

Stellungnahme der Architektenkammer Nordrhein-Westfalen zum Fragenkatalog der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr am 18. Februar 2014

„Gesetz zur Neuregelung des Wohnungsaufsichtsgesetz und einer wohnraumrechtlichen Vorschrift“, Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksachen 16/4379 und 16/4459

Vorbemerkung

Zu dem umfassenden Fragenkatalog bezieht die Architektenkammer NRW (AKNW) Stellung zu den Regelungen, die Qualitätsaspekte der Wohnraumversorgung betreffen und in denen die Belange der ca. 31.000 Architekten und Architektinnen, Innenarchitekten, Landschaftsarchitekten und Stadtplaner in Nordrhein-Westfalen berührt sind.

1. Wie bewerten Sie grundsätzlich, dass die Empfehlung der fraktionsübergreifenden Enquete-Kommission des Landtages von Nordrhein-Westfalen »Wohnungswirtschaftlicher Wandel und neue Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten« durch die Landesregierung mit dem Vorlegen des Gesetzentwurfes für ein Wohnungsaufsichtsgesetz umgesetzt wird?

Die Architektenkammer Nordrhein-Westfalen (AKNW) begrüßt, dass das Land mit dem Gesetzentwurf zum Wohnungsaufsichtsgesetz (WAG NRW) Vorschläge aus dem Abschlussbericht der Enquete-Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Wandel und neue Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten in NRW“ aufgreift und umsetzt.

2. Ist die Zusammenfassung der entsprechenden Regelungen in einem gesonderten Wohnungsaufsichtsgesetz aus ihrer Sicht ordnungspolitisch sinnvoll?

Auch wenn für die Kommune bereits heute aus dem Ordnungs- und Bauordnungsrecht Handlungsmöglichkeiten gegenüber Missständen und Verwahrlosung bestehen, stellt das WAG NRW ein wichtiges politisches Signal dar. Es erleichtert die Anwendung und fasst die kommunalen Handlungsmöglichkeiten gegenüber Missständen in Wohnungen und deren Verwahrlosung nunmehr in einem Regelwerk zusammen.

3. Welche zentralen Punkte im Bereich Ergänzungen und Klarstellungen zu bestehendem Recht werden aufgenommen und werden dabei auch notwendige Anpassungen an verändertes Bundesrecht vorgenommen?

Das WAG NRW beschreibt in § 4 Mindeststandards für Wohnraum und überträgt hierzu die Mindestanforderungen aus § 41 WFNG NRW an die bauliche Beschaffenheit für erträgliche Wohnverhältnisse im geförderten Wohnungsbau auch auf den freifinanzierten Wohnungsbau. Zugleich wird der bisherige Anwendungsbereich auf den ausstattungs- und hygienischen Bereich erweitert. In § 9 WAG NRW wird das bisherige Instrumentarium der Wohnungsaufsicht um Regelungen gegen die Überbelegung von Wohnraum erweitert. Die Anpassungen an verändertes Bundesrecht betreffen das WFNG NRW. Die Änderungen aufgrund des Gesetzes zur Überleitung der sozialen Wohnraumförderung auf die Länder resultieren aus Änderungen, die die Wohnungsfürsorge des Bundes und den Bergarbeiterwohnungsbau betreffen.

4. Sind aus ihrer Sicht alle wesentlichen Anregungen und Hinweise aus der Praxis in den Gesetzentwurf eingeflossen?

Die AKNW hatte aus der Praxis ihrer Mitglieder bereits zum Referentenentwurf Stellung bezogen. Diese Hinweise sind in den Gesetzentwurf nur teilweise eingeflossen. Die AKNW verweist bzgl. weiterer Anregungen aus der Praxis auf die Ausführungen zu den Fragen 12, 13, 14, 15 und 27.

5. Ziel des Gesetzentwurfes soll im Wesentlichen die Stärkung der wohnungsaufsichtsrechtlichen Instrumente der Kommunen in Bezug auf vernachlässigte Wohnimmobilien und verantwortungslose Vermieter/innen sein. Kann dies mit den vorliegenden Regelungen, was die Eingriffstatbestände für die Gemeinden betrifft, erfolgen?

6. Welches sind die für Sie wichtigsten Punkte zur Verbesserung des praktischen Handelns der kommunalen Wohnungsaufsicht?

7. Wird die Vollziehbarkeit der wohnungsaufsichtsrechtlichen Vorschriften verbessert?

Siehe hierzu Ausführungen zu Frage 2 und 3.

8. Kann der Überbelegung von Wohnraum mit den vorgesehenen Regelungen durch ordnungsrechtliches Handeln der Kommunen entgegen gewirkt werden und wenn ja, wie konkret?

Ja, die Handlungsmöglichkeiten ergeben sich aus § 9 Abs. 3 (Räumung, sobald angemessener Ersatzwohnraum zur Verfügung steht).

9. Wie bewerten Sie jenseits der wohnungsaufsichtsrechtlichen Aspekte die Bedeutung dieser Regelung für den Mieterschutz und gibt es Beispiele für ähnliche Rechtsgrundlagen in anderen Bundesländern?

10. Können Sie die im Gesetzentwurf enthaltenen Vorschriften zur Verbesserung zielgerichteten Handelns der kommunalen Wohnungsaufsicht an konkreten Beispielen möglichst kompakt verdeutlichen?

Hinsichtlich der Bedeutung des Mieterschutzes kann bei der Sachverhaltsermittlung festgestellt werden, ob die Überbelegung aus einer gezielten Vermietung oder Zwischenvermietung resultiert oder ob es sich um die Aufnahme von Angehörigen durch den Mieter handelt. Folgerichtig regelt § 9 Abs. 1 das kommunale Handeln bei Überbelegung infolge der Überlassung und der Benutzung. Jenseits der wohnungsaufsichtsrechtlichen Aspekte müssen Angebote für Bevölkerungsgruppen mit Zugangsproblemen am Wohnungsmarkt geschaffen werden, um die Ursachen für die Überbelegung von Wohnraum zu vermeiden.

Eine vergleichbare Regelung gegen Überbelegung besteht in § 7 Hessisches Wohnungsaufsichtsgesetz (HwoAufG)

11. Wie bewerten Sie abschließend die von der Landesregierung angekündigte Entwicklung eines Leitfadens in Zusammenarbeit mit den kommunalen Spitzenverbänden für die Städte und Gemeinden zur optimalen Anwendung des Gesetzes?

Die AKNW begrüßt die Absicht, den Vollzug durch die Städte und Gemeinden über einen gemeinsamen Leitfaden des Landes mit den kommunalen Spitzenverbänden zu erleichtern. Fragen zum Vollzug, zu denen der Leitfaden Hinweise geben sollte, ergeben sich beispielsweise aus den Ausführungen zu den Fragen 14 und 18.

12. Wie bewerten Sie den beispielhaften und nicht abschließenden Katalog der Mindestausstattung bzw. -anforderung an Wohnraum gem. § 4 WAG im Einzelnen und mit Blick auf seine Steuerungsfähigkeit?

Die AKNW begrüßt den beispielhaften, nicht abschließenden Katalog der Mindestausstattungen, der über die bisherige Aufzählung in § 40 Abs. 3 WFNG NRW hinausgeht. Es erscheint sinnvoll, die Tatbestandsmerkmale der Funktionsfähigkeit und Nutzbarkeit anhand der Anforderungen der BauO NRW auszulegen. Allerdings werden die heutigen Anforderungen der BauO NRW teilweise durch den Wohnungsbestand nicht erfüllt, ohne dass dies als Missstand oder Verwahrlosung angesehen werden könnte (z. B. Toilettenräume außerhalb der Wohnung). Bedeutsam ist daher die den bauordnungsrechtlichen Bestandsschutz betreffende Klarstellung in der Gesetzesbegründung.

Zudem regt die AKNW die Prüfung an, inwiefern die Anforderungen des 5. und 6. Abschnitts im dritten Teil der Landesbauordnung (§§ 42 bis 50 BauO NRW) ausreichend sind. Immerhin bietet die BauO NRW auch an anderer Stelle Prüfkriterien für den Zustand einer Wohnung (z.B. § 3 BauO NRW - öffentliche Sicherheit und Ordnung, insbesondere Leben und Gesundheit oder §§ 15 bis 19 -

Standsicherheit, Schutz gegen schädliche Einflüsse, Brandschutz, Wärmeschutz, Schallschutz, Erschütterungsschutz, Verkehrssicherheit). Besonderes Augenmerk muss den unverstellten, ständig nutzbaren Rettungswegen gelten. Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass durch die Formulierung des § 4 Abs. 1 Nr. 1 mechanische Belüftungen nicht ausgeschlossen werden.

13. Wie bewerten Sie die objektiven Kriterien zur Überbelegung des § 9 WAG?

Die AKNW begrüßt, dass der Gemeinde objektive Maßstäbe für die Überbelegung von Wohnraum gegeben werden. Die Ableitung der Mindestmaße aus dem Arbeitsstättenrecht erscheint nachvollziehbar.

14. Wie bewerten Sie die Regelungen zur praktischen Umsetzung des Besichtigungsrechtes des § 11 WAG, insbesondere hinsichtlich der Einwilligung?

Die Regelung zeigt die praktischen Probleme auf, die mit der Umsetzung des WAG NRW verbunden sind. So steht der Gemeinde nach § 11 Abs. 1 WAG NRW ein Besichtigungsrecht mit Einwilligung der betroffenen Bewohnerschaft zu. Zu hinterfragen ist, ob nicht auch eine Einwilligung des Verfügungsberechtigten (Eigentümer, Beauftragter, Vermieter usw. nach der Legaldefinition des § 3 Nr. 4 WAG NRW) vorliegen sollte, wenn dieser mit zumutbarem Aufwand erreichbar ist.

§ 11 Abs. 2 räumt bei Unbewohnbarkeit und Überbelegung das Recht ein, auch ohne Einwilligung der betroffenen Bewohnerschaft und jederzeit die Räumlichkeiten zu betreten. Hilfreich wäre es an dieser Stelle, Regelbeispiele zu nennen, was in diesem Zusammenhang einen begründeten Verdacht darstellt.

15. Wie bewerten Sie die Höhe der Geldbußen in schwersten Missstandsfällen?

Eine Geldbuße bis zu 50.000 EUR erscheint bei schwersten Fällen des Missstands oder der Verwahrlosung nicht angemessen. Die AKNW regt an, die Höhe der Geldbuße bei Ordnungswidrigkeiten gemäß den Regelungen des § 84 Abs. 3 BauO NRW auf bis zu 250.000 EUR zu erhöhen.

16. Wie bewerten Sie die Regelung hinsichtlich möglicher Informationsrechte und -pflichten von Dritten ggü. staatlichen Stellen?

Gegenüber den Regelungen des § 12 WAG NRW bestehen keine Bedenken.

17. Wie bewerten Sie das Verhältnis des Grundrechts der Unverletzlichkeit der Wohnung zur Durchgriffsfähigkeit des WAG bei Überbelegung von Wohnungen?

Die Einschränkung des Grundrechts der Unverletzlichkeit der Wohnung erscheint dann gerechtfertigt, wenn sie der Abwehr von Gefahrensituationen dient.

18. Wie bewerten Sie die Änderung des Beweislastverfahrens z.B. bei Instandsetzungsanordnungen hin zu einem Anordnungsverfahren mit Widerspruchsrecht?

Entsprechend der Gesetzesbegründung liegt die Beweislast für die Unwirtschaftlichkeit von Maßnahmen beim Verfügungsberechtigten. Dies ist angemessen, da die Gemeinde im jeweiligen Einzelfall nicht über die notwendigen Informationen verfügt, die Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen zu beurteilen. Allerdings sagen weder Gesetz noch Gesetzesbegründung etwas darüber aus, wie dieser Nachweis im Einzelfall zu führen ist.

19. Wie beurteilen Sie die Einschätzung, dass aus dem neuen WAG keine neuen Kosten, also auch keine Kosten für die Kommunen entstehen?

20. Darüber hinaus wird gesagt, dass für die Gemeinden keine neuen Aufgaben entstünden, sondern lediglich eine Stärkung der Gemeinden durch die Neuregelung bezweckt und erreicht werde. Wie stehen Sie zu dieser Einschätzung?

Durch das WAG werden die rechtlichen Grundlagen zur Bekämpfung von Missständen in Wohnungen verbessert. Grundsätzliche Probleme aufgrund der Haushaltssituation und der Personalausstattung in den Kommunen, Maßnahmen der Wohnungsaufsicht anzuwenden und durchzusetzen, werden durch das Gesetz nicht gelöst. Um Missstände oder Verwahrlosung entsprechend der Anforderung

rungen und Verpflichtungen nach § 4 und 5 WEG NRW festzustellen, benötigen die Kommunen beamtete oder angestellte Architekten und Ingenieure mit dem entsprechenden technischen Sachverstand. In vielen Wohnungsämtern und Bauaufsichtsbehörden fehlt jedoch Personal, um eine qualifizierte Wohnungsaufsicht sicherzustellen.

21. Gibt das neue WAG den Kommunen Ihrer Meinung nach die Möglichkeit, spekulativen Leerstand zu erkennen und ggf. dagegen vorzugehen? Wird eventuell durch die Formulierungen im Entwurf spekulativer Leerstand oder eine mögliche Umwidmung von Wohnraum sogar begünstigt?

Fälle spekulativen Leerstands sind den Kommunen in der Regel bekannt. Die Regelung für leerstehende Sozialwohnungen in § 21 Abs. 2 WFNG NRW bleiben unverändert. Das WAG NRW leistet in dieser Hinsicht keinen ergänzenden Beitrag. Eine Begünstigung spekulativen Leerstands kann die AKNW nicht erkennen.

22. Sind die gemachten Festlegungen in Bezug auf die Funktionstüchtigkeit der Ausstattung von Wohnraum hinreichend präzise? Werden mögliche Mängel oder Schäden unabhängig von den Ursachen so benannt, dass sie als Forderung gegenüber der/dem Verfügungsberechtigten formuliert werden können?

Vgl. dazu Ausführungen zu Frage 12.

23. Sind Sie im Allgemeinen und im Speziellen der Ansicht, dass die Beteiligung der Bewohnerinnen und Bewohner hinreichend berücksichtigt wurde?

Die Regelungen des WAG NRW dienen dem Schutz und der Gefahrenabwehr für die Bewohnerinnen und Bewohner. Die Mitwirkungs- und Duldungspflichten und die Informationsrechte sind in Bezug auf diese Schutzziele angemessen.

24. Hielten Sie die obligatorische Einrichtung eines zweckbestimmten Instandhaltungskontos für sinnvoll? Wäre eine Mietermitbestimmung hier ggf. erstrebenswert?

In ihrer Stellungnahme zum Abschlussbericht der Enquete-Kommission hatte die AKNW eine Instandhaltungsrücklage nach Vorbild des § 21 Abs. 5 Nr. 4 Wohnungseigentumsgesetz grundsätzlich befürwortet. Eine angemessene Instandhaltungsrücklage (ca. 12 €/m²a) schützt bei unsanierter Einzelprivatisierung die Käufer und deren Mieter, wenn die Rücklage im Verkaufsfall auf den Rechtsnachfolger übergeht. Alternativ zur Rücklage können die Mittel zur Instandhaltung verwendet werden. Solche Vorgaben könnten die auf geringe Instandhaltungsaufwendungen zielenden Strategien schwächen. Allerdings bietet das WAG NRW keinen Raum für eine entsprechende Regelung.

25. Wie beurteilen Sie die Rolle der Kommunen, wie sie im Entwurf beschrieben wird? Werden die Kommunen ausreichend aktiv einbezogen oder ist die Rolle ggf. zu passiv (z.B. mit einer „Kann-Bestimmung“ in § 6 Abs. 2 und einer „Soll-Bestimmung“ in § 6 Abs. 1)?

Die Rolle der Gemeinde ist in § 1 Abs. 3 als Selbstverwaltungsangelegenheit beschrieben. Damit sind die Aufgaben bindend festgesetzt, die Durchführung bleibt ihnen überlassen.

26. Wie beurteilen Sie den Verzicht, eine ladungsfähige Adresse des/der Verfügungsberechtigten als Verpflichtung ins Gesetz aufzunehmen?

Die Regelung des § 3 Abs. 4 WAG NRW bietet einen praktikablen Ansatz, ein von der Enquete-Kommission festgestelltes Problem zu lösen. Demnach scheitern viele Anordnungen oder Vollstreckungsversuche der Kommunen aufgrund nicht eindeutiger Eigentumsverhältnisse oder des Fehlens einer ladungsfähigen Adresse (vgl. Abschlussbericht Seite 257). Neben dem Eigentümer kommen als Adressaten nun beispielweise auch Hausverwalter oder (Unter-)Vermieter als Adressaten in Betracht. Damit sollte die Erreichbarkeit gegeben sein.

27. Ist mit der Eintragung einer öffentlichen Last ins Grundbuch dem Risiko der Kommune im Falle einer Ersatzvornahme hinreichend entsprochen? Wie schätzen Sie die Möglichkeit einer Haushaltssicherungskommune ein, die Kosten einer Ersatzvornahme zu tragen bzw. tragen zu dürfen?

Die Enquetekommission hat sich mit dieser Frage intensiv auseinandergesetzt (vgl. Abschlussbericht S. 263 ff) und die Problematik beschrieben: Wenn die Kommunen in eine finanzielle Vorleistung treten, ist oft nicht absehbar, ob sie im Nachgang der Ersatzmaßnahme vom Eigentümer der Immobilie die getätigten Ausgaben zurückerhalten. Aufgrund der angespannten Haushaltslage können viele Kommunen eine Ersatzvornahme nicht vorfinanzieren. In Ergänzung zu der nun in § 7 Abs. 5 WAG NRW vorgesehenen Regelung ist der in der Enquetekommission diskutierte Vorschlag zu sehen, nach dem Vorbild der Bauhandwerker-Sicherungshypothek gemäß § 648 BGB die finanziellen Aufwendungen der Städte und Gemeinden, die diese im Rahmen von Ersatzmaßnahmen tätigen müssen, ebenfalls mit einer erstrangigen Sicherungshypothek im Bürgerlichen Gesetzbuch aufzunehmen.

28. Wie beurteilen Sie die Möglichkeit einer Unbewohnbarkeitserklärung (die als „Kann-Bestimmung“ in § 8 Abs. 1 formuliert wird) z.B. in Kommunen mit einem angespannten Wohnungsmarkt?

Nach den Erfahrungen der AKNW kommt es gerade in Kommunen mit einem angespannten Wohnungsmarkt nicht zur Unbewohnbarkeit von Wohnraum, da entsprechende Verwahrlosungsstrategien für Finanzinvestoren unwirtschaftlich sind.

29. Bedeutet die Bereitstellung von angemessenem Ersatzwohnraum zu zumutbaren Bedingungen für die Bewohnerinnen und Bewohner im Fall einer (von ihnen ja nicht zu verantwortenden) Unbewohnbarkeit der aktuellen Wohnung nicht eine unbillige Härte? Müsste hier nicht wenigstens „gleichwertiger Wohnraum“ beziehbar sein und angeboten werden?

Die Gleichwertigkeit des Wohnraums müsste definiert werden: Die unbewohnbare aktuelle Wohnung kann jedenfalls nicht der Vergleichsmaßstab sein. Insoweit erscheint der AKNW die im Entwurf gewählte Formulierung gerechtfertigt.

30. Im Gesetzentwurf werden (§ 9 Abs. 1) Mindestanforderungen an die Wohnfläche formuliert, die über die Regelungen für bestimmte Personengruppen hinausgehen. Dennoch läge nach diesem Entwurf keine Überbelegung vor, wenn eine Familie mit zwei Erwachsenen und vier Kindern (2 unter 6, 2 mindestens 6 Jahre) in einer Wohnung lebt, die insgesamt (d.h. mit allen Neben- und Funktionsräumen) nicht kleiner ist als 48m². Halten Sie diese Regelung für ausreichend?

Die in § 9 Abs. 1 WAG NRW genannten Mindestflächen sind im Gesamtzusammenhang des Gesetzes zu sehen. Die AKNW versteht den im WAG NRW genannten Flächenbedarf nicht als Regelmaßstab für Dauerwohnungen sondern als absolute Untergrenzen für vorübergehendes Wohnen, die sich - mangels anderer Erkenntnisse - an den Anforderungen für Unterkünfte nach den technischen Regeln für Arbeitsstätten orientieren und lediglich für temporäre Unterbringungen geeignet sind.

31. Halten Sie die vorgesehene Höhe von Bußgeldern (bis zu 3.000,- bzw. bis zu 50.000,- Euro) für ausreichend, um einer Ordnungswidrigkeit wirkungsvoll zu begegnen? Wäre eine Orientierung am Cash flow o.ä. des sich ordnungswidrig verhaltenden Wohnungsunternehmens nicht sinnvoller?

Vgl. Ausführungen zu Frage 15. Die Höhe von festgesetzten Bußgeldern orientiert sich zudem an dem wirtschaftlichen Vorteil und der Leistungsfähigkeit des Verpflichteten.

32. Eine allgemeine Frage zum Schluss: Wo hätte der Gesetzentwurf Ihrer Auffassung ggf. noch entschlossener formuliert werden können? Wo findet der Entwurf seine Grenzen z.B. im Bundesrecht?

Die AKNW verweist auf die Ausführungen zu Frage 4.