



Öffentliche **Beschluss**vorlage

des Amtes für
Wohnungswesen und
Quartiersentwicklung

23.01.2020

Ihr/e Ansprechpartner/in:

Herr Bragard
Telefon: 492-6470
BragardR@stadt-
muenster.de

Betrifft

Wohnraumschutzsatzung

Beratungsfolge

05.02.2020	Ausschuss für Soziales, Stiftungen, Gesundheit, Verbraucher- schutz und Arbeitsförderung	Vorberatung
06.02.2020	Ausschuss für Stadtplanung, Stadtentwicklung, Verkehr und Woh- nen	Vorberatung
12.02.2020	Haupt- und Finanzausschuss	Vorberatung
12.02.2020	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 wird beauftragt, die Einführung einer Registrierungspflicht bei Kurzzeitvermietungen von Wohnraum zu prüfen, wenn § 10 des Wohnungsaufsichtsgesetzes NRW (WAG NRW) als Ermächtigungsgrundlage für die Wohnraumschutzsatzung novelliert wird und Kontroll- sowie Sanktionsmechanismen bei Kurzzeitvermietungen von Wohnraum zulässt. Die Ergebnisse der Prüfung sind dem Rat unmittelbar zur Entscheidung über eine notwendige Satzungsänderung vorzulegen.
3. Der Antrag der SPD-Fraktion „Zweckentfremdung von Wohnraum stoppen - Wohnraumschutzsatzung besser machen“ vom 05.02.2019 (A-R/0007/2019) ist mit Beschluss dieser Vorlage erledigt.

II. Finanzielle Auswirkungen:

Es ergeben sich keine finanziellen Veränderungen.

Begründung:

Zu Beschlussziffer 1:

Ausgangslage

Der Rat der Stadt Münster hat am 11.02.2015 die Wohnraumschutzsatzung beschlossen (Vorlage V/0692/2014/1. Erg.). Die Satzung trat mit dem Tag der Veröffentlichung im Amtsblatt am 20.03.2015 in Kraft. Seitdem darf nach Maßgabe der Satzung schützenswerter Wohnraum nicht ohne gesonderte wohnungsrechtliche Genehmigung zu anderen als Wohnzwecken genutzt oder abgebrochen werden; vermeidbarer Leerstand von Wohnraum ist untersagt.

Intention und Wirkungen der Satzung

Bei der Mangellage auf dem Wohnungsmarkt in Münster gilt es zu vermeiden, dass bestehender Wohnraum frei und uneingeschränkt dem Wohnzweck entzogen werden kann. Deshalb ist es geboten, zur Sicherstellung einer ausreichenden Wohnraumversorgung neben der Förderung des Neubaus von Wohnungen auch über ein geeignetes Instrument zu verfügen, durch das die Verringerung des vorhandenen Bestandes an Wohnraum und damit eine Vergrößerung der Wohnungsnotlage verhindert werden kann.

Genau das ist die Intention der Wohnraumschutzsatzung. Sie bietet die rechtliche Grundlage dafür, dass zweckfremde Nutzungen nur unter den dort festgelegten Voraussetzungen genehmigt werden können. Die Verwaltung kann gegen unzulässige Zweckentfremdungen wirksam vorgehen und in der Kommunikation mit den Eigentümern über die Zukunft ihrer Wohnungsbestände notfalls Bußgelder und wohnungsrechtliche Anordnungen zur Wiederherstellung der Wohnnutzung ankündigen. Dies eröffnet für die Verwaltung eine gute Verhandlungsposition, die Eigentümer von der erforderlichen Beendigung der zweckfremden Nutzung zu überzeugen, und damit ein oftmals über Jahre andauernden Rechtsstreit zu vermeiden.

Inhalt des Zweckentfremdungsverbotes und von der Satzungsermächtigung gemäß § 10 WAG NRW gedeckt ist allein der Bestandsschutz von Wohnraum. Daraus folgt, dass mit Hilfe der Wohnraumschutzsatzung nicht gleichermaßen auch andere Ziele, namentlich der Erhalt besonders preiswerter Altbauwohnungen, verfolgt werden dürfen. Daher dürfen Mietpreisbegrenzungen bei der Erstellung von angemessenem Ersatzwohnraum, die über die abschließend im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) geregelten Begrenzungen hinausgehen, nicht gefordert werden.

Ebenso schließt die Satzungsermächtigung städtebauliche Zielsetzungen aus, die im Baugesetzbuch (BauGB) geregelt sind, wie z.B. den Erhalt der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung (sogenannte Milieuschutzsatzung gemäß §172 BauGB).

Die Verwaltung hat in dem als Anlage 3 beigefügten Bericht die Daten und Fakten zu den vom Geltungsbereich der Satzung erfassten Fallkonstellationen Abriss, Nutzungsänderungen und Leerstand von Wohnraum zusammengestellt.

Als problematisch erweist sich in der praktischen Anwendung der geltenden Wohnraumschutzsatzung, dass die Eigentümer in dem Zeitraum vom Auslaufen der Zweckentfrem-

dungsverordnung des Landes NRW am 01.01.2007 bis zum Inkrafttreten der Wohnraumschutzsatzung in Münster am 20.03.2015 -vorbehaltlich baurechtlicher Genehmigungsfähigkeit- Umnutzungen vornehmen konnten, die nun unter den Bestandsschutz fallen. In diesen Fällen hat die Verwaltung rückwirkend keine rechtlich zulässige Möglichkeit, die Wiederherstellung der Wohnnutzung anzuordnen.

Neuer Satzungsbeschluss

Rechtliche Grundlagen

Entsprechend der gesetzlichen Vorgabe aus § 10 Absatz 2 WAG NRW wurde die Geltungsdauer der Wohnraumschutzsatzung auf 5 Jahre befristet. Die bestehende Satzung verliert daher mit Ablauf des 20.03.2020 ihre Gültigkeit. Die Verwaltung schlägt unter Berücksichtigung von notwendigen Änderungen den Erlass einer neuen Wohnraumschutzsatzung vor (Anlage 1). Vorbehaltlich des Ratsbeschlusses tritt die Satzung am Tag nach ihrer Bekanntmachung am 20.03.2020, mithin zum 21.03.2020, in Kraft. Die Tatbestandsvoraussetzung nach § 10 Absatz 1 WAG NRW liegen vor. Hiernach können Gemeinden „durch Satzung Gebiete mit erhöhtem Wohnungsbedarf festlegen, in denen Wohnraum nur mit Genehmigung zweckentfremdet werden darf“.

Die Lage auf dem Wohnungsmarkt hat sich seit Erlass der Wohnraumschutzsatzung nicht verändert. Im gesamten Stadtgebiet ist eine Wohnraummangellage in allen Teilsegmenten zu verzeichnen. Die bei Inkrafttreten der Wohnraumschutzsatzung im Jahr 2015 bestehenden Landesverordnungen (Kündigungssperfristverordnung NRW, Mietpreisbegrenzungsverordnung NRW und Kappungsgrenzenverordnung NRW) sind weiter gültig. Grundlage aller Verordnungen ist, dass das Land NRW auf der Basis von Gutachten eine besondere Gefährdung der ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnraum zu angemessenen Bedingungen in Münster festgestellt hat.

Zudem wächst Münster auch in Zukunft. Nach der neuesten Veröffentlichung von IT.NRW „Vorausberechnung der Bevölkerung in den kreisfreien Städten und Kreisen Nordrhein-Westfalens 2018 bis 2040/60 - 2019“ aus Juli 2019 wird für die Stadt Münster ein Bevölkerungszuwachs bis 2040 von 13,9 % prognostiziert. Damit gehört Münster neben Bonn (+ 12,1%), Düsseldorf (+ 14,0 %) und Köln (+ 15,8%) zu den 4 wachstumsstärksten Städten in NRW. Folgerichtig wird Münster zusammen mit diesen 3 Wachstumsregionen im Rahmen der Wohnraumförderkulisse seitens des Landes in die höchste Bedarfskategorie eingestuft.

Wesentlichen Änderungen

In die Satzung wird eine Präambel eingefügt, in der zur Verdeutlichung die angespannte Wohnungssituation im Gebiet der Stadt Münster als Voraussetzung für den Erlass der Satzung beschrieben wird.

Der sachliche Geltungsbereich der aktuell gültigen Wohnraumschutzsatzung erstreckt sich derzeit auf alle freifinanzierten Miet- und Genossenschaftswohnungen. Mit der neuen Satzung soll künftig auch das selbst genutzte Wohneigentum (Eigenheime einschließlich Einliegerwohnungen und selbstgenutzte Eigentumswohnungen) unter Schutz gestellt werden.

Die Verwaltung wird die Entwicklung der Fallzahlen für diese Ausweitung des Schutzzweckes nach einem Jahr evaluieren, den sich ggfls. hieraus ergebenden Mehraufwand und die notwendige Ausweitung der Personalkapazitäten darstellen.

Die in der bisherigen Satzung geforderte Begrenzung der Erstvertragsmieten des Ersatzwohnraums ist nach der Rechtsauffassung des VG Münster rechtswidrig und deshalb ersatzlos zu streichen.

Diese und alle weiteren Änderungen und Ergänzungen, die zum besseren Verständnis, zur Klarstellung und besseren Lesbarkeit der Bestimmungen der neuen Wohnraumschutzsatzung formuliert wurden, sind der beigefügten Synopse in der Anlage 2 zu entnehmen. Inhaltliche Änderungen sind in roter Schrift, lediglich redaktionelle Änderungen und Ergänzungen in blauer Schrift dargestellt.

Zu Beschlussziffer 2:

Ausgangslage

Die Wohnungsmieten und Immobilienpreise sind in den vergangenen Jahren in vielen Städten deutlich gestiegen. Gleichzeitig nimmt die touristische Nutzung von Wohnungen in einer Reihe von Städten stark zu. Das Geschäftsmodell von Online-Wohnungsvermittlern wie Airbnb, Booking.com, WIMDU, 9flats etc. ermöglicht es Wohnraumeigentümern und -mietern, auf einfachstem Wege, anonym und unbegrenzt Wohnraum privat als Ferienwohnungen zu vermieten. Hamburg geht nach groben eigenen Schätzungen von 6.000 bis 8.500 allein über airbnb angebotenen Schlafplätzen aus; Köln taxiert eine solche Zahl auf 3.500 bis 7.000. München geht von ca. 1.000 zweckentfremdeten Wohnungen aus, welche ausschließlich als Ferienwohnung genutzt werden. Der dauerhafte Entzug von Wohnungen durch die gewerbliche Fremdenvermietung ist als Zweckentfremdung von Wohnraum zu bewerten.

Die Überlassung von Wohnraum als Ferienwohnung führt zur weiteren Anspannung des Wohnungsmarktes – vor allem in den städtetouristisch attraktiven Metropolen, an bedeutenden Messe- und Medizinstandorten sowie in einzelnen Universitätsstädten. Eine Studie des Instituts für Wirtschaftspolitik der Universität zu Köln (https://iwp.uni-koeln.de/koelner_impulse.htm) liefert nun Belege, dass innerhalb bestimmter Stadtteile Berlins stark konzentrierte airbnb-Vermietungen Wohnraum verknappen und steigende Mieten verursachen. Die Studie kommt zu dem Schluss, „dass das Angebot von airbnb in bestimmten Berliner Bezirken die verfügbaren Mietwohnungen verknappt und einen Teil der Mietpreisanstiege induziert hat“.

Das Land Berlin hat im April 2018 eine Änderung des Zweckentfremdungsverbots-Gesetzes in Kraft gesetzt. Die Stadt München hat im Dezember 2017 die bereits existierende Satzung für das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum auf Grundlage des Bayerischen Zweckentfremdungsgesetzes aktualisiert und ebenfalls deutlich verschärft. In Hamburg ist zum 1. Januar 2019 eine stark erweiterte Fassung des Wohnraumschutzgesetzes in Kraft getreten, Es wurde u.a. eine Registrierungspflicht für Kurzzeitvermietungen, verbunden mit Kontroll- und Sanktionsbefugnissen eingeführt, um Verantwortliche für eine gewerbliche Wohnraumvermietung identifizieren zu können.

Die Gremien des Deutschen Städtetages und des Städtetages NRW haben sich der Problematik angenommen und zum ständigen Tagesordnungspunkt in ihren Sitzungen gemacht,

um gemeinsam Lösungen zu diskutieren und erarbeiten. Sowohl in der Fachkommission Wohnungswesen des Deutschen Städtetages als auch im Arbeitskreis Wohnungswesen des Städtetages NRW ist die Stadt Münster vertreten und an der Erörterung der Problemlagen und Formulierungen von Handlungsempfehlungen beteiligt.

Sach- und Rechtslage in NRW

Das Land NRW hat im Gegensatz zu den o.g. Ländern kein eigenständiges Gesetz erlassen, das Regelungen zu zweckfremden Nutzungen von Wohnraum trifft. In § 10 WAG NRW als Satzungsermächtigung sind nur sehr kurze Ausführungen zur Ausgestaltung der Satzungen formuliert.

In der letzten Vorstandssitzung des Städtetages NRW am 27.11.2019 haben sich die Hauptverwaltungsbeamten für eine Änderung des § 10 WAG NRW als Ermächtigungsgrundlage für den Erlass und die Ausgestaltung von Wohnraumschutzsatzungen ausgesprochen. Den Kommunen sollen neben der Forderung einer Registrierungspflicht bei der Kurzzeitvermietung von Wohnraum auch die Kontrolle und Sanktion bei illegalen Vermietungen von Wohnraum für touristische Zwecke ermöglicht werden, wie dies z. B. in Hamburg nach der aktuellen Änderung des Hamburgischen Wohnraumschutzgesetzes zum 01.01.2019 rechtssicher erlaubt ist.

Zurzeit ist eine Regelung wie in Hamburg aufgrund der fehlenden landesgesetzlichen Rechtsgrundlagen in NRW nicht möglich.

Der Beschluss des Vorstandes des Städtetages NRW ist als Anlage 4 zu dieser Vorlage beigefügt.

Aktuelle Situation in Münster

Über diesen Link können Informationen zu den vorrangig über airbnb in Münster angebotenen Ferienwohnungen eingeholt werden:

<https://www.airdna.co/vacation-rental-data/app/de/nordrhein-westfalen/munster/overview>

Zum Stichtag 03.12.2019 zeigte das Portal 375 Angebote für Kurzzeitvermietungen von Wohnraum an, wovon 56 % der Angebote (= 210) komplette Wohnungen betreffen (Entire Home), die zum großen Teil in innerstädtischen Bereichen liegen. Aufgrund der Anonymität der Angebote auf den entsprechenden Plattformen kann aber keine Aussage dazu getroffen werden, bei wie vielen Angeboten es sich davon um ungenehmigte Zweckentfremdungen handelt, die nach dem Inkrafttreten der Wohnraumschutzsatzung am 20.03.2015 vorgenommen wurden, oder ob es sich gar um genehmigungsfreie Umnutzungen handelt.

Auch wenn davon ausgegangen werden muss, dass nicht alle der vorgenannten ganzen Wohnungen zu Zwecken der Fremdenbeherbergung ungenehmigt genutzt werden ist es aus Sicht der Verwaltung geboten, die mit dem Vorstandsbeschluss des Städtetages NRW vom 27.11.2019 dargestellte Forderung nach einer Änderung des § 10 WAG NRW gegenüber dem MHKBG NRW konsequent zu vertreten, um wirksame und rechtssichere Instrumente gegen aktuelle illegale Kurzzeitvermietungen anwenden zu können und präventiv künftige illegale gewerbliche Vermietungen von Wohnungen an Touristen in Münster wirksam zu verhindern.

Die Initiative des MHKBG NRW, die betroffenen Städte bei der Erarbeitung kommunaler Satzungen zu unterstützen, greift die Verwaltung auf und wird sich aktiv in den Prozess einbringen. Sie sieht in dem kooperativen Angebot des MHKBG NRW mit den Städten die Chance, im gemeinsamen Dialog eine Änderung des WAG NRW zu bewirken.

Wenn dies gelingt, wird die Verwaltung, vorbehaltlich des Beschlusses in Ziffer 2, die Einführung einer Registrierungspflicht bei Kurzzeitvermietungen von Wohnraum prüfen und dem Rat die Ergebnisse zur Entscheidung über eine notwendige Satzungsänderung vorlegen.

Zu Beschlussziffer 3:

Mit Ratsantrag A-R/0007/2019 vom 05.02.2019 „Zweckentfremdung von Wohnraum stoppen- Wohnraumschutzsatzung besser machen“ beantragt die SPD-Fraktion, dem Rat und seinen Gremien, Art und Ausmaß der Zweckentfremdung umfassend darzustellen und Maßnahmen aufzuzeigen, die geeignet sind, einer Zweckentfremdung entschieden entgegenzutreten und zeitnah dem Rat und seinen Gremien zur Entscheidung vorzulegen.

Die derzeit gültige Wohnraumschutzsatzung solle nach den o.g. Punkten überarbeitet werden und dem Rat zur Beschlussfassung vorgelegt werden.

Mit dieser Vorlage hat die Verwaltung die Antragsanliegen aufgegriffen. Sie berichtet über die Wirkungen der Wohnraumschutzsatzung, zu ihren Möglichkeiten aber auch zu ihren Grenzen, die sie aufgrund der aktuellen Rechtslage hat, gegen illegale Kurzzeitvermietungen vorgehen zu können.

Ebenso wird dem Rat der Stadt Münster der Entwurf einer neuen Satzung mit Änderungen und Ergänzungen, wie in der Vorlage dargestellt, zur Beschlussfassung vorgelegt.

Der Antrag ist damit erledigt.

I.V.

gez.
Matthias Peck
Stadtrat

Anlagen:

- Anlage A
- Wohnraumschutzsatzung
- Synopse zu den Änderungen der Satzung
- Bericht über die Wirkungen der Wohnraumschutzsatzung
- Beschluss des Vorstandes des Städtetages NRW vom 27.11.2019
- Ratsantrag A-R 0007/2019 vom 05.02.2019 „Zweckentfremdung von Wohnraum stoppen – Wohnraumschutzsatzung besser machen“