweiligen Ursachen des Leerstandes mit dem Eigentümer in einem auf Dialog und Konsens orientierten Vorgehen zu klären. Ziel ist es, über die zukünftige Nutzung ggf. auch Beseitigung von Vermarktungshemmnissen (Investitionsanforderungen) der betroffenen Wohnungen ins Gespräch zu kommen und zu beraten.

Wenngleich die kommunalen Möglichkeiten begrenzt sind, Einfluss auf die Investitionsentscheidungen zu nehmen, sollen Sanierung, Modernisierung und Umbau im Bestand künftig stärker unterstützt werden. Dazu regt das Handlungskonzept Wohnen an unter anderem zu prüfen, inwieweit die erfolgreichen Ansätze aus den Stadterneuerungsgebieten auf andere Stadträume übertragen werden können. Hier wird auf Maßnahmenempfehlung „Förderung von Sanierung / Modernisierung / Umbau im Bestand“ (8.3.2.5 im Handlungskonzept) verwiesen.

Die Verbindung von kommunalen Beratungs- und Zuschussleistungen mit Sanktionsmöglichkeiten bei vermeidbaren Leerständen kann eine sinnvolle Kombination darstellen, um sanierungsbedürftige, leerstehende Wohnungsbestände zu aktivieren.

4. Inhalt einer Satzung

Schützenswert ist nur Wohnraum, der der Versorgung breiter Schichten der Bevölkerung dient. Von der Satzung erfasst werden daher alle Mehrfamilienhäuser aus dem freifinanzierten Mietwohnungsbau. Das sind nach allgemeiner Definition Häuser ab drei Wohneinheiten, die für mehrere Mietparteien bestimmt sind. Selbstgenutzte Ein- und Zweifamilienhäuser werden als Ausdruck des besonderen Schutzes von Klein- und Privateigentümern, die ihr Haus zum Teil selbst bewohnen, von der Satzung ausdrücklich nicht erfasst. Gleiches gilt für selbst genutzte Eigentumswohnungen. Ein Eigenheim ist gemäß der Legaldefinition des § 29 Nr. 1 des Gesetzes zur Förderung und Nutzung von Wohnraum für das Land Nordrhein-Westfalen (WFNG) ein im Eigentum einer natürlichen Person stehendes Grundstück mit einem Wohngebäude, das nicht mehr als zwei Wohnungen enthält, von denen eine Wohnung zum Bewohnen durch den Eigentümer oder seine Angehörigen bestimmt ist.

Zweckentfremdungen sind ebenfalls Fremdenbeherbergung, gewerbliche Zimmervermietung und die Einrichtung von Schlafstätten bzw. Matratzenlagern. Die Fremdenbeherbergung umfasst neben der Vermietung möblierten Wohnraums auch Nebenleistungen wie Reinigung, Wechseln von Bettwäsche oder ggf. Angebote zur Verpflegung (hotelähnlich). Die gewerbliche Zimmervermietung unterscheidet sich von der auf Dauer angelegten (unbefristeten) Vermietung dadurch, dass diese haupt- oder nebenberuflich betrieben wird, da sie mit einem erhöhten Aufwand verbunden und die Tätigkeit auf eine höhere Gewinnerzielungsabsicht gerichtet ist. Schlafstätten / Matratzenlager erfüllen ebenfalls den Tatbestand des Entzugs von geschütztem Wohnraum.

Ausnahmsweise kann auf Antrag eine Genehmigung zum Leerstand, zur Umnutzung bzw. zum Abbruch gegebenenfalls unter Auflagen (Ausgleichszahlungen, Schaffung von Ersatzwohnraum) erteilt werden.

Bei der Festlegung des unbestimmten Rechtsbegriffs „Leerstand“ wird davon ausgegangen, dass dieser mit Beendigung des letzten Mietverhältnisses beginnt und nach drei Monaten eine genehmigungspflichtige Zweckentfremdung darstellt. Dadurch wird sichergestellt, dass „normale“ Leerstände durch Fluktuation oder Renovierungs- und kleinere Sanierungsmaßnahmen keiner Genehmigung bedürfen. Wohnraum, der bereits vor Inkrafttreten der Satzung und seitdem ohne Unterbrechung leer stand, fällt automatisch nach einem Zeitraum von drei Monaten nach Inkrafttreten unter den Anwendungsbereich dieser Satzung.

Geht Wohnraum durch Abbruch oder Zweckentfremdung dauerhaft verloren und wird kein Ersatzwohnraum geschaffen, soll für die Allgemeinheit mit einer einmaligen Ausgleichszahlung der Wohnraumverlust kompensiert werden. Der Höchstbetrag der Ausgleichszahlung pro Quadratmeter verlorener Wohnfläche orientiert sich an der aktuellen Grundpauschale nach den Wohnungsbauförderbestimmungen für die Erstellung von öffentlich gefördertem Wohnraum, Einkommensgruppe A, in Bochum (2017: 1.605 Euro). Wobei die konkrete Höhe im Einzelfall als schadensadäquater Geldleistungsbetrag nach pflichtgemäßem Ermessen unter Berücksichtigung allgemeiner verwaltungsrechtlichen Grundsätzen (z.B. Verhältnismäßigkeit) festgesetzt wird.

5. Organisatorische und personelle Konsequenzen

Bei der Satzung und deren Umsetzung handelt es sich um eine neue, freiwillige Aufgabe, mit der Folge, dass der Verwaltungsvollzug ausschließlich aus dem kommunalen Haushalt zu finanzieren ist. Damit keine Investitionshindernisse entstehen, muss eine zügige und zeitnahe Bearbeitung von Anträgen sichergestellt sein, wenn beispielsweise bestehender Wohnraum abgerissen und durch einen Wohnungsneubau ersetzt werden soll.

Die Umsetzung wird zu einem erhöhten Aufwand sowohl bei den Eigentümern als auch der Verwaltung führen. Bei der Wohnraumförderung wären die nachfolgenden, zusätzlichen Leistungen zu erbringen:

- Durchführung von Verwaltungsverfahren (Genehmigung bzw. Ablehnung Zweckentfremdungen)
- vor-Ort-Überprüfungen zur Erforschung von Sachverhalten, auch außerhalb der regulären Dienstzeit
- wohnungsrechtliche Anordnungen zur Wiederherstellung des Wohnzwecks bei gewerblicher Vermietung oder Leerständen
- Verfahren im Ordnungswidrigkeitsrecht (Bußgeldverfahren) zur Ahndung bei Zweckentfremdung
- Klageverfahren
- gebührenrechtliche Handlungen (z.B. ermittelte und festgesetzte Verwaltungsgebühren für Genehmigungen und fällige Ausgleichszahlungen müssen vereinnahmt werden)

Ergänzend werden personelle Kapazitäten für bauaufsichtliche Beratungen, Genehmigungsverfahren und sonstige bauordnungsrechtliche Verfahren benötigt.

Zu erwartende Fallzahlen sind derzeit nicht abschätzbar. Zur Umsetzung der Satzung ist aktuell kein Personal vorhanden. Daher sind zusätzliche Personalressourcen zwingend erforderlich.

6. Auswertung einer Evaluierung der Zweckentfremdungsregelung durch das Land NRW

Im Dezember 2015 hat das damalige MBWSV ein Gutachten veröffentlicht, das das Ziel hatte, die Satzungsregelung zur Zweckentfremdung von Wohnraum zu evaluieren. Erstellt

wurde es vom Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (IfS) in Kooperation mit Timourou Wohn- und Stadtraumkonzepte. Das Gutachten ist hinterlegt unter: www.vm.nrw.de/wohnen/Wohnungsaufsicht_Mieterschutz/Zweckentfremdung_von_Wohnraum/index.php

Konkret untersucht wurden 85 von insgesamt 396 nordrhein-westfälischen Kommunen. Bei den 85 Gemeinden handelt es sich um die vier Kommunen mit einer Satzung. Die übrigen 81 Kommunen - ohne Satzung - verfügen über einen relativ angespannten Wohnungsmarkt oder weisen Anspannungstendenzen auf. Hierzu zählen insbesondere 56 Kommunen ohne Satzung, die zu den Gebietskulissen der Mietpreisbremse bzw. Mietpreisbegrenzungsverordnung oder der Kappungsgrenzenverordnung gehören, sowie 25 weitere Kommunen.

Zusammenfassung der Einschätzung der vier Kommunen mit Zweckentfremdungssatzung

Die Auswertung beschränkt sich auf die vier Kommunen mit Satzung, da es sich bei ihnen um mit Bochum vergleichbare Lagen handelt, also durchweg Großstädte - Köln, Bonn, Dortmund und Münster -, die nach eigenen Angaben über einen angespannten bis sehr angespannten Wohnungsmarkt verfügen.

„Alle vier Städte sehen in der Zweckentfremdung ein Problem, die Hälfte sogar ein großes Problem. Es besteht in den Städten in vielfältiger Weise, es ist hinsichtlich der einzelnen Zweckentfremdungsarten jedoch von unterschiedlicher Bedeutung. Alle Befragten können die Strukturen der Zweckentfremdung in ihren Städten sehr genau beschreiben, den tatsächlichen Umfang jedoch nur bedingt quantifizieren, da keine systematische und laufende Erfassung von Zweckentfremdungen und / oder Verdachtsfällen erfolgt. Ursachen hierfür sind vor allem methodische Schwierigkeiten - z. B. bei der Leerstandserfassung - sowie hohe personelle Aufwände z. B. durch erforderliche Begehungen. Folgende Schwerpunkte wurden im Einzelnen benannt:

- gewerbliche Nutzung
In allen vier Städten findet die Umwandlung von Wohnungen in Büros, Praxen etc. derzeit nur in Einzelfällen statt und stellt somit nur ein geringes Problem dar.
- Abbruch
Der Abbruch von Wohngebäuden mit anschließender Neubebauung stellt den häufigsten Fall von Zweckentfremdung dar. In aller Regel wird - bedingt auch durch die hohe Wohnungsnachfrage in den vier Städten - mit der Neubebauung mehr Wohnraum geschaffen als abgebrochen wurde.
- Leerstand
Dauerhafter Leerstand stellt in allen vier Städten ein kleines Problem dar. Genau genommen handelt sich dabei um zwei Problemkreise, die sich hinsichtlich der Eigentümerstruktur unterscheiden. Zum einen handelt es sich um Einzeleigentümer zumeist älterer Immobilien, die aus finanziellen Gründen oder wegen Erbstreitigkeiten ihre Gebäude nicht vermietungsfähig sanieren können oder aufgrund anderer persönlicher Prämissen nicht sanieren wollen. In Köln sind beispielsweise ca. 50 solcher Gebäude in allen Stadtteilen seit vielen Jahren bekannt, in Münster sind es nur wenige Einzelfälle. Die Eigentümer nehmen teilweise sogar Bußgelder in Kauf, rücken aber nicht von ihrem Umgang mit dem Bestand ab.

Auf der anderen Seite stehen institutionelle Anleger, die aus strategischen Gründen nicht investieren. Die daraus resultierenden Ausstattungsmängel führen zu Vermietungsproblemen, trotzdem wird der Leerstand billigend in Kauf genommen. Dabei handelt es sich zumeist um ehemaligen öffentlich geförderten Wohnraum der 70er Jahre oder Werkswohnungen, die zum Teil bereits mehrfach weitergehandelt wurden und sich

überwiegend in Großsiedlungen befinden. Insgesamt führt dieser Umgang mit Immobilien zu erheblichen Problemen bei Image und Sozialstruktur der betroffenen Quartiere. Am stärksten von dieser Problematik betroffen sind die Städte Bonn und Dortmund, da dort eine vergleichsweise hohe Anzahl an Wohnungen an solche Unternehmen verkauft wurde. Die Einleitung von Verfahren und Verhandlungen mit den Eigentümern bis hin zur Androhung von Bußgeldern oder Zwangsmaßnahmen umfassen einen langen Zeitraum, insbesondere weil diese Eigentümer die Verfahren mit verschiedensten Mitteln verzögern und teilweise schlussendlich die Bestände weiterverkaufen. So konnten in Bonn bisher keine Erfolge erzielt werden, während in Dortmund, wo die Verfahren bereits 2012 eingeleitet wurden, die Probleme weitgehend behoben wurden. Dort konnten neue Eigentümer, die sich auch eher als Bestandhalter verstehen, zu Investitionen bewegt werden.

- Ferienwohnungen

Die Umnutzung von Wohnraum in Ferienwohnungen findet im Rahmen des wachsenden Städtetourismus statt, da dort die Nachfrage wächst und die Vermietung als Ferienwohnung wesentlich lukrativer ist als eine normale Wohnraumvermietung.

Eine Satzung zur Zweckentfremdung ist von großer Bedeutung für die Außenwirkung, sowohl gegenüber der Kommunalpolitik als auch der Öffentlichkeit und den Eigentümern. Damit bekommt sie einen gewissen präventiven Charakter; im Bewusstsein von Eigentümern soll Umnutzung gar nicht erst als Option in Erwägung gezogen werden. Diese Form von Verhinderung von Zweckentfremdung ist jedoch empirisch nicht messbar.

Ein wichtiger Vorteil der Satzung liegt darin, mit diesem Instrument den Kontakt mit Eigentümern besser aufnehmen und in einen konstruktiven Diskussionsprozess eintreten zu können. Dabei kommt es darauf an, die individuelle Situation der Eigentümer zu berücksichtigen und mit Augenmaß zwischen regulierendem Eingriff und berechtigten Investoreninteressen abwägen zu können. Allerdings wird auch deutlich, dass mit Zweckentfremdungsverfahren in aller Regel keine raschen Erfolge erzielt werden können, da es sich zumeist um komplexe Prozesse handelt.

Ebenso einhellig wird die Wirkung auf den Wohnungsmarkt beschrieben: Mit der Satzung werden keine großen quantitativen Erfolge und dementsprechend auch nur eine geringe Entlastungswirkung auf den angespannten Märkten erzielt. Entscheidend ist jedoch die qualitative Wirkung spezifischer Problemstellungen, die nur mit einer Zweckentfremdungssatzung - insbesondere wegen der Möglichkeit der Eigentümeransprache - lösbar sind, aber auch weil die Satzung in ihrer jetzigen Form ein breites Einsatzspektrum ermöglicht, mit dem die allermeisten Fälle bearbeitbar sind. Damit kommt der Zweckentfremdungssatzung vor allem ein strategischer Nutzen zu. Sie ist folglich im Kanon der wohnungspolitischen Instrumente ein kleines, aber wichtiges Instrument, das auch planungsrechtliche Maßnahmen ergänzen kann.

Die eigentliche Stärke des Instrumentes liegt in der Kommunikation mit dem Eigentümer, hier in Verhandlungen über die Zukunft der betroffenen Wohnungsbestände treten und notfalls mit Bußgeldern oder Auflagen drohen zu können. Auch wenn die Satzung vordergründig den Charakter von Regulierung und Sanktion trägt, ist die Praxis ganz überwiegend auf einen Konsens ausgerichtet, gemeinsam mit dem Eigentümer eine Lösung zu entwickeln. Insgesamt ist damit jedoch ein relativ langer Zeitraum bis zum Abschluss eines Verfahrens verbunden. Mit der Zweckentfremdungssatzung lassen sich also nur selten rasche Erfolge erzielen, sie ist eher auf eine langfristige Wirkung ausgelegt und erfordert kontinuierliches Handeln.

Warum wird in NRW die Möglichkeit der Satzung nur selten genutzt (4 von 396 Kommunen)?

Nach der Untersuchung sehen die Kommunen in einem hohem Maß vielfach die Voraussetzungen - bezogen auf die Wohnungsmarktlage und die Zweckentfremdungs-

problematik, die eine Zweckentfremdungssatzung als begründet und notwendig erscheinen lassen - als nicht gegeben an:

- *Zwei Fünftel der Kommunen halten ihren Wohnungsmarkt für nicht angespannt, darunter auch etliche, für die nur die Kappungsgrenzenverordnung oder zusätzlich auch die Mietpreisbremse gilt.*
- *Für vier Fünftel der befragten Kommunen stellt die Zweckentfremdung kein Problem dar und beim restlichen Fünftel überwiegend nur ein kleines Problem, das sich zudem häufig lediglich auf einzelne der vier Arten der Zweckentfremdung bezieht.*
- *Bei knapp drei Viertel der Kommunen mit angespanntem Wohnungsmarkt stellt die Zweckentfremdung kein Problem dar.*
- *Nur bei einem Sechstel bzw. elf der Kommunen trifft die Kombination angespannter Wohnungsmarkt und Zweckentfremdung zumindest als ein kleines Problem zu, wovon vier Kommunen über eine Zweckentfremdungssatzung verfügen und sieben Kommunen nicht.*
- *Von der überwiegenden Zahl der Kommunen werden demnach für eine Zweckentfremdungssatzung fehlende Voraussetzung bezogen auf Wohnungsmarktlage und Zweckentfremdungsproblematik konstatiert.“*

7. Beteiligung der Interessenvertreter am Bochumer Wohnungsmarkt

Eine Satzung zum Schutz und Erhalt von Wohnraum berührt die Angelegenheiten von Eigentümern bzw. Vermietern und Mietern. Daher wurden deren Bochumer Interessenvertreter angeschrieben und um Anmerkungen und Hinweise dazu gebeten. Als Anlage beigefügt sind die Rückmeldungen von

- Mieterverein Bochum, Hattingen und Umgebung e.V.
- Haus + Grundeigentümer Bochum e.V.
- Haus und Grundbesitzerverein Bochum-Linden-Dahlhausen e.V. als Vertreter der Arbeitsgemeinschaft der Bochumer Haus und Grundeigentümervereine

Weiterhin ist als Anlage ein an Herrn Oberbürgermeister gerichteter Brief des Bochumer Bündnisses für Arbeit und soziale Gerechtigkeit beigefügt.

Finanzielle Auswirkungen:

Mittelbedarf für die Durchführung der Maßnahmen:

Jährliche Folgekosten (gemäß beiliegender Berechnung):

Anlagen:

- Anlage_1 Auszug_HK_Wohnen_Steckbrief Zweckentfremdungssatzung
- Anlage_2 Bochumer Bündnisses für Arbeit und soziale Gerechtigkeit
- Anlage_3 Haus und Grundbesitzerverein Bochum-Linden-Dahlhausen e.V
- Anlage_4 Haus+Grundeigentümer Bochum e.V
- Anlage_5 Mieterverein Bochum, Hattingen und Umgebung e.V