

<b>Vorlage</b>		Vorlage-Nr:	FB 56/0292/WP17
Federführende Dienststelle: Fachbereich Wohnen, Soziales und Integration		Status:	öffentlich
Beteiligte Dienststelle/n: Fachbereich Recht und Versicherung		AZ:	
		Datum:	14.06.2019
		Verfasser:	
<b>Aufstellung einer Wohnraumschutzsatzung - Satzungsbeschluss</b>			
<b>Beratungsfolge:</b>			
<b>Datum</b>	<b>Gremium</b>	<b>Zuständigkeit</b>	
02.07.2019	Wohnungs- und Liegenschaftsausschuss	Anhörung/Empfehlung	
10.07.2019	Rat der Stadt Aachen	Entscheidung	

**Beschlussvorschlag:**

Der Wohnungs- und Liegenschaftsausschuss empfiehlt dem Rat der Stadt, die Satzung zum Schutz und zur Erhaltung von Wohnraum im Stadtgebiet Aachen (Wohnraumschutzsatzung) zu beschließen. Die Satzung soll am 01.08.2019 in Kraft treten.

Der Rat der Stadt beschließt die als Anlage beigefügte Satzung zum Schutz und zur Erhaltung von Wohnraum im Stadtgebiet Aachen (Wohnraumschutzsatzung). Sie wird am 01.08.2019 in Kraft treten.

Marcel Philipp  
(Oberbürgermeister)

**Zur Mitzeichnung:**

FB 30	Mitzeichnung erfolgt 13.06.2019
-------	---------------------------------

## Finanzielle Auswirkungen

	JA	NEIN	
		x	

<b>Investive Auswirkungen</b>	Ansatz 20xx	Fortgeschriebe- ner Ansatz 20xx	Ansatz 20xx ff.	Fortgeschriebe- ner Ansatz 20xx ff.	Gesamt- bedarf (alt)	Gesamt- bedarf (neu)
Einzahlungen	0	0	0	0	0	0
Auszahlungen	0	0	0	0	0	0
Ergebnis	0	0	0	0	0	0
<b>+ Verbesserung / - Verschlechterung</b>	<i>0</i>		<i>0</i>			
	Deckung ist gegeben/ keine ausreichende Deckung vorhanden		Deckung ist gegeben/ keine ausreichende Deckung vorhanden			

<b>konsumtive Auswirkungen</b>	Ansatz 20xx	Fortgeschriebe- ner Ansatz 20xx	Ansatz 20xx ff.	Fortgeschriebe- ner Ansatz 20xx ff.	Folgekos- ten (alt)	Folgekos- ten (neu)
Ertrag	0	0	0	0	0	0
Personal-/ Sachaufwand	0	0	0	0	0	0
Abschreibungen	0	0	0	0	0	0
Ergebnis	0	0	0	0	0	0
<b>+ Verbesserung / - Verschlechterung</b>	<i>0</i>		<i>0</i>			
	Deckung ist gegeben/ keine ausreichende Deckung vorhanden		Deckung ist gegeben/ keine ausreichende Deckung vorhanden			

Es ergeben sich keine finanziellen Auswirkungen.

### **Erläuterungen:**

In der Sitzung des Wohnungs- und Liegenschaftsausschusses vom 05.02.2019 wurde anlässlich eines aktuellen Sachstandsberichts über Airbnb in Aachen die Verwaltung beauftragt, eine Zweckentfremdungssatzung (im Folgenden analog hierzu verwendet: Wohnraumschutzsatzung) aufzustellen. In Vorbereitung der Satzungsaufstellung sollten die Sachverhalte 1) Nutzung von Wohnraum zu touristischen Zwecken und 2) Strategischer Leerstand von Wohnraum vertieft hinsichtlich Regelungsbedarf und Ausnahmetatbeständen betrachtet werden.

In Beantwortung des Auftrages wurden die zu berücksichtigenden Parameter vertieft geprüft und Erfahrungen anderer NRW-Kommunen einbezogen. Auf Grundlage dieser Erkenntnisse wurde eine Wohnraumschutzsatzung gemeinsam mit dem Fachbereich Recht und Versicherung erarbeitet (s. Anlage 2).

Eine Zweckentfremdung von Wohnraum liegt nach vorherrschender Rechtsauffassung (vgl. u. a. Mustersatzung des Städtetags NRW) vor, wenn der Wohnraum durch Verfügungs- oder Nutzungsberechtigte anderen als Wohnzwecken (z. B. auch touristischen Zwecken) zugeführt wird oder der Wohnraum leer steht oder abgebrochen werden soll. Gemäß § 10 WAG NRW kann die Gemeinde durch Satzung Gebiete mit erhöhtem Wohnungsbedarf festlegen, in denen Wohnraum nur mit Genehmigung zweckentfremdet werden darf. Die Wohnraumschutzsatzung schützt Wohnraum im Bestand und ist damit neben der Aktivierung von Neubau eine wichtige Basis für eine kommunale Wohnraumstrategie. Da eine Wohnraumschutzsatzung einen Eingriff in das Eigentumsrecht ermöglicht, muss als Voraussetzung eine angespannte Wohnungsmarktsituation vorliegen und ein öffentliches Interesse geltend gemacht werden.

### **Wohnungsmarktsituation:**

Die Entwicklung Aachens ist, wie bei vielen vergleichbaren Hochschulstädten, in den letzten Jahren durch einen kontinuierlichen Bevölkerungszuwachs gekennzeichnet. So stieg die Studierendenzahl in den letzten 10 Jahren um mehr als 20.000 Personen an. Allein in den letzten fünf Jahren stieg die Bevölkerungszahl um 6.000 Personen. Nach aktuellen Prognosen fehlen im Stadtgebiet Aachen bereits gegenwärtig ca. 4.500 Wohneinheiten. Trotz Rekordzahlen in der Baufertigstellung liegt das Wohnraumangebot weiterhin hinter dem Wohnraumbedarf zurück. Folgen dieser Unterdeckung sind eine spürbare Anspannung des Aachener Wohnungsmarktes und Verdrängungseffekte in das Umland. Mit einem Durchschnittsangebotsmietpreis von 8,42 Euro je Quadratmeter Wohnfläche (Stand: 31.12.2017) ist die Stadt Aachen als Oberzentrum die teuerste Kommune der StädteRegion Aachen. In den letzten fünf Jahren ist ein Preisanstieg um insgesamt 14,2 % zu verzeichnen. Insbesondere die unteren Einkommensgruppen sind von der Wohnraumknappheit betroffen, so verringerte sich der Anteil der Mietangebote die unter einem Quadratmeterpreis von 7 € lagen in den letzten fünf Jahren von 43 % auf nur noch 22 % Marktanteil. Nach einer aktuellen Studie der Hans-Böckler-Stiftung belegt Aachen in NRW einen Spitzenplatz bei der Mietbelastungsquote (neben Bonn, Köln, Krefeld und Neuss). Derzeit ist eine Entspannung des Wohnungsmarktes nicht absehbar. Die im Jahr 2018 durch das Institut Quaestio erstellte Wohnungsbedarfsprognose kommt zu dem Ergebnis, dass bis zum Jahr 2035 über 10.000 neue Wohneinheiten im Stadtgebiet Aachen benötigt werden. In

Anbetracht der vorstehenden Daten ist auch mittel- bis langfristig von einem erheblichen Wohnraummangel auszugehen.

### **Zweckentfremdung von Wohnraum:**

Angesichts der vorgenannten aktuellen Situation des Aachener Wohnungsmarktes stellt jeder Wohnraum, der dem Wohnungsmarkt entzogen wird, ein Problem für das Gemeinwesen dar. Dabei ist zwischen a) einer Zweckentfremdung von Wohnraum durch Leerstand oder Abbruch, b) gewerblicher Zweckentfremdung und touristischer Nutzung zu unterscheiden.

#### Zu a) Zweckentfremdung von Wohnraum durch Leerstand oder Abbruch

Die Stadt Aachen erhebt, wie viele andere Kommunen, mittels eines Stromzählverfahrens in Zusammenarbeit mit der STAWAG die Gesamtzahlen des Wohnungsleerstandes im Stadtgebiet. Die Landesstatistik nimmt an, dass es in jeder Kommune ca. 2 % modernisierungsbedingte Leerstände gibt. Bereinigt um diese Zahl liegt die Leerstandsquote in Aachen bei 2,2 % (s. Wohnungsmarktbericht 2017). In der Fachliteratur wird davon ausgegangen, dass für einen funktionierenden Wohnungsmarkt, der Umzüge ermöglicht, ca. 3 % des Gesamtwohnungsbestandes nicht bewohnt sein dürfen und dem Markt zur Verfügung stehen sollten. Quantitativ liegt somit kein umfangreicher strategischer Leerstand vor, es muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass das angewendete Verfahren keine Auswertung der Ursachen des Leerstandes zulässt. So ist der Verwaltung bekannt, dass an einigen Stellen in Aachen, insbesondere im Bereich der Aachener Innenstadt, trotz eines insgesamt niedrigen Leerstands-Niveaus, strategischer Leerstand von Wohnraum in erheblichem Umfang zu finden ist.

Angesichts der aktuellen Wohnraumsituation ist es dringend geboten, solchen Entzug von Wohnraum zukünftig zu vermeiden. Mit dem Instrument der Wohnraumschutzsatzung könnte frühzeitig potenziell gleich gelagerten Fällen präventiv begegnet werden. Gleichzeitig bietet die Satzung die Möglichkeit, bestehende Missstände zu prüfen. Zudem bietet sie die Voraussetzung für eine Melde- und Genehmigungspflicht von Leerständen, so dass erst nach Erlass der Satzung das tatsächliche Ausmaß spekulativen Leerstands im Stadtgebiet Aachen vollständig erfasst und der Entwicklung wirksam entgegen gewirkt werden kann.

#### Zu b) Zweckentfremdung von Wohnraum zur gewerblichen und touristischen Nutzung

Die Nutzungsänderung von Wohnraum zu gewerblichen Zwecken ist in Aachen von nachgeordneter Relevanz, so kann bei Auswertung der beantragten Nutzungsänderungen der letzten Jahre festgestellt werden, dass im Gegensatz eher ein Trend zur Umwandlung von gewerblich genutzten Flächen hin zur Schaffung neuer Wohneinheiten besteht.

Ein zunehmendes Problem auf den Wohnungsmärkten bundesdeutscher Großstädte ist hingegen die Zweckentfremdung von Privatwohnungen zu touristischen Zwecken über Homesharing-Portale. Ein umfangreicher Sachstandsbericht zum Thema wurde dem Wohnungs- und Liegenschaftsausschuss in der Sitzung vom 05.02.2019 zur Kenntnis gegeben. Zwischenzeitlich liegen neue Daten der größten Buchungsplattform Airbnb vor. Danach ist die Zahl aktiver Unterkünfte in Aachen zum 01.01.2019 auf 640 angestiegen. Dies entspricht einer Steigerung zum Vorjahr (520 aktive Unterkünfte) um 23 % und einer Steigerung gegenüber 2016 (393) um 62 %. Auch bei der Anzahl gebuchter Nächte pro

gesamter Unterkunft ist eine deutliche Steigerung zu verzeichnen. So wurden im Jahr 2018 31 % der Unterkünfte für mehr als 120 Nächte gebucht. Bezogen auf die Gesamtzahl der angebotenen Unterkünfte entspricht dies fast 200 Wohnungen, die im Jahr 2018 einer normalen Wohnnutzung entzogen wurden. Im Jahr 2016 lag die Quote noch bei 15 % und weniger als 60 Wohneinheiten. Dabei ist festzuhalten, dass es sich um eine Selbstauskunft des Buchungsportals handelt, die seitens der Kommune nicht weiter validiert werden kann, tatsächlich können die Zahlen noch höher liegen. Daten zu anderen Anbietern des Homesharing-Marktes (z. B. Wimdu, 9 flats etc.) stehen nicht zur Verfügung. Aufgrund der rasanten Entwicklung des Angebotes ist jedoch davon auszugehen, dass zwischenzeitlich auch in Aachen Wohnraum in beträchtlichem Ausmaß durch touristische Nutzung dem Markt entzogen wird. Die Attraktivität für die Nutzer ist darin begründet, dass die Preise in der Regel deutlich niedriger als bei Hotelübernachtungen sind. Dennoch lässt sich für den Anbieter mehr Rendite erzielen als bei einer reinen Wohnnutzung. Diese Entwicklung ist sowohl finanzpolitisch, arbeitsmarktpolitisch als auch wohnungspolitisch bedenklich. Ziel muss es sein, in diesen Markt regulierend einzugreifen und durch eine Melde- und Genehmigungspflicht Entwicklungen nachvollziehen zu können und Rahmenbedingungen zu definieren.

### **Interkommunaler Vergleich:**

Ziel der Aufstellung einer Wohnraumschutzsatzung ist es, in Gebieten mit erhöhtem Wohnungsbedarf die Zweckentfremdung von Wohnraum unter einen Genehmigungsvorbehalt zu stellen. Dazu müssen die Zweckentfremdungstatbestände im Rahmen der Satzung definiert werden und festgelegt werden, unter welchen Bedingungen eine Genehmigung erteilt werden kann. Wichtig ist dabei insbesondere die Abwägung zwischen öffentlichem Interesse und dem schutzwürdigen Antragstellerinteresse. Die Komplexität der Sachverhalte und Klärungsbedarfe hat der Wohnungs- und Liegenschaftsausschuss in seiner Sitzung vom 05.02.2019 diskutiert. Zur Vorbereitung der Aufstellung der Wohnraumschutzsatzung hat die Stadt Aachen einen interkommunalen Vergleich der nordrhein-westfälischen Wohnraumschutzsatzungen vorgenommen (s. Anlage 1: Synopse Wohnraumschutzsatzungen NRW). Aktuell haben mit Köln, Münster, Bonn und Dortmund vier nordrhein-westfälische Kommunen Wohnraumschutzsatzungen erlassen. Nachfolgend werden die Ergebnisse zu den Regelungsbereichen a) „Leerstand und Abbruch“ sowie b) „gewerbliche und touristische Nutzung“ dargestellt.

Zu a) Alle nordrhein-westfälischen Satzungen befassen sich mit dem Thema Leerstand und Abbruch und greifen hierbei überwiegend auf die Definition aus der Mustersatzung des Städtetags NRW zurück. Dabei wird eine Leerstandsdauer bis zu drei Monaten als unbedenklich betrachtet, da sie einer normalen Fluktuation am Wohnungsmarkt und dem Zeitraum zur Durchführung kleinerer Instandhaltungsmaßnahmen entspricht. Eine Zweckentfremdung von Wohnraum besteht nach Definition der Satzungen jedoch, wenn mehr als die Hälfte der Wohnfläche

- länger als drei Monate leer steht
- baulich derart verändert oder in einer Weise genutzt wird, dass er für Wohnzwecke nicht mehr geeignet ist
- beseitigt wird (Abbruch/ Abriss)

Die Satzungen der Stadt Bonn und Dortmund überlassen auf dieser Basis die Entscheidung über die Genehmigung einer Zweckentfremdung der Einzelfallprüfung der Verwaltung. Die Satzungen von

Münster und Köln definieren zusätzlich Negativtatbestände nach denen keine Zweckentfremdung von Wohnraum gegeben ist, wenn (*Aufzählung aller genannten Sachverhalte*):

- leerstehender Wohnraum nachweislich unverzüglich umgebaut, instandgesetzt, modernisiert wird, oder veräußert werden soll und deshalb vorübergehend (jedoch nicht länger als 6 Monate) unbewohnbar ist oder leer steht
- Wohnraum nicht ununterbrochen genutzt wird, weil er dem Verfügungs- oder Nutzungsberechtigten bestimmungsgemäß und nachweislich als Zweitwohnung dient
- Der Wohnraum mit anderem Wohnraum zur weiteren Wohnnutzung zusammengelegt oder Wohnraum geteilt wird
- Bislang selbstgenutztes Wohneigentum abgebrochen werden soll

Die Genehmigung der Zweckentfremdung erfolgt in allen Kommunen, wenn vorrangige öffentliche Interessen oder besonders schutzwürdige Antragstellerinteressen das hohe öffentliche Interesse am Erhalt des betroffenen Wohnraums überwiegen. Nach der Satzung der Stadt Münster sind vorrangige öffentliche Belange für eine Zweckentfremdung in der Regel gegeben, wenn der Wohnraum zur Versorgung der Bevölkerung mit sozialen Einrichtungen oder lebenswichtigen Diensten verwendet werden soll, die gerade an dieser Stelle dringend benötigt werden und für die andere Räume nicht zur Verfügung stehen oder nicht zeitgerecht geschaffen werden können. Schutzwürdige private Interessen sind laut Satzung insbesondere gegeben, wenn die wirtschaftliche Existenz des Verfügungsberechtigten bei einer Versagung der Zweckentfremdungsgenehmigung ernsthaft gefährdet wäre. Alle weiteren Satzungen überlassen die Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe „vorrangige öffentliche Belange“ und „schutzwürdige private Belange“ der Einzelfallabwägung der Verwaltung.

Zu b) Die Mustersatzung des Städtetags NRW enthält noch keine Aussagen über die Problematik der zunehmenden touristischen Nutzung privaten Wohnraums. Daher erhalten auch die Satzungen aus Köln und Dortmund keine Aussagen zu diesem Thema. Die Idee der touristischen Nutzung ist jedoch in den Satzungen der Städte Münster und Bonn aufgegriffen worden.

Nach der Satzung der Stadt Münster liegt eine gewerbliche oder touristische Zweckentfremdung vor, wenn der Wohnraum

- Überwiegend für gewerbliche oder berufliche Zwecke verwendet oder überlassen wird
- Für die Zwecke einer gewerblichen Zimmervermietung oder für Zwecke der Fremdenbeherbergung überlassen oder genutzt wird. Eine gewerbliche Zimmervermietung liegt vor, wenn der Wohnraum von einem gewerblichen Zwischenmieter oder vom Eigentümer jeweils nur für kurze Dauer an häufig wechselnde Nutzer überlassen wird und dabei eine Miete erzielt wird, die bei einer auf Dauer angelegten Vermietung nicht zu erzielen wäre. Eine Überlassung nur für kurze Dauer an häufig wechselnde Nutzer liegt insbesondere vor, wenn diese die Räume nur vorübergehend ohne Meldung als Wohnsitz nutzen.

In Reaktion auf das sich ausbreitende Angebot hat die Stadt Bonn folgende Ziffer neu in die Definition der Zweckentfremdung aufgenommen: „Eine Zweckentfremdung liegt insbesondere vor, wenn der Wohnraum

- für Zwecke der Fremdenbeherbergung,

- zur gewerblichen Zimmervermietung,
- zum möblierten Wohnen für einen Zeitraum unter sechs Monaten oder
- zur Nutzung als Schlafstätte / Matratzenlager genutzt wird.

Auch für die gewerbliche und touristische Zweckentfremdung wurde in der Satzung der Stadt Münster Negativtatbestände formuliert, so liegt hiernach keine Zweckentfremdung vor, wenn eine Wohnung durch den Verfügungsberechtigten oder den Nutzer zu gewerblichen oder beruflichen Zwecken mitbenutzt wird, insgesamt jedoch die Wohnnutzung überwiegt (über 50 % der Fläche) und Räume nicht baulich verändert wurden.

Bei festgestellter Zweckentfremdung wird eine Genehmigung erteilt, wenn vorrangige öffentliche Interessen oder besonders schutzwürdige Antragstellerinteressen das hohe öffentliche Interesse am Erhalt des betroffenen Wohnraums überwiegen.

### **Empfehlung zur Aufstellung einer Wohnraumschutzsatzung für die Stadt Aachen**

Nach Auswertung der Satzungstexte der anderen nordrhein-westfälischen Kommunen und vor dem Hintergrund der fachpolitischen Diskussion, empfiehlt die Verwaltung, zu einer größtmöglichen Transparenz und Rechtsklarheit, die Regelungstatbestände der Zweckentfremdung positiv und negativ zu definieren. Hierzu wurde eine Wohnraumschutzsatzung mit folgenden Parametern formuliert (s. auch Anlage 2):

#### 1. Regelung der Zweckentfremdung durch Leerstand und Abbruch:

Als Zweckentfremdung im Sinne der Satzung soll gelten, wenn der Wohnraum

- länger als drei Monate vermeidbar leer steht (vgl. auch Punkt 3, 1. Spiegelstrich)
- baulich derart verändert oder in einer Weise genutzt wird, dass er für Wohnzwecke nicht mehr geeignet ist
- beseitigt wird (Abriss/ Abbruch)

#### 2. Regelung der Zweckentfremdung durch gewerbliche und touristische Nutzung:

Eine Zweckentfremdung soll zudem vorliegen, wenn

- der Wohnraum überwiegend (mehr als 50 % der Wohnfläche) für gewerbliche oder berufliche, wie auch freiberufliche oder sonstige Zwecke, die keine Wohnzwecke sind, verwendet oder überlassen wird
- der Wohnraum zum Zwecke einer gewerblichen Zimmervermietung, für Zwecke der Fremdenbeherbergung, zum möblierten Wohnen für einen Zeitraum unter drei Monaten oder zur Nutzung als Schlafstätte/ Matratzenlager überlassen oder genutzt wird. Eine solche Zweckentfremdung liegt insbesondere vor, wenn der Wohnraum vom Verfügungs- oder Nutzungsberechtigten jeweils für kurze Dauer an häufig wechselnde Nutzer überlassen wird und dabei eine Miete erzielt wird, die bei einer auf Dauer angelegten Vermietung nicht zu erzielen wäre. Eine Überlassung nur für kurze Dauer an häufig wechselnde Nutzer liegt insbesondere vor, wenn diese die Räume nur vorübergehend ohne Meldung als Wohnsitz nutzen oder/ und neben der Mietleistung andere organisatorische Leistungen erbracht werden (Wäschewechsel, Frühstück etc.).

Solche Art der Zweckentfremdung ist grundsätzlich bei der Wohnungsaufsicht anzuzeigen. Die Genehmigung obliegt der Kommune, eine gewissenhafte Prüfung des Einzelfalles ist hinsichtlich des Umfangs der Wohnraumnutzung, des Zeitraumes und der Begründung vorzunehmen. Die Prüfung, ob eine Zweckentfremdung vorliegt, erfolgt in allen Kommunen über eine Einzelfallprüfung der Verwaltung. Dabei werden insbesondere der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und eine Abwägung zwischen öffentlichem Interesse und schutzwürdigem privaten Interesse berücksichtigt. Allein durch die Meldepflicht ist bereits zu erwarten, dass für Privatpersonen die Hemmschwelle steigt, ihren Wohnraum zu touristischen Zwecken zur Verfügung zu stellen.

### 3. Sachverhalte, in denen keine Zweckentfremdung vorliegt:

Keine Zweckentfremdung von Wohnraum im Sinne der Satzung soll vorliegen, wenn

- leer stehender Wohnraum nachweislich unverzüglich umgebaut, instandgesetzt, modernisiert wird, oder veräußert werden soll und deshalb vorübergehend (jedoch nicht länger als 6 Monate) unbewohnbar ist oder leer steht. Die Feststellung der „Unverzüglichkeit“ ist kein Bestandteil der Satzung und obliegt dem laufenden Verwaltungshandeln. Praktikabel erscheint hierzu insbesondere die Vorlage, Abstimmung und Kontrolle eines nachvollziehbaren Zeit- und Maßnahmenplans.
- Wohnraum nicht ununterbrochen genutzt wird, weil er dem Verfügungs- oder Nutzungsberechtigten bestimmungsgemäß und nachweislich als Zweitwohnung oder Ferienwohnung dient
- Der Wohnraum mit anderem Wohnraum zur weiteren Wohnnutzung zusammengelegt oder Wohnraum geteilt wird

### 4. Evaluation und Anpassung:

Gemäß § 10 WAG NRW ist die Satzung auf fünf Jahre zu befristen. Bei Inkrafttreten zum 01.08.2019 endet ihre Gültigkeit mit dem 31.07.2024. Dieser Zeitraum soll genutzt werden, um faktenbasiert zu überprüfen, ob eine Anspannung des Wohnungsmarktes weiter fortbesteht und ob die Wohnraumschutzsatzung Wirkung entfaltet. Vor Ablauf der Satzung soll eine mögliche Neuaufstellung und ggf. erforderliche Anpassung der Regelungsgehalte geprüft werden.

### **Anlage/n:**

Anlage 1 – Synopse Wohnraumschutzsatzungen NRW

Anlage 2 – Satzung zum Schutz und Erhalt von Wohnraum in Aachen (Wohnraumschutzsatzung)