

Landtag Nordrhein-Westfalen  
Referat I. 1/A 18  
z. Hd. Hans-Georg Schröder / Patricia Giraldo  
Postfach 10 11 43  
40002 Düsseldorf

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME**  
**16/1404**

A02, A11

10.02.2014

**Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Wohnungsaufsichtsrechts und einer wohnraumrechtlichen Vorschrift**

Gesetzesentwurf der Landesregierung Nordrhein-Westfalen, Drucksachen 16/4379 und 16/4459  
Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr am 18.02.2014

Sehr geehrte Damen und Herren,

es ist zu begrüßen, dass die bisherige, sehr knapp gefasste Regelung zur Wohnungsaufsicht in den §§ 40 – 43 des Gesetzes zur Förderung und Nutzung von Wohnraum für das Land Nordrhein-Westfalen (WFNG NRW) durch ein eigenständiges und detaillierteres Wohnungsaufsichtsgesetz (WAG NRW) ersetzt werden soll. In Frankfurt am Main werden in Anwendung des Hessischen Wohnungsaufsichtsgesetzes gute Ergebnisse erzielt bei den Themenbereichen Mängel am und im Gebäude, Mängel in Wohnungen und Wohnräumen, Missstände in Wohnungen und Wohnräumen sowie Überbelegung.

Die folgende Stellungnahme bezieht sich ausschließlich auf den Entwurf des WAG NRW, nicht auf andere Regelungen im Gesetzesentwurf.

Zu den einzelnen Vorschriften bestehen folgende Anmerkungen:

**§ 1**

**a) Zuständige Behörde**

Die Wohnungsaufsicht wird den Gemeinden als Pflichtaufgabe im Rahmen der gemeindlichen Selbstverwaltung zugewiesen. Diese Zuständigkeitsregelung besteht analog im Hessischen Wohnungsaufsichtsgesetz (HWoAufG) und hat sich in Frankfurt am Main bewährt.

## b) Sachlicher Anwendungsbereich

In Abs. 2 wird klargestellt, dass die Vorschriften der Wohnungsaufsicht grundsätzlich auch auf öffentlich geförderten Wohnraum anzuwenden sind, soweit die Regelungen des WFNG NRW dem nicht entgegenstehen. Diese Formulierung kann zu Unklarheiten führen. Klarer wäre ein konkreter Bezug zu entgegenstehenden Vorschriften des WFNG NRW ("vorbehaltlich der Vorschriften der §§ ... WFNG NRW"), wie er z.B. in § 4 Abs. 1 letzter Satz hinsichtlich der Landesbauordnung vorgenommen wurde.

## § 2

### a) Nebengebäude und Außenanlagen

Nach Abs. 2 erstreckt sich die Wohnungsaufsicht auch auf Nebengebäude und Außenanlagen. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass auch Missstände im Umfeld des Wohnraums geeignet sein können, die Wohnnutzung erheblich zu beeinträchtigen. Die entsprechende Regelung des § 9 HWoAufG hat sich in Frankfurt am Main bewährt.

### b) Regelmäßige Überprüfungen bei Anzeichen der Verwahrlosung

Abs. 3 gibt den Gemeinden die Ermächtigung, nicht erst beim *Vorliegen*, sondern bereits bei *Anzeichen* von Verwahrlosung eine Ermessensentscheidung dahingehend zu treffen, regelmäßige Überprüfungen durchzuführen. In der Praxis dürfte dies jedoch bei Gemeinden mit enger Haushaltslage daran scheitern, dass finanzielle und personelle Ressourcen für solche regelmäßigen Präventionsmaßnahmen nicht bestehen. Wenn der Landtag gerade in Fällen beginnender Verwahrlosung eine frühzeitige Einflussnahme anstrebt, sollte hier ein gebundenes Ermessen vorgesehen werden ("Die Gemeinden *sollen* ...").

## § 3 – Erweiterter Begriff des Verfügungsberechtigten

Ziffer 4 stellt denjenigen als Verfügungsberechtigten dem Eigentümer gleich, wer als Beauftragter von diesem bestellt wurde oder wer – ohne Eigentümer zu sein – als Vermieter wirkt. Dies kann insbesondere bei Unter- bzw. Zwischenmietverhältnissen an rechtliche Grenzen stoßen, da der als Vermieter auftretende Haupt- oder Zwischenmieter oftmals nicht die tatsächliche oder rechtliche Möglichkeit hat, den Pflichten des § 5 nachzukommen. Eine gegen den Vermieter gerichtete Anordnung nach § 6 kann in diesen Fällen wegen Unmöglichkeit der angeordneten Leistung nichtig sein. Insbesondere wenn zwischen dem Eigentümer und dem Zwischenmieter ein gewerblicher Mietvertrag geschlossen wurde, wird der Durchgriff auf den Eigentümer fraglich sein, weil dieser ja gerade nicht zur Wohnnutzung vermietet hat. Die Behörde muss daher bei der Auswahl des Pflichtigen sehr sorgfältig vorgehen.

Das HWoAufG dagegen verzichtet auf eine derartige Erweiterung des pflichtigen Personenkreises und nimmt – verschuldensunabhängig – den dinglich Verfügungsberechtigten in Anspruch (Näheres zur Begründung der Verschuldensunabhängigkeit in den Anmerkungen zu §§ 6, 7 WFNG NRW). In Frankfurt am Main konnte auf dieser gesetzlichen Basis eine gut funktionierende Verwaltungspraxis entwickelt werden.

## § 4 - Mindestanforderungen

Die Aufzählung exemplarischer Anforderungen in Abs. 1 ist zwar erklärtermaßen nicht abschließend ("insbesondere"), dennoch sollte ein ausreichender Wärmeschutz (§ 4 HWoAufG) als wesentliche Voraussetzung einer Wohnnutzung Erwähnung finden.



Positiv ist die Bindung der Voraussetzungen an die durch die Landesbauordnung jeweils gestellten Anforderungen.

Nach Abs. 2 muss darüber hinaus gehende vorhandene Ausstattung funktionsfähig und nutzbar sein. Dies umschließt nach dem Wortlaut allerdings auch Ausstattung, die zwar *vorhanden*, für eine Verwirklichung des Wohnzwecks jedoch nicht *erforderlich* ist. Offen bleibt, ob es nach den Vorschriften des Gesetzes zulässig sein soll, derartige Ausstattung z.B. im Falle eines Defekts ersatzlos zu entfernen oder sicher stillzulegen.

Sehr positiv zu bewerten ist die Regelung des Abs. 3, dass zentrale Heizungs-, Strom- und Wasserversorgungsanlagen nicht nur betriebsfähig erhalten werden müssen, sondern auch deren Versorgung mit den Betriebsstoffen gesichert sein muss.

### **Zu § 5 – Pflichten des Verfügungsberechtigten**

Obgleich sich die Begriffe in Abs. 1 *ausstatten*, *erhalten* und *wiederherstellen* teilweise gegenseitig ausschließen, wurde hier die Verknüpfung der Aufzählung durch *und* vorgenommen. Da eine Einrichtung z.B. nicht gleichzeitig erhalten und wiederhergestellt werden kann, sollte an dieser Stelle "*oder*" verwendet werden.

### **Zu §§ 6 und 7**

#### **aa) Einführung eines Verursacherprinzips in die Wohnungsaufsicht**

Grundsätzlich unterschiedlich gegenüber der vorherigen Regelung im WFNG NRW ist die Beschränkung des wohnungsaufsichtlichen Eingreifens auf die Fälle, in denen der Missetand eindeutig auf ein Verschulden des Verfügungsberechtigten zurückzuführen ist. Während dies sich aus dem Gesetzestext nur mittelbar ergibt, wird es in der Begründung (§ 5, zu Abs. 1, letzter Absatz) ausdrücklich ausgeführt. Allerdings steht dies im Widerspruch zu den dortigen (§ 5, zu Abs. 1, zweiter Absatz) Ausführungen, nach denen es *unerheblich* sei, wodurch Instandsetzungsarbeiten notwendig geworden seien: durch Alterung, Witterungseinflüsse oder unerlaubte Handlung von Bewohnern oder anderen Personen.

In vielen Fällen – insbesondere den in der Begründung herangezogenen Fällen von Schimmelpilzbefall! – ist die Frage der Verursacherschaft zwischen Mieter und Vermieter hoch streitig und häufig auch durch langwierige Gutachter- und Gerichtsverfahren nicht eindeutig zu klären. Soll die Gemeinde nur dann Instandsetzungsmaßnahmen anordnen können, wenn klar ist, dass die Schäden vom Verfügungsberechtigten zu vertreten sind, nimmt der Gesetzgeber in Kauf, dass die Mieter bis zu der oft erst nach Jahren des Rechtsstreits erfolgenden Klärung in einer mangelbehafteten Wohnung leben müssen. Gerade in Schimmelpilzfällen ist dies für die Mieter mit einem hohen gesundheitlichen Risiko verbunden.

Auch bringt eine solche Regelung keinen Vorteil für die Erhaltung und Sicherung des Wohnungsbestands gegenüber der schon zivilrechtlich bestehenden Anspruchslage zwischen den Mietparteien.

#### **ab) Verursacherprinzip als Kostenrisiko für die Behörde**

Mit § 6 Abs. 3 letzter Satz wird zudem mit der Einführung des Verursacherprinzips ein Kostenrisiko für die Gemeinden geschaffen. Kosten für Untersuchungen und Gutachten, die zu erbringen die Gemeinde dem Verfügungsberechtigten nach § 6 Abs. 2 aufgegeben hat, sind dem Verfügungsberechtigten zu erstatten, wenn daraus nicht festzustellen ist, dass er den Missetand zu vertreten hat.



Zum Einen mag das Risiko einer Kostenerstattungspflicht für die Aufwendungen des Verfügungsberechtigten in Gemeinden mit enger Haushaltslage einen "Sachzwang" dahingehend erzeugen, dass eine Aufklärungsanordnung nach § 6 Abs. 2 eher nicht erlassen wird. Damit fehlt dann auch die Grundlage für eine Anordnung der Mängelbeseitigung gegenüber dem Verfügungsberechtigten. In der Konsequenz blieben dann viele Mängel an Wohnräumen unbehoben, was dem Ziel der Bestandserhaltung zuwider läuft.

Zum Anderen besteht schon grundsätzlich die Problematik von Parteigutachten, die zuweilen bis in den Bereich eines Gefälligkeitsgutachtens reichen. Anzustreben wäre dagegen eine gesichert neutrale und abschließende Aufnahme der Missstände und deren Beseitigungsmöglichkeiten mit einem bei der Verwaltungsbehörde bestehenden Sachverstand.

### **ac) Fazit Verursacherprinzip**

Die Einschränkung, dass Anordnungen nur dann zu erlassen sind, wenn der Missstand vom Verfügungsberechtigten zu vertreten ist, besteht im bisherigen § 41 WFNG NRW nicht. Auch das HWoAufG stellt bewusst nicht auf die Verursacherschaft für den Mangel ab, da im Vordergrund die Zielsetzung steht, bestehende Mängel kurzfristig beseitigen zu können. Die Mängelbeseitigung wird vom Gesetz ausschließlich dem Verfügungsberechtigten aufgegeben, der jedoch im Nachgang ggf. zivilrechtliche Schadensersatzansprüche gegenüber dem Mieter geltend machen kann. Dadurch ist sichergestellt, dass die tatsächliche Mängelbeseitigung zeitnah und unabhängig von einer langwierigen Klärung, wer den Mangel zu vertreten hat, erfolgt (vgl. Rechtsprechung des Hess. VGH vom 03.02.2011, 4 B 2090/10). Die Stadt Frankfurt am Main erreicht auf dieser rechtlichen Basis regelmäßig, dass bei Abschluss des Verfahrens die betroffenen Wohnungen mängelfrei i.S.d. Gesetzes sind.

Insgesamt erscheint es daher nicht sachgerecht, Anordnungen zur Beseitigung von Missständen nur dann erlassen zu können, wenn gesicherte Erkenntnis darüber besteht, dass diese nur dem Verfügungsberechtigten zugerechnet werden können.

### **b) Wirtschaftliche Zumutbarkeit der Mängelbeseitigung bei Instandhaltungsmängeln**

§ 7 Abs. 3 regelt, dass eine Anordnung dann nicht zu erlassen bzw. zurückzunehmen ist, wenn sie die wirtschaftliche Zumutbarkeit für den Verfügungsberechtigten übersteigt. Allerdings wird hierbei nicht unterschieden, ob die Anordnung auf die (erstmalige) Herstellung des nach § 4 geforderten Mindeststandards gerichtet oder ob die Nachholung von Instandhaltungs-/Instandsetzungsarbeiten anzuordnen ist. Im letzteren Falle soll der Verfügungsberechtigte Arbeiten nachholen, die er unterlassen und damit bereits sich Aufwendungen, zu denen er auf Grund seiner Vermieterpflicht verpflichtet gewesen wäre, erspart hat. Die Regelung, dass er gegen den Erlass einer Anordnung, diese Arbeiten nun nachzuholen, die Einrede der wirtschaftlichen Überforderung erheben kann, "belohnt" im Ergebnis den Hauseigentümer, der in der Vergangenheit seine Instandhaltungspflichten nicht erfüllt hat. Dies dürfte nicht die Zielsetzung des Gesetzgebers sein.

### **c) Kosten der Ersatzvornahme als öffentliche Last**

Zu begrüßen ist die Regelung des Abs. 5, nach der die Kosten einer Ersatzvornahme grundbuchlich als öffentliche Last im Falle der Zwangsversteigerung vorrangige Befriedigung erhalten sollen.



## § 8 – Voraussetzungen für eine Unbewohnbarkeitserklärung

Durch die Formulierung der Aufzählung in Abs. 1 mit der Verknüpfung "oder" ist jeder einzelne Tatbestand ausreichend, um eine Unbewohnbarkeit der Wohnräume zu begründen.

Im Falle der Nr. 2 würden schon geringe Mängel, deren Beseitigung aus welchen Gründen auch immer nicht angeordnet werden kann, zu einer Unbewohnbarkeit führen.

Im Falle der Nr. 3 entstünde die Unbewohnbarkeit zwar durch gravierende Mängel - allerdings auch dann, wenn die Beseitigung der Mängel angeordnet werden kann.

Dies dürfte nicht die gesetzliche Intention des WAG NRW sein.

Im HWoAufG ist die Voraussetzung für die Erteilung einer Unbewohnbarkeitserklärung dahingehend festgelegt, dass Mängel vorliegen, die gesundheitliche Schäden für die Bewohner befürchten lassen und die Beseitigung dieser Mängel nicht verlangt werden kann.

## § 9 / § 13 Abs. 1 Nr. 4

### a) Mindestwohnfläche

Die in Abs. 1 beschriebene Mindestwohnfläche hinsichtlich der Aufteilung zwischen Erwachsenen und Kindern führt im Ergebnis zu zulässigen Wohnflächen, die zu klein erscheinen. Wie in dem Fragenkatalog unter Nr. 30 dargestellt, wird damit für eine sechsköpfige Familie mit 2 Kindern unter 6 Jahren eine Gesamtwohnfläche von 48 m<sup>2</sup> incl. Funktionsräumen als ausreichend erklärt. Derartige Wohnverhältnisse sind jedoch unzumutbar.

### b) Räumungsverlangen gegenüber dem Verfügungsberechtigten

Soweit in Abs. 3 vom Verfügungsberechtigten oder der Bewohnerschaft die "Räumung" der überbelegten Wohnung verlangt werden kann, zielt dies in Bezug auf den Verfügungsberechtigten auf eine tatsächliche Unmöglichkeit. Der Verfügungsberechtigte hält die Wohnung nicht inne (dies tun die Bewohner) und kann sie daher nicht räumen.

Anzuordnen gegenüber dem Verfügungsberechtigten wäre die *Beendigung der Überlassung* der Wohnung an eine Nutzerzahl, bei der nicht die in Abs. 1 definierte Mindestwohnfläche je Person erreicht werden kann.

### c) Verzicht auf sofortige Räumung wegen fehlenden Ersatzwohnraums

Die Räumung der Bewohner soll erst zu einem Zeitpunkt erfolgen, zu dem zumutbarer Ersatzwohnraum zur Verfügung steht. Offen bleibt dabei, wen die Pflicht trifft, diesen Ersatzwohnraum nachzuweisen.

Ausdrücklich geteilt wird die von der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände gesehene Problematik hinsichtlich einer quasi "Legalisierung" der Überbelegung durch Verzicht auf sofortige Räumung. Die Überbelegung liegt nach der Bestimmung des § 7 Abs. 2 erst dann vor, wenn *zum Zeitpunkt des Räumungsverlangens* die in Abs. 1 beschriebene maximale Belegungsdichte überschritten ist. Dagegen soll der Ordnungswidrigkeitentatbestand nach § 13 Abs. 1 Nr. 4 bereits mit der Überlassung verwirklicht sein. Dies kann zu der beschriebenen Folge führen, dass eine überbelegte Überlassung durch einen Räumungsaufschub wegen fehlenden Ersatzquartiers quasi nachträglich rückwirkend legalisiert würde bis zu dem Zeitpunkt, zu dem das Räumungsverlangen dann ausgesprochen wird. Dies ist insbesondere hinsichtlich einer anzustrebenden Präventivwirkung der Bußgeldvorschrift nicht zielführend.

Es erschließt sich weder aus dem Text des Gesetzesentwurfs noch aus der Begründung, welchen Sinn oder Vorteil die Datierung des Überbelegungsbegriffs auf den Zeitpunkt des Räumungsverlangens haben könnte. Die beschriebene Problematik entstünde jedenfalls nicht, wenn in Abs. 2 auf die Worte "*im Zeitpunkt des Räumungsverlangens*" verzichtet würde. Analog zu dem in § 13 Abs. 1 Nr. 4 beschriebenen Ordnungswidrigkeitentatbestand würde dann auch der verwaltungsrechtliche Zustand der Überbelegung einheitlich mit der Überlassung einsetzen. Ein aus Ermessensgründen nicht sofort ausgesprochenes Räumungsverlangen – z.B. wegen fehlenden Ersatzwohnraums – erzeugte in diesem Falle keine rechtliche Fiktion einer Legalisierung.

### **§ 10 - Zweckentfremdung**

Die Ermächtigung der Gemeinden, wegen eines erhöhten Wohnungsbedarfs durch Satzung ein Zweckentfremdungsverbot zu erlassen, wird ausdrücklich begrüßt. Das Land Hessen hat ein entsprechendes Gesetz bislang nicht erlassen. Der in Frankfurt am Main für Bauen und Wohnungswesen zuständige Bürgermeister Olaf Cunitz hat sich allerdings für eine solche Ermächtigung in Hessen ausgesprochen.


Zwar besteht auf der Grundlage des Art. 6 Mietrechtsverbesserungsgesetz – MRVerbG – (der durch die im Rahmen der sog. Föderalismusreform erfolgte Änderung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG anwendungsfrei geworden ist) eine umfangreiche Definition des Begriffs Zweckentfremdung durch die Rechtsprechung – dennoch sollten die in der Begründung angesprochenen Fallkonstellationen Abbruch, Nutzungsänderung und Leerstand zur Klarheit in diesem neuen Gesetzestext ausdrücklich benannt werden.

### **§ 11 - Verpflichtung des Verfügungsberechtigten, Zugang zum Grundstück zu gewähren**

Es sollte klargestellt werden, dass auch der Verfügungsberechtigte das Betreten der Wohnungen bzw. Grundstücke durch die Behörde zur Tatsachenermittlung dulden muss. Eine derartige Pflicht ergibt sich aus dem Gesetzesentwurf nicht. Ein Betreten gegen den Willen des Verfügungsberechtigten müsste bei der vorgeschlagenen Regelung durch Rückgriff auf das allgemeine Polizeirecht (Generalklausel des Landes-SOG) durchgesetzt werden.

Die Pflicht des Verfügungsberechtigten, Zugang zum Grundstück zu gewähren, ist in Hessen in § 10 Abs. 1 HWOAufG geregelt.

Mit freundlichen Grüßen



(Meier-Sienel)