



Die Ministerin

MHKBD Nordrhein-Westfalen | 40190 Düsseldorf

An den
Präsidenten des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Herrn André Kuper MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

VORLAGE
18/1204

A20

8. Mai 2023

für die Mitglieder des Ausschusses für
Bauen, Wohnen und Digitalisierung
des Landtags Nordrhein-Westfalen

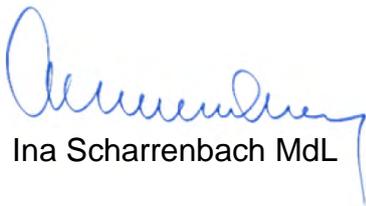
**14. Sitzung des Ausschusses für Bauen, Wohnen und Digitalisierung
am Donnerstag, 11. Mai 2023**

hier: TOP Praxis der Anwendung von Instrumenten zur Bekämpfung und Be-
seitigung von Schrottimmobilen in Nordrhein-Westfalen.

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

in der Anlage übersende ich Ihnen den oben genannten Bericht mit der Bitte
um Weiterleitung an die Mitglieder des genannten Ausschusses.

Mit freundlichem Gruß



Ina Scharrenbach MdL



Bericht der Landesregierung an den
Ausschuss für Bauen, Wohnen und Digitalisierung
des Landtags Nordrhein-Westfalen
für die Sitzung am 11. Mai 2023

Schrottimmobilien: Anwendung von Rechtsinstrumenten zur Beseitigung

Hintergrund und Definition

Zu Beginn der 2000er Jahre waren die Entwicklungen in vielen industriell geprägten Städten in Nordrhein-Westfalen gekennzeichnet von Stagnation und Schrumpfung infolge des Strukturwandels und demografischer Entwicklungen. Auch etliche peripher gelegene, ländlich geprägte Regionen waren von Bevölkerungsrückgängen betroffen. In der Folge führten diese Entwicklungen vielerorts zu Wohnungsüberhängen, strukturellen Leerständen und letztlich zu so genannten „Schrottimmobilien“ – leerstehenden und zunehmend verwahrlosten Immobilien, die als bauliche Missstände negativ auf die Quartiere ausstrahlten.

Eine Problemimmobilie ist gemäß BBSR-Leitfaden zum „Umgang mit Problemimmobilien – Herausforderungen und Lösungen im Quartierskontext“ eine nicht angemessen genutzte und/oder bauliche Missstände (Verwahrlosung) aufweisende Liegenschaft, die negative Ausstrahlungseffekte auf ihr Umfeld verursachen kann und die

- eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellt,
- den geltenden Vorschriften zu Umgang, Nutzung und Bewirtschaftung nicht entspricht oder
- städtebaulichen Entwicklungszielen bzw. wohnungspolitischen Zielsetzungen entgegensteht.

Für viele Schrottimmobilien gibt es seit einigen Jahren einen neuen Markt: Sie werden angekauft und als Wohnräume mit geringem Ausstattungsstandard, teilweise auch mit ungesunden Wohnverhältnissen, vermietet und nicht selten überbelegt. So wurden aus leerstehenden Schrottimmobilien für Eigentümerinnen und Eigentümer Renditeobjekte, die in den Quartieren bauli-



che und soziale Multiproblemlagen verursachen. Dies führt nicht selten binnen kurzer Zeit zum Herunterwirtschaften ganzer Häuser – mit entsprechend negativen Auswirkungen auf das städtebauliche, wohnungswirtschaftliche und soziale Gefüge ganzer Straßenzüge, Quartiere und Städte. Im Hinblick auf die Anzahl von Schrottimmobilen in den Kommunen Nordrhein-Westfalens liegen der Landesregierung keine landesweit vergleichbaren Daten vor.

Rechtsinstrumente zur Bekämpfung von Schrottimmobilen

Zur Bekämpfung von Problemimmobilien stehen den Städten und Gemeinden rechtliche Instrumente zur Verfügung, die sie anwenden können. Dies sind insbesondere:

Instandsetzung / Sanierung

- Wohnungsaufsichtsrechtliche Anordnungen zur Erfüllung von Mindestanforderungen und zur Instandsetzung (§ 4 ff. WohnStG)
- Infektionsschutzverfügung (§§ 16 u. 17 Infektionsschutzgesetz)
- Ordnungsrechtliche Generalklausel (Polizeigesetz NRW)
- Bau- und Anpassungsgebot (§ 176 Baugesetzbuch (BauGB))
- Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot (§ 177 BauGB)
- Denkmalrechtliche Instandhaltungs- und Instandsetzungsverfügung (§ 7 Absatz 2 DSchG) oder denkmalrechtliche Wiederherstellungsverfügung (§ 25 Absatz 1 Satz 2 DSchG)
- Abfallrechtliche Entsorgungsanordnung (§ 62 Kreislaufwirtschaftsgesetz und § 34 Landesabfallgesetz NRW)
- Bauordnungsrechtliche Anordnungen, zum Beispiel Sicherungs- oder Instandsetzungsanordnung (§ 58 Absatz 2 Satz 2 BauO NRW 2018)

Beseitigung

- Beseitigungsanordnungen (§ 82 BauO NRW 2018)
- Städtebauliches Rückbaugesuch (§ 179 BauGB)

Nutzung

- Bauordnungsrechtliche Nutzungsuntersagung (§ 82 BauO NRW 2018)
- Wohnungsaufsichtsrechtliche Unbewohnbarkeitserklärung und Räumungsverlangen (§9 WohnStG)
- Denkmalrechtliche Nutzungsuntersagung (§ 25 Abs. 3 DSchG)

Erwerb

- allgemeines oder besonderes Vorkaufsrecht (§§ 24 oder 25 BauGB, § 31 DSchG),



- denkmalrechtliches Übernahmeverlangen (§ 32 DSchG), denkmalrechtliche Enteignung (§ 33 DSchG)
- Enteignung (§ 85 BauGB oder § 169 Absatz 3 BauGB)

Übergreifend (Quartiersebene)

- Sanierungsmaßnahmen (§§ 136 – 164b BauGB)
- Entwicklungsmaßnahmen (§§ 165 – 171 BauGB)
- Stadtumbau (§§ 171a – 171b BauGB)
- Erhaltungssatzung (§ 172 BauGB)

Zur Häufigkeit der Anwendung dieser Instrumente durch die Städte und Gemeinden liegen der Landesregierung keine landesweit vergleichbaren Daten vor.

Anwendung von Rechtsinstrumenten zur Bekämpfung von Schrottimmobilien in der Praxis

Im Modellvorhaben Problemimmobilien hat die Landesregierung von 2017 bis 2022 elf Kommunen beim Umgang mit Problemimmobilien in einem experimentellen Vorhaben der Städtebauförderung unterstützt. Es wurde durch einen Erfahrungsaustausch begleitet. Ein Ergebnis des Vorhabens im Hinblick auf die den Kommunen zum Umgang mit Problemimmobilien zur Verfügung stehenden Instrumente ist, dass neue Instrumente eher nicht erforderlich erscheinen. Allerdings muss in vielen Städten und Gemeinden der Umgang mit bestimmten hoheitlichen Instrumenten wieder eingeübt werden. Gerade bei eklatanten baulichen, städtebaulichen und wohnungsaufsichtsrechtlichen Missständen müssen Instrumente auch in Konfrontation zu den Eigentümerinnen und Eigentümern angewendet werden.

Welches Instrument in welcher Situation passend ist, ist letztlich eine Einzelfallentscheidung. Jede Problemimmobilie erfordert eine individuelle Herangehensweise. Häufig reicht die Androhung aus, ein Instrument einsetzen zu wollen, um Eigentümer zum Handeln zu bewegen. Abhängig davon, um welches Instrument es sich handelt, sind zunächst Satzungen zu erlassen, auf deren Grundlage dann der eigentliche Instrumenteneinsatz erfolgen kann. Das Vorkaufsrecht beispielsweise kann auf Grundlage einer Vorkaufsrechtsatzung oder einer Sanierungssatzung ausgeführt werden. Überdies spielen Modernisierungs- und Abwendungsvereinbarungen eine wesentliche Rolle, um im Sinne einer kooperativen Lösung ein auf den Weg gebrachtes Verfahren verbindlich abzusichern.



Ordnungsrechtliche Instrumente wurden von den Städten und Gemeinden nach Angaben der Kommunen im Modellvorhaben Problemimmobilien besonders häufig eingesetzt oder erfolgreich angedroht. Dies sind insbesondere Sicherungs- oder Instandsetzungsanordnungen nach § 58 BauO NRW 2018, Nutzungsuntersagungen oder Beseitigungsanordnungen nach § 82 BauO NRW 2018, Instandsetzungsverfügungen, Unbewohnbarkeitserklärungen und/oder Räumungsverlangen nach dem Wohnraumstärkungsgesetz (WohnStG) oder denkmalrechtliche Eingriffe.

Die ordnungsrechtlichen Instrumente kommen insbesondere im Kontext der Objektprüfungen von Problemimmobilien und zur Gefahrenabwehr zum Einsatz. In der Regel wirkt das ordnungsrechtliche Instrumentarium sehr klar und unverzüglich: Werden beispielsweise eine nicht genehmigte Wohnung im Gebäude, ungenügender Brandschutz, fehlende Treppengeländer o.ä. festgestellt, so wirken die entsprechenden Anordnungen wie zum Beispiel eine Nutzungsuntersagung sofort. Daneben können ordnungsrechtliche Instrumente auch flankierend, als Grundlage bzw. zur Beweisführung für ein anderes Verfahren wirken. Soll beispielsweise ein Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot ausgesprochen werden, so müssen dafür unter anderem Maßstäbe zur Beurteilung an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse zugrunde gelegt werden, die sich aus ordnungsrechtlichen Vorschriften ergeben. Die am Objekt angedrohten oder vollstreckten Verfahren können also ein Gebot gut begründen.

Städtebauliche Instrumente im Umgang mit Problemimmobilien bietet das Baugesetzbuch (BauGB) mit dem Vorkaufsrecht (§§ 24 oder 25 BauGB), dem Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot (§ 177 BauGB) sowie dem Rückbau- und Entsigelungsgebot (§ 179 BauGB). Besondere Bedeutung für die Städte und Gemeinden hat das allgemeine Vorkaufsrecht nach § 24 BauGB oder das besondere Vorkaufsrecht nach § 25 BauGB. Ein Vorkaufsrecht nach § 24 BauGB steht Kommunen u.a. in bestimmten Gebietskulissen zu, beispielsweise in einem nach §§ 136 ff BauGB festgelegten Sanierungsgebiet (§ 24 Absatz 1 Nummer 3 BauGB). Damit kann die fortwährende Weiterveräußerung von Immobilien unterbunden oder die Immobilie von der Kommune erworben werden. In einer Vorkaufsrechtssatzung nach § 25 BauGB werden grundstücksscharf Vorkaufsrechte über eine Auswahl von Problemimmobilien erlassen. Diese öffentlichkeitswirksame Maßnahme wirkt bei vielen Eigentümerinnen und Eigentümern aufrüttelnd und motivierte in zahlreichen Fällen zu Gesprächen mit der Kommune oder mit Beauftragten. Bei besonders eklatanten Mängeln kann die Stadt ein Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot (§ 177 BauGB) oder ein Rückbaugeset (§ 179



BauGB) erlassen. Die Durchsetzung des Gebotes stellt eine Ultima Ratio dar. In der Regel kommt es im Verlauf des Verwaltungsverfahrens – von der Androhung über die Anhörung bis hin zum Erlass des Gebotes und dessen Durchsetzung – zu einer Einigung und der Beseitigung des Missstandes im Rahmen einer Abwendungsvereinbarung.

Die Verwaltungs- und Vollstreckungsverfahren, die im Umgang mit Problemimmobilien zum Einsatz kommen, umfassen insbesondere Zwangsversteigerungsverfahren oder sonstige Zwangsmaßnahmen wie die Verhängung von Zwangsgeldern oder Ersatzvornahmen. Zwangsversteigerungen werden durch Kreditinstitute oder andere Gläubiger von Problemimmobilien initiiert, wenn Schuldner ihren Verbindlichkeiten nicht nachkommen. Auch die Kommune kann eine Zwangsversteigerung anstrengen, wenn ein Schuldner beispielsweise seine Grundsteuer nicht bezahlt. Zu Beginn des Modellvorhabens wurden Zwangsversteigerungen häufig als Erwerbsinstrument eingesetzt. In den letzten Jahren wurden kaum mehr Zwangsversteigerungsverfahren von den Kommunen initiiert oder dort erfolgreich durch Angebote begleitet. In erster Linie waren die drastisch gestiegenen Immobilienpreise der Grund dafür, denn die Problemimmobilien wurden regelmäßig für ein Vielfaches des gutachterlich ermittelten Wertes von Dritten erworben. Die Androhung von Zwangsgeldern und Ersatzvornahmen bzw. deren Vollstreckung waren indes geeignete Instrumente nicht nur, um einer Forderung nach Beseitigung der Missstände Nachdruck zu verleihen, sondern auch, um die Verkaufsbereitschaft zu erhöhen. Zwangsgelder waren dabei das eher eingesetzte Instrument, weil für die Kommunen bei Ersatzvornahmen stets die Gefahr droht, auf den Kosten sitzen zu bleiben.

Auch wenn neue Instrumente eher nicht erforderlich sind, wurden von den am Modellvorhaben Problemimmobilien teilnehmenden Kommunen punktuelle Anpassungen bzw. Erweiterungen einzelner Instrumente angeregt. Dies ist teilweise in die Weiterentwicklung der Instrumente eingeflossen und inzwischen sogar in Gesetze überführt worden:

- Im Jahr 2021 erfolgten im Zuge einer bundesgesetzlichen Änderung Anpassungen in den §§ 24, 25 und 28 BauGB, die den Kommunen die Ausübung des Vorkaufsrechts erleichtern sollen. Das Land Nordrhein-Westfalen hatte sich in der damaligen Bundeskommission für nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik für entsprechende Änderungen eingesetzt. Neben einer Fristverlängerung zur Ausübung des Vorkaufsrechts von zwei auf drei Monate, die in der „AG Problemimmobilien“ zu Beginn



immer wieder als hilfreich benannt wurde, wird nun in § 24 Absatz 1 Nummer 8 BauGB explizit auf das Thema Schrottimmobilien Bezug genommen: Vorkaufsrechte stehen einer Kommune demnach nun auch zu, wenn in einem Gebiet städtebauliche oder bauliche Missstände vorliegen und die Grundstücke dadurch erhebliche nachteilige Auswirkungen auf das soziale oder städtebauliche Umfeld aufweisen.

- Ebenfalls 2021 traten Änderungen der Landesbauordnung Nordrhein-Westfalen in Kraft. Hier wurde § 82 Absatz 2 BauO NRW 2018 ergänzt, der vorsieht, dass die Bauaufsichtsbehörde die Beseitigung einer baulichen Anlage vom Eigentümer verlangen kann, sofern die Anlage nicht genutzt und im Verfall begriffen ist. Mit der neuen Vorschrift in § 82 Absatz 2 BauO NRW 2018 wurde eine Ermächtigungsgrundlage geschaffen, damit die zuständige Bauaufsichtsbehörde einschreiten kann, wenn bauliche Anlagen nicht mehr genutzt werden und einfach verfallen. Durch die Änderung wurde eine Regelungslücke geschlossen, weil die Bauaufsichtsbehörden vorher im Regelfall wegen des bestehenden rechtlichen Bestandsschutzes nur tätig werden konnten, wenn von der baulichen Anlage selbst eine Gefahr ausging. Nunmehr ist es möglich, auch wegen der von solchen im Verfall begriffenen baulichen Anlagen ausgehenden erheblichen optischen Beeinträchtigungen des Landschafts- oder Ortsbilds behördliche Maßnahmen zu ergreifen.
- Des Weiteren trat am 1. Juli 2021 auf Landesebene das Wohnraumstärkungsgesetz in Kraft: Mit der Neufassung dieses Gesetzes wurden zahlreiche Hinweise aus Kommunen im Hinblick auf das vorhandene Instrumentarium aufgegriffen und zugleich für die Kommunen neue Instrumente im Landesgesetz verankert, um gegen Missstände im Wohnungsbereich vorgehen zu können.

Maßnahmen der Landesregierung zur Unterstützung von Kommunen mit Problemimmobilien

Modellvorhaben Problemimmobilien

Um betroffene Kommunen bei der Anwendung der zur Verfügung stehenden Instrumente zur Bekämpfung von Schrottimmobilien zu unterstützen, hat die Landesregierung in den Jahren 2017 bis 2022 das Modellvorhaben Problemimmobilien mit Fördermitteln der Städtebauförderung gefördert. In elf teilnehmenden Kommunen wurden Problemimmobilien erworben und dann – je nach Zustand und Standort – abgerissen oder saniert. Nicht immer müssen



die Städte selbst die Immobilien aufkaufen und die Missstände beseitigen. Mitunter erfolgt dies durch die Eigentümerinnen und Eigentümer selbst. Ende des Jahres 2022 sind im Rahmen des Modellvorhabens bei insgesamt 110 Problemimmobilien Missstände durch Abriss oder Sanierung und Modernisierung beseitigt worden. Dafür hat die Landesregierung für die teilnehmenden Kommunen 52,2 Millionen Euro Fördermittel bewilligt. Die Praxis hat gezeigt, dass sich zahlreiche Problemimmobilien ohne den Einsatz öffentlicher Gelder beseitigen lassen, entweder durch Herbeiführen eines Eigentümerwechsels oder durch Einflussnahme auf den Alteigentümer.

Mit einem Erfahrungsaustausch zur Anwendung ordnungsrechtlicher Instrumente sowie effizienter Kooperationsstrukturen wurde im Modellvorhaben gewonnenes Know-how in der begleitenden „AG Problemimmobilien“ weitergegeben. Ganz wesentlich war dafür das Lernen im Prozess, also Lernen durch die Anwendung der Instrumente und den Erfahrungsaustausch darüber.

Wissenstransfer Problemimmobilien

Um auch kleinere und mittlere Kommunen im Umgang mit verwahrlosten Immobilien unterstützen und sie an den Erkenntnissen aus dem Modellvorhaben teilhaben zu lassen, wurde Ende 2020 der Wissenstransfer Problemimmobilien gestartet. Ziele der Veranstaltungen waren:

- das gewonnene Wissen und die Erkenntnisse über Vorgehensweisen und Rechtsinstrumente zu vermitteln,
- mit erfolgreichen Praxisbeispielen Mut zu machen und
- in konkreten Fällen (beispielhaft) zu beraten.

Dieser Prozess wurde in drei Phasen organisiert: In der „Starterphase“ wurden zunächst Online-Veranstaltungen zu den Herausforderungen kleiner und mittlerer Kommunen im Umgang mit verwahrlosten Immobilien mit rund 250 Interessierten durchgeführt. In der zweiten Phase wurden die Erkenntnisse aus den Starterveranstaltungen vertieft, die Herausforderungen und Beratungsbedarfe strukturiert und Fallbeispiele für die dritte Phase identifiziert. Die dritte Phase bestand dann aus konkreten kommunalen Fallberatungen in unterschiedlichen Formaten (online, hybrid und als Busexkursion) bei denen Expertinnen und Experten aus den Modellkommunen und dem Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen Hilfestellungen zum Umgang mit den vorgestellten Beispiel-Problemimmobilien gegeben haben. Die Fallberatungen fanden fachöffentlich statt, so dass auch andere Städte und Gemeinden von den Beratungen profitieren konnten.



Im Nachgang zu den Fallberatungsveranstaltungen konnten kurzfristige Erfolge erzielt werden.

In einem konzertierten, grenzüberschreitenden Großeinsatz der Behörden aus Nordrhein-Westfalen und den Niederlanden wurden Sammelunterkünfte insbesondere von Mitarbeitern der Fleischindustrie in Geldern und Emmerich (später auch in den Kreisen Kleve, Borken und Viersen) überprüft. Dabei wurden unwürdige Wohnverhältnisse und das organisierte Einschleusen sowie das Ausbeuten von Menschen durch prekäre Arbeits- und Mietverhältnisse aufgedeckt. Auch die im Wissenstransfer durch die Expertinnen und Experten gegebenen Hinweise zu konkreten Vorgehensweisen und den Einsatz rechtlicher Instrumente zeigen Wirkung. So sind zu den in den Veranstaltungen besprochenen Problemimmobilien viele Verfahren vor allem im Hinblick auf einen Instrumenteneinsatz gestartet worden. Es wird auf den Bericht an den Landtag Nordrhein-Westfalen vom 25. April 2023 (Drs.-Nr. 18/1171) verwiesen.

Das inzwischen ausgelaufene Modellvorhaben Problemimmobilien wurde wissenschaftlich begleitet. Der Abschlussbericht wird derzeit erstellt und dem Ausschuss vorgelegt.

Fortsetzung Modellvorhaben Problemimmobilien

Das Modellvorhaben Problemimmobilien wird mit der Zukunftspartnerschaft „Zukunft wird GEmacht | Das „Gelsenkirchen-Projekt“ fortgesetzt. Diese wurde am 17. November 2022 von Frau Ministerin Scharrenbach und Frau Oberbürgermeisterin Welge im Beisein von Frau Bundesbauministerin Geywitz unterzeichnet. Ziele der Zukunftspartnerschaft sind:

- den Wohnungsmarkt bereinigen
- Problemimmobilien beseitigen
- bessere Wohnqualität schaffen und
- die Grundlage für eine strategische Stadtentwicklung legen.

Für die Startphase der Zukunftspartnerschaft sollen im Jahr 2023 weitere Landesmittel bewilligt werden. Zusätzlich werden Mittel der öffentlichen Wohnraumförderung eingesetzt.

Überprüfung von Beschäftigtenunterkünften

Schrottimmobilen werden auch zur Arbeitnehmerunterbringung genutzt. Seit einiger Zeit werden in einer Vielzahl von Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen Wohngebäude, aber auch leerstehende Geschäftsgebäude, Hotels und sonstige Beherbergungsstätten von niederländischen Arbeitgebern genutzt, um dort die von ihnen beschäftigten Leiharbeiterinnen und



Leiharbeitnehmer unterzubringen. Von dieser Form der Arbeitnehmerunterbringung sind vor allem die Landkreise in der Grenzregion zu den Niederlanden betroffen.

Die besondere Art der Gebäudenutzung ist regelmäßig mit Missständen und Auswirkungen verbunden, die dem Begriff der Problemimmobilie entsprechen. Notwendige Instandhaltungsarbeiten werden von den Vermietern in der Regel nicht durchgeführt. Die Verschlechterung der baulichen Beschaffenheit und Verfallserscheinungen an der Gebäudesubstanz haben negative Auswirkungen auf die benachbarte Bebauung.

Das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen gemeinsam mit dem Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales den Kommunen im Land Klarstellungen und Hilfestellungen zur bau- und wohnungsaufsichtsrechtlichen Überprüfung von Beschäftigtenunterkünften gegeben (gemeinsame Runderlasse vom 04. August 2020 und 12. September 2022).

Initiiert und koordiniert durch das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen wurden im Jahr 2022 in Zusammenarbeit mit den betroffenen Kommunen mehrere groß angelegte Kontrollen entsprechender Unterkünfte unter Beteiligung insbesondere des deutschen und niederländischen Arbeitsschutzes, der European Labour Authority (ELA) und durch sie vermittelte Arbeitsschutzbehörden der betroffenen Mitgliedstaaten Rumänien und Polen, den Kreisen und weiteren Akteuren durchgeführt.

Auf den Bericht vom 25. April 2023 an den Ausschuss für Bauen, Wohnen und Digitalisierung (Drs.-Nr. 18/1171) wird für weitere Informationen und hinsichtlich der Ergebnisse der grenzüberschreitend organisierten Kontrollaktionen verwiesen.