Ministerium für Heimat, Kommunales,
Bau und Gleichstellung
des Landes Nordrhein-Westfalen

**Die Ministerin**

MHKBG Nordrhein-Westfalen • 40190 Düsseldorf

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

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

**VORLAGE**
**17/1976**

A02

18. April 2019

Für die Mitglieder des Ausschusses für
Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen

**Bericht zur Evaluierung des Wohnungsaufsichtsgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen**

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

zur Information und Weiterleitung an die Mitglieder des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen übersende ich in der Anlage den Bericht zur Evaluierung des Wohnungsaufsichtsgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen.

Der Bericht wurde vom Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik, IfS, Berlin in Zusammenarbeit mit dem Institut TIMOUROU Wohn- und Stadtraumkonzepte, Leipzig, erstellt.

Mit freundlichem Gruß

Ina Scharrenbach

Jürgensplatz 1
40219 Düsseldorf
(Anfahrt über Hubertusstraße)

Telefon +49 211 8618-4300
Telefax +49 211 8618-4550
ina.scharrenbach@mhkbg.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:
Rheinbahn Linien 706, 708
und 709 bis Haltestelle
Landtag/Kniebrücke

IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH

In Kooperation mit

TIMOUROU
WOHN- & STADTRAUMKONZEPTE

# Evaluierung des Wohnungsaufsichtsgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen

## Endbericht

**im Auftrag des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen**

**Dezember 2018**

IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH

In Kooperation mit

TIMOUROU
WOHN- & STADTRAUMKONZEPTE

# Evaluierung des Wohnungsaufsichtsgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen

## Endbericht

**Bearbeitung:**
**Jürgen Veser (IfS)**
**Tobias Jacobs (Timourou)**
**Dr. Anja Nelle (IfS)**

**im Auftrag des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen**

**Dezember 2018**

**IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH · Lützowstraße 93 · 10785 Berlin**
Telefon 030 25 00 07-0 · Telefax 030 2 62 90 02 · E-Mail IfS@ifsberlin.de · Internet www.ifsberlin.de

**Timourou Wohn- und Stadtraumkonzepte · Karl-Liebknecht-Straße 141 . 04275 Leipzig**
Telefon 0341 92 61 05 50 · E-Mail info@timourou.de · Internet www.timourou.de

Kurztitel:

Evaluierung WAG NRW - IfS P17/1c

# Inhaltsverzeichnis


1. Hintergrund ..... 4

2. Gegenstand der Untersuchung und methodisches Vorgehen ..... 7
2.1 Gegenstand und Aufgabenstellung der Untersuchung ..... 7
2.2 Fragestellungen der Untersuchung ..... 8
2.3 Untersuchungsansatz ..... 11
2.4 Empirische Erhebungen ..... 12
2.4.1 Schriftliche Befragung von 396 Kommunen in NRW ..... 13
2.4.2 Mündliche Interviews mit Kommunen ..... 14
2.5 Auswertung ..... 15
2.6 Ergebnisdarstellung und Gliederung der Studie ..... 15

3. Ergebnisse der schriftlichen Befragung ..... 16
3.1 Ergebnisse zu den Nichtanwenderkommunen ..... 16
3.2 Ergebnisse zu den Anwenderkommunen ..... 18
3.2.1 Struktur der antwortenden Anwenderkommunen ..... 18
3.2.2 Problembereiche bei der Anwendung des WAG ..... 21
3.2.3 Seit Einführung des WAG angewandte Instrumente ..... 23
3.2.4 Generelle Hindernisse für die Anwendung des WAG ..... 27
3.2.5 Schwierigkeiten der praktischen Anwendung des WAG ..... 28
3.2.6 Bewertung der Anwendbarkeit des WAG durch die Kommunen ..... 31
3.2.7 Bewertung der Wirkungen einzelner Instrumente des WAG ..... 33
3.2.8 Bewertungen für verschiedene Wirkungsbereiche des WAG ..... 36
3.2.9 Bewertung der künftigen Entwicklung der Anwendungsfälle des WAG ..... 40

4. Ergebnisse der Fallstudien zu Anwenderkommunen ..... 43
4.1 Typische Problem- und Eigentümerkonstellationen ..... 44
4.2 Personalausstattung und organisatorische Einbindung der Wohnungsaufsicht ..... 48
4.2.1 Struktur der Wohnungsaufsicht ..... 48
4.2.2 Zusammenarbeit und Abgrenzung ..... 50
4.2.3 Task Force ..... 51
4.3 Ansätze in der praktischen Anwendung des WAG ..... 52
4.4 Verfahren zur Beseitigung von Verwahrlosung und Missständen ..... 54
4.4.1 Kenntnisnahme ..... 55
4.4.2 Sachverhaltsermittlung ..... 58
4.4.3 Anhörung und Aufforderung zur freiwilligen Abhilfe ..... 63

4.4.4 Ersatzvornahme ..... 66
4.4.5 Nachprüfung und Beendigung des Verfahrens ..... 67
4.5 Unbewohnbarkeitsverfahren nach § 8 WAG ..... 67
4.6 Überbelegung nach § 9 WAG ..... 70
4.7 Zweckentfremdung ..... 71
4.8 Bußgeld, Zwangsgeld, gerichtliche Auseinandersetzungen ..... 74
4.9 Bewertungen der Kommunen zum WAG und Änderungsvorschläge ..... 75

5. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen ..... 77

Anhang – Fragebögen der schriftlichen Befragung der Kommunen ..... 85

## KURZFASSUNG

Das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen hat das IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH beauftragt, in Kooperation mit Timourou Wohn- und Stadtraumkonzepte ein Gutachten mit dem Titel „Evaluierung des Wohnungsaufsichtsgesetzes“ zu erarbeiten. Das Gutachten hat das Ziel, die Anwendungspraxis und die Wirksamkeit des Wohnungsaufsichtsgesetzes (WAG) in den nordrhein-westfälischen Städten und Gemeinden zu untersuchen. Hierzu wurde eine **schriftliche Befragung der 396 Städte und Gemeinden** Nordrhein-Westfalens und eine vertiefende Untersuchung in Form von **Experteninterviews und Materialienauswertungen bei 18 Anwenderkommunen** des WAG durchgeführt. Zusätzlich wurden Kommunalbefragungen des Ministeriums ausgewertet.

### Häufigkeit der Anwendung des WAG

Aufgrund sehr unterschiedlicher Problemlagen unterscheidet sich die Häufigkeit der Anwendung des WAG zwischen den Kommunen in Nordrhein-Westfalen sehr deutlich. Von den rund 9.000 Anwendungsfällen des WAG in den Jahren 2014 bis 2017 entfallen 87% auf eine relativ kleine Gruppe von **häufigen und Intensivanwendern des WAG** mit 100 und mehr WAG-Fällen. Bei diesen stellen Missstände sehr häufig ein großes Problem dar und sie sind durch eine besonders hohe Anzahl von Problemimmobilien und unlauteren Geschäftsmodellen gekennzeichnet. Bei den übrigen Kommunen treten entweder keine Missstände auf oder es handelt sich um wenige und einfache Missstände, unter denen die Schimmelproblematik dominiert. Eine **geringe oder fehlende Anwendung** des WAG in vielen Kommunen liegt nicht an Umsetzungsproblemen, sondern an geringen oder fehlenden Problemen, die eine Anwendung des WAG erforderlich machen.

### Verfügungsberechtigte

Die Wohnungen sind oft in der Hand von **Einzeleigentümern**, bei denen Verwahrlosung überwiegend auf unbewusste Vernachlässigung, geringe wirtschaftliche Kraft oder persönliche Überforderung zurückzuführen ist. Der größere Teil ist kooperativ und rasch bemüht, die Missstände freiwillig zu beheben. Eine relativ kleine Anzahl an Städten ist durch eine Häufung von **Problemimmobilien** geprägt. Diese sind zumeist durch mehrere Mängel aufgrund unterlassener Instandhaltung gekennzeichnet, oft gekoppelt mit der Vermietung an problematische Mieter (u. a. aus Südosteuropa). Hinzu kommen teilweise **undurchsichtige Eigentümer- oder Verwalterstrukturen**, die den Zugang zu den Verfügungsberechtigten erschweren, oder **unlautere Geschäftsmodelle**.

**Ansätze der Anwendung**

Die Anwenderkommunen machen in hohem Maß von der Möglichkeit des WAG Gebrauch, **dialog- und konsensorientiert** mit dem Ziel der einvernehmlichen Lösung **ohne weitere Androhung oder Anwendung von Zwangsmitteln** zu verfahren. Ein wesentlicher Anreiz für die Kommunen ist dabei, neben geringen Konflikten, die Ersparnis von Aufwand und Zeit sowie die Möglichkeit, mehr Fälle zu bearbeiten. Ein kleinerer Teil der Verfügungsberechtigten reagiert jedoch nicht auf die Aufforderungen der Wohnungsaufsicht, die dann ein eher **durchsetzungsorientiertes und stärker rechtlich formalisiertes Vorgehen** verfolgt. Die Androhung von Zwangsmitteln bis hin zur Unbewohnbarkeitserklärung sind deswegen notwendige Instrumente, um die Ziele des WAG zu erreichen. Das WAG stellt demnach den Kommunen ein Instrumentarium zur Verfügung, das diesen ermöglicht, auf unterschiedliche Rahmenbedingungen und Problemkonstellationen **flexibel und zielgerichtet** zu reagieren. Die Kommunen in Nordrhein-Westfalen machen hiervon in hohem Maß Gebrauch.

**Angewandte Instrumente**

Am häufigsten wird das **Instandsetzungsverfahren nach § 7 WAG** angewandt (90% der Anwenderkommunen). In 23% der Anwenderkommunen wurden Verfahren nach **§ 8 WAG zur Erklärung der Unbewohnbarkeit** der Wohnungen (allerdings meist mit jeweils wenigen Fällen) begonnen. Noch seltener wurden **Überbelegungsverfahren nach § 9 WAG** (in 13% der Anwenderkommunen mit jeweils sehr wenigen Fällen) eröffnet.

In vier Kommunen wurde eine **Satzung nach § 10 WAG** erlassen, um gegen Zweckentfremdung vorzugehen.

**Hemmnisse**

Insgesamt hat die Untersuchung gezeigt, dass die von den Kommunen geäußerten Probleme mit der Anwendung des WAG weit überwiegend mit den **Voraussetzungen in ihrer Kommune** (Personal, Fachwissen, Finanzen) und schwierigen Problemkonstellationen (Art der Missstände, Haltung der Verfügungsberechtigten und Verhalten der Bewohner) und **wenig mit der Ausgestaltung des WAG** zusammenhängen. Der größte Teil der Kommunen kommt dennoch mit dem WAG gut zurecht.

**Wirkungen**

Insgesamt wird dem WAG von der Mehrheit der (die Frage beantwortenden) Anwenderkommunen bei der Beseitigung von Missständen eine **hohe Wirkung** bescheinigt, unter den Kommunen mit häufiger bis intensiver Anwendung des WAG sind es sogar 100%.

Für die Städte mit einer **Zweckentfremdungssatzung** ist § 10 WAG ein wichtiges Instrument, vor allem weil es einen dialogorientierten Ansatz ermöglicht und von ihm eine starke präventive Wirkung ausgeht. Hier haben sich die Situation, die Haltung und das Vorgehen der Kommunen und ihre Bewertung der Wirkungen gegenüber der Evaluierung von 2015 nicht grundsätzlich geändert. Allerdings gewinnt die Satzungsregelung zunehmend an Bedeutung, um gegen ungenehmigte Kurzzeitvermietung vorzugehen.

**Bewertung des WAG**

Die Ergebnisse dieser Untersuchung zeigen, dass sich das WAG trotz auftretender Hindernisse in der Anwendungspraxis **alles in allem bewährt** hat und bezogen auf seine Kernaufgabe, die Beseitigung von Missständen sowie den Schutz von Bewohnern und Wohnraum **unverkennbare Wirkungen** zeigt.

Die Untersuchung hat zudem das Ergebnis erbracht, dass sich mit zunehmender Zahl an bearbeiteten Fällen und der damit **wachsenden Erfahrung** in den Kommunen die Anwendungspraxis mehr und mehr verbessert und **höhere Wirkungen** erzielt werden. Insofern ist damit zu rechnen, dass mit länger andauernder Anwendungspraxis des WAG die derzeitigen Hindernisse an Bedeutung verlieren und die **Handhabbarkeit der Fälle zunehmen** wird.

Die in den Experteninterviews geäußerten **Modifizierungsvorschläge für das WAG** zielten in der Regel auf die Behebung von Problemen, die in sehr speziellen und von den örtlichen Verhältnissen geprägten Fallkonstellationen aufgetreten sind und die jeweils nur von dieser und keiner anderen Kommune vorgebracht wurden. Die im Gesetzgebungsverfahren gegen das WAG **geäußerten Bedenken**, insbesondere als eigentümerfeindliche Vorschrift, wurden nicht bestätigt. Aus Sicht der Gutachter besteht daher **kein grundlegender Änderungsbedarf** beim WAG. Vielmehr hat sich das WAG **in seiner bisherigen Fassung bewährt** und ist insbesondere für Anwenderkommunen, in denen Probleme in großem Umfang bestehen und die viele Anwendungsfälle aufweisen, **unverzichtbar**.

Nahezu alle Anwenderkommunen gehen davon aus, dass die Problemlagen und Anwendungsfälle **zukünftig** wenigstens gleich bleiben, in zahlreichen Städten sogar zunehmen

werden. Der Bedarf von Kommunen, auf die Instrumente des WAG zurückgreifen zu können, wird also in den nächsten Jahren tendenziell zunehmen.

## 1. Hintergrund

Das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen hat das IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH beauftragt, in Kooperation mit Timourou Wohn- und Stadtraumkonzepte ein Gutachten mit dem Titel „Evaluierung des Wohnungsaufsichtsgesetzes“ zu erarbeiten. Das Gutachten hat das Ziel, die Anwendungspraxis und die Wirksamkeit des Wohnungsaufsichtsgesetzes (WAG) in den nordrhein-westfälischen Städten und Gemeinden zu untersuchen.

Das Wohnungsaufsichtsgesetz trat am 10. April 2014 in Kraft.

Eingeflossen in das WAG waren Empfehlungen der Enquetekommission „Wohnungswirtschaftlicher Wandel und neue Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten in NRW“, deren Abschlussbericht sich neben der Rolle neuer Finanzinvestoren ausführlich mit verschiedenen Facetten von Problemimmobilien auseinandersetzte. Im Ergebnis wurden im WAG aufsichtsrechtliche Vorschriften und Instrumente mit Regelungen zur Zweckentfremdung, die aus dem Gesetz zur Förderung und Nutzung von Wohnraum (WFNG) herausgelöst wurden, novelliert.

Wichtiger Anlass hierfür war die Problematik der Verwahrlosung, fehlender Instandhaltung und so genannter Problemimmobilien sowie Überbelegung insbesondere mit Migranten. Zum Zeitpunkt der Untersuchungen der Enquetekommission „Wohnungswirtschaftlicher Wandel und neue Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten in NRW“ standen bei Problemimmobilien die Vernachlässigung und Verwahrlosung im Vordergrund, bei denen die Eigentümer aus unterschiedlichsten Gründen nicht willens oder in der Lage sind, die an ihre Immobilien gerichteten Anforderungen zu erfüllen. Inzwischen ist mit der Zuwanderung aus Südosteuropa eine etwas anders gelagerte Problematik in Zusammenhang mit Problemimmobilien hinzugekommen, die auf unlauteren Geschäftsmodellen von Investoren beruht. Leerstehende und sich in schlechtem Zustand befindende Immobilien werden von Investoren aufgekauft oder im Rahmen von Zwangsversteigerungen ersteigert. Die Eigentümer überbelegen die Wohnungen mit Zuwandernden vornehmlich aus Rumänien und Bulgarien und treiben von den sich in ihrer Abhängigkeit befindenden Bewohnern überhöhte Mieten ein. Dabei werden die Bewohner mit zum Teil kriminellen Me-

thoden dazu gebracht, Arbeitsverhältnisse vorzutäuschen oder Sozialleistungen zu erschleichen, von denen jedoch nicht sie profitieren, sondern der Verfügungsberechtigte. In die Gebäude wird nicht investiert, sodass diese angesichts hoher und unsachgemäßer Nutzung weiter verwahrlosen. Von den Kommunen wird versucht, mit Unbewohnbarkeitserklärungen nach § 8 WAG dieses Vorgehen zu unterbinden.

Das WAG ermöglicht allen Städten und Gemeinden in NRW, gegen Missstände und Verwahrlosung bei Wohnungen sowie die unlauteren Geschäftsmodelle vorzugehen. Die Wahrnehmung dieser Aufgaben erfolgt dabei als Selbstverwaltungsangelegenheit. Das Wohnungsaufsichtsgesetz dient der Daseinsvorsorge und der Konkretisierung der Sozialpflichtigkeit des Eigentums. Ziel ist es, Missstände zu beseitigen und menschenwürdiges Wohnen zu sichern und somit den Mieter im Verhältnis zum Vermieter zu unterstützen. Dabei wird sich ordnungsrechtlicher Instrumente bedient.

Während die im WAG verankerte Satzungsermächtigung zur Zweckentfremdung (§ 10 WAG) bisher nur von vier Städten (Bonn, Dortmund, Köln und Münster) wahrgenommen wurde, haben die übrigen Instrumente des WAG (§ 7 Instandsetzungsverfahren, § 8 Unbewohnbarkeitsverfahren und § 9 Überbelegungsverfahren) weitaus häufiger Anwendung bei nordrhein-westfälischen Kommunen gefunden. Nach den Ergebnissen von drei schriftlichen Befragungen des Ministeriums, die bei den Kommunen den Stand der Anwendung des WAG seit dessen Inkrafttreten bis Ende 2017 erhoben haben, handelt es sich bei 173 bzw. 44% der 396 Kommunen in NRW um Anwenderkommunen. Die Zahl der gesamten Anwendungsfälle beziffert sich auf über 9.000. Anwenderkommunen sind unter großen Städten und Gemeinden deutlich häufiger vertreten als unter kleineren Städten und Gemeinden. Bei den kreisfreien Städten liegt der Anteil der Anwenderkommunen bei 100%, bei großen und mittleren kreisangehörigen Städten bei 83% bzw. 60% und bei den kleinen kreisangehörigen Städten und Gemeinden bei rund 20%[1] (Tabelle 1.1).

Dieses Ergebnis deutet darauf hin, dass der Problemdruck besonders in vielen der großen Kommunen hoch ist und zur Einleitung von Maßnahmen geführt hat. Zugleich wird aufgrund der fast flächendeckenden Anwendung des WAG bei den Großstädten deutlich, dass die Probleme offensichtlich unabhängig davon sind, ob der Wohnungsmarkt angespannt oder entspannt ist.

Das Land Nordrhein-Westfalen hat die Kommunen in den letzten Jahren bei ihrer Arbeit mit dem WAG auf mehrere Arten unterstützt. Zu nennen ist der 2015 erschienene „Leitfaden zum Wohnungsaufsichtsgesetz“, der umfangreiche Erläuterungen und Hilfestellungen

---

[1] Auswertung der Befragungen durch das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen.

für die Anwendungspraxis des WAG gibt. Zudem wurden mehrere Veranstaltungen durchgeführt, bei denen in Werkstattgesprächen bzw. Gesprächskreisen ein Erfahrungsaustausch zum WAG zwischen Kommunen und Ministerium ermöglicht wurde.

**Tabelle 1.1**

**Kommunen in NRW nach Anzahl der WAG-Fälle 2014 bis 2017, Einwohnerzahl und Gebietstyp**

| | Kommunen | davon mit … WAG-Fällen (Anteil in %) | | | | | | | Anteil Anwender- |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Einwohnerzahl | Anzahl | 200 u .m. | 100 bis 199 | 30 bis 99 | 10 bis 29 | 3 bis 9 | 1 bis 2 | keinen/k.A.* | kommunen |
| 300.000 u.m. | 10 | 70% | 10% | 20% | 0% | 0% | 0% | 0% | 100% |
| 100.000 bis unter 300.000 | 19 | 26% | 32% | 21% | 11% | 0% | 5% | 5% | 95% |
| 50.000 bis unter 100.000 | 47 | 2% | 0% | 6% | 19% | 28% | 17% | 28% | 72% |
| 20.000 bis unter 50.000 | 132 | 0% | 1% | 2% | 8% | 17% | 28% | 45% | 55% |
| unter 20.000 | 188 | 0% | 0% | 0% | 2% | 5% | 13% | 80% | 20% |
| gesamt | 396 | 3% | 2% | 3% | 6% | 11% | 18% | 56% | 44% |
| | Kommunen | davon mit … WAG-Fällen (Anteil in %) | | | | | | | Anteil Anwender- |
| Gebietstyp | Anzahl | 200 u .m. | 100 bis 199 | 30 bis 99 | 10 bis 29 | 3 bis 9 | 1 bis 2 | keinen/k.A.* | kommunen |
| Kreisfrei | 23 | 52% | 26% | 17% | 4% | 0% | 0% | 0% | 100% |
| Kreisangehörig | 373 | 0% | 1% | 2% | 6% | 12% | 19% | 60% | 40% |
| gesamt | 396 | 3% | 2% | 3% | 6% | 11% | 18% | 56% | 44% |
| | Kommunen | davon mit … WAG-Fällen (Anteil in %) | | | | | | | Anteil Anwender- |
| Gebietstyp/Einwohnerzahl | Anzahl | 200 u .m. | 100 bis 199 | 30 bis 99 | 10 bis 29 | 3 bis 9 | 1 bis 2 | keinen/k.A.* | kommunen |
| Kreisfrei | | | | | | | | | |
| 300.000 u.m. | 10 | 70% | 10% | 20% | 0% | 0% | 0% | 0% | 100% |
| 100.000 bis unter 300.000 | 13 | 38% | 38% | 15% | 8% | 0% | 0% | 0% | 100% |
| Kreisangehörig | | | | | | | | | |
| 100.000 bis unter 300.000 | 6 | 0% | 17% | 33% | 17% | 0% | 17% | 17% | 83% |
| 20.000 bis unter 100.000 | 179 | 1% | 1% | 3% | 11% | 20% | 25% | 40% | 60% |
| unter 20.000 | 188 | 0% | 0% | 0% | 2% | 5% | 13% | 80% | 20% |
| gesamt | 396 | 3% | 2% | 3% | 6% | 11% | 18% | 56% | 44% |

* inkl. keine Angabe/Antwort bei den Befragungen

Datengrundlage: Kommunalbefragungen des Ministeriums

P17 Ausw Tab

## 2. Gegenstand der Untersuchung und methodisches Vorgehen

### 2.1 Gegenstand und Aufgabenstellung der Untersuchung

Gegenstand der Untersuchung ist das nordrhein-westfälische Wohnungsaufsichtsgesetz. Der Leitfaden zum Wohnungsaufsichtsgesetz[2] gibt hierzu folgende Erläuterungen: Die Regelungen des WAG „ermächtigen die Wohnungsaufsichtsämter, vom Eigentümer zur Behebung erheblicher Mängel Maßnahmen zu verlangen, die ein gewissenhafter Eigentümer[3] in Kenntnis der von seinem Eigentum ausgehenden Missstände selbst ergreifen würde, um sowohl die Bewohner zu schützen als auch sein Eigentum zu erhalten." … „Die Wohnungsaufsicht bedient sich öffentlich-rechtlicher Instrumente, soweit betroffene Bewohner nicht mit Mitteln des Mietrechts selbst ihre Interessen ausreichend wahren."

Die Kommunen entscheiden über die Einleitung eines Verfahrens und die Art der zu ergreifenden Maßnahmen auf Grundlage des WAG nach eigenem Ermessen. Die Maßnahmen müssen dem Ziel dienen, auf die Beseitigung von Missständen an Wohnraum hinzuwirken und die ordnungsgemäße Nutzung und Benutzbarkeit von Wohnraum zu gewährleisten. Die Gemeinden können bereits präventiv eingreifen, wenn sich Anzeichen von Verwahrlosung zeigen. Die Gemeinden können von Amts wegen Überprüfungen mit dem Ziel durchführen, frühzeitig auf den Verfügungsberechtigten einzuwirken.

Eine weitere Zielsetzung des Wohnungsaufsichtsgesetzes liegt im Erhalt von Wohnraum. Die Kommunen können der Zweckentfremdung von Wohnraum durch Satzung entgegenwirken. Zweckentfremdung liegt vor bei Leerstand, Umnutzung von Wohnraum zu Gewerbezwecken oder zur Kurzzeitvermietung als Ferienwohnung sowie bei Abriss. Die Kommunen können auf der Grundlage von § 10 WAG NRW eine Genehmigungspflicht für die Zweckentfremdung von Wohnraum durch Satzung festlegen.

Wesentliche Aufgabenstellung der Untersuchung ist, darüber Auskunft zu geben, wie das Wohnungsaufsichtsgesetz in Nordrhein-Westfalen in der Praxis aufgenommen wird. Hierfür ist notwendig, die aktuellen Regelungen des Wohnungsaufsichtsgesetzes hinsichtlich ihrer Wirksamkeit und ihres Erfolges zu evaluieren sowie einen Ausblick auf künftig zu erwartende Entwicklungen zu geben. Im Mittelpunkt steht die Gewinnung von Informationen zu den in den Kommunen vorliegenden Problemkonstellationen bezogen auf das WAG, den angewandten bzw. nicht angewandten Instrumenten, den in der Anwendungs-

---

[2] Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen: Leitfaden zum Wohnungsaufsichtsgesetz, Stand Juli 2015, S. 8.

[3] Soweit personenbezogene Bezeichnungen im Maskulinum stehen, wird diese Form verallgemeinernd verwendet und bezieht sich auf beide Geschlechter.

praxis gemachten Erfahrungen und erzielten Wirkungen. Zu untersuchen ist auch, welche Schwierigkeiten und Konflikte bei der Anwendung auftreten und in welcher Hinsicht die Instrumente aus Sicht der Kommunen unzureichend erscheinen bzw. Verbesserungsbedarf gesehen wird. Dabei sollen sowohl Kommunen untersucht werden, die das WAG seit dessen Inkrafttreten angewandt haben, als auch Kommunen, bei denen keine Anwendung erfolgte.

Die Thematik des § 10 WAG (Zweckentfremdungssatzung) wurde im Jahr 2015 in einem Gutachten ausführlich untersucht.[4] Daher bestand die Aufgabe der Untersuchung bezogen auf diese Thematik im Wesentlichen darin zu prüfen, ob gegenüber den damaligen Ergebnissen nennenswerte Veränderungen zu verzeichnen sind, im Hinblick auf die Zahl der betroffenen Städte, die typischen Fallkonstellationen als auch hinsichtlich der Anwendung der Satzung. Im Mittelpunkt stand die Erfassung der seither von den vier Anwenderkommunen gemachten Erfahrungen sowie der Hintergründe bei den Kommunen, von denen zwar eine Satzung geplant bzw. angestrebt, aber nicht beschlossen wurde.

## 2.2 Fragestellungen der Untersuchung

Im Folgenden werden für die Untersuchung relevante Themenbereiche und Fragestellungen dargestellt. Die Fragestellungen unterscheiden sich für Kommunen mit und ohne Anwendung des WAG. Darüber hinaus ist bei den Anwenderkommunen zu unterscheiden, ob es sich um solche mit oder ohne vorhandene bzw. geplante Zweckentfremdungssatzung handelt.

### a) Kommunen mit Anwendung des WAG ohne Satzung zur Zweckentfremdung

Bei den Anwenderkommunen ohne Zweckentfremdungssatzung erstrecken sich die Fragestellungen auf die Bereiche Instandsetzungsmaßnahmen bei Verwahrlosung von Wohnraum bzw. Problemimmobilien sowie auf die Beseitigung von Überbelegung von Wohnraum bzw. der Prüfung und Erklärung der Unbewohnbarkeit:

- Welche **Bereiche des WAG** (Instandsetzungsmaßnahmen, Unbewohnbarkeit, Überbelegung) wurden angewandt und welche nicht? Wie hoch ist der jeweilige **Problemdruck** in der Kommune?

[4] Evaluierung der Zweckentfremdungsregelung durch kommunale Satzung gemäß § 10 des Wohnungsaufsichtsgesetzes bzw. § 40 des Gesetzes zur Förderung und Nutzung von Wohnraum für das Land Nordrhein-Westfalen, Gutachten von IfS/Timourou im Auftrag des Ministeriums für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, Dezember 2015.

- Wie viele **Anwendungsfälle des WAG** bezogen sich in den Jahren seit dessen Inkrafttreten auf
  - **Instandsetzungsmaßnahmen** bzw. Beseitigung von Verwahrlosung und Missständen,
  - **Unbewohnbarkeitsverfahren**,
  - **Überbelegungsverfahren**,
  - **Verhinderung von unlauteren Geschäftsmodellen**,
  - **Zwangsmaßnahmen** (Zwangsgeld, Ersatzvornahme),
  - **Bußgeldbescheide**?
- Wie erfolgte die **Sachverhaltsermittlung** (Anhaltspunkte, Vorgehen bei Ermittlung des Sachverhalts, bauseitig begründeter oder anderer Missstand, Sachverhaltsaufklärung durch Verfügungsberechtigten)?
- Um welche **Anlässe** bzw. **Problemkonstellationen** (Art Verfügungsberechtigte, Bewohnerschaft, Objekte, nicht erfüllte Anforderungen an Wohnraum/Missstände) handelte es sich und wie wurde im Einzelnen dagegen vorgegangen?
- Wurde mit Verfügungsberechtigten **Einvernehmen** über die freiwillige Beseitigung von Verwahrlosung/Missständen/Unbewohnbarkeit/Überbelegung erzielt oder waren **weitergehende Schritte** bzw. Maßnahmen (Anordnung Instandsetzung, Ersatzvornahme, Unbewohnbarkeitserklärung, Teilräumung bei Überbelegung, Zwangsgeld, Bußgeld) notwendig?
- Welche Art von Konflikten und **Umsetzungsschwierigkeiten** traten auf? Wie wurden sie gelöst?
- Welches **Vorgehen** hat sich bei verschiedenen Problemkonstellationen bewährt und welche **ämterübergreifende Zusammenarbeit** war dabei notwendig?
- Welche **Erfolge** wurden insgesamt in diesen Bereichen erzielt?
- Welche **Defizite** weisen die Instrumente des WAG auf und welcher **Verbesserungsbedarf** wird gesehen?

**b) Kommunen mit Anwendung des WAG mit vorhandener oder geplanter Satzung zur Zweckentfremdung**

Neben den genannten Instrumenten wird in vier Kommunen von der Zweckentfremdungsregelung Gebrauch gemacht. (Bonn, Dortmund, Köln, Münster). Bei diesen vier Kommunen sind daher die oben bei den WAG-Anwender-Kommunen ohne Satzung aufgeführten Fragestellungen ebenfalls von Bedeutung, es kommen jedoch die Fragestellungen zur Zweckentfremdungssatzung hinzu. Da diese vier Kommunen im Rahmen der Untersuchung „Evaluierung der Zweckentfremdungsregelung durch kommunale Satzung …“ aus dem Jahr 2015 intensiv untersucht wurden, geht es bezogen auf die Zweckentfremdungssatzung in erster Linie um eine Aktualisierung der seinerzeitig ermittelten Ergebnisse: Im Mittelpunkt steht die Frage, welche weiteren Erfahrungen von den vier Kommunen seit der Untersuchung von 2015 hinsichtlich folgender Sachverhalte gemacht wurden:

- der **Anwendungspraxis** der Zweckentfremdungssatzung,
- der **Reaktionen** der Wohnungsmarktakteure,
- des **Konfliktpotenzials**,
- des notwendigen **Personaleinsatzes**,
- der erzielten **Wirkungen**,
- des Beitrags zur Entlastung des **Wohnungsmarktes**,
- der generellen **Vor- und Nachteile** der Satzungsregelung.

Bei Kommunen mit geplanter, aber nicht vorhandener Zweckentfremdungssatzung ist von Interesse,

- welche **Ziele** mit der Satzung verfolgt werden,
- auf welche **Art von Zweckentfremdungsfällen** sich die Satzung beziehen sollte,
- aus welchen **Gründen** keine Satzung vorliegt bzw. sie im Rat der Stadt nicht beschlossen wurde.

**c) Kommunen ohne Anwendung des WAG (und ohne Satzung zur Zweckentfremdung)**

Die Fragestellungen für Kommunen ohne Anwendung des WAG erstrecken sich auf folgende Sachverhalte:

- **Nichtauftreten von Problemfällen**,
- **Auftreten von Problemfällen**, bei denen keine Sachverhaltsermittlung durchgeführt wurde,
- **Gründe für Nichtdurchführung**.

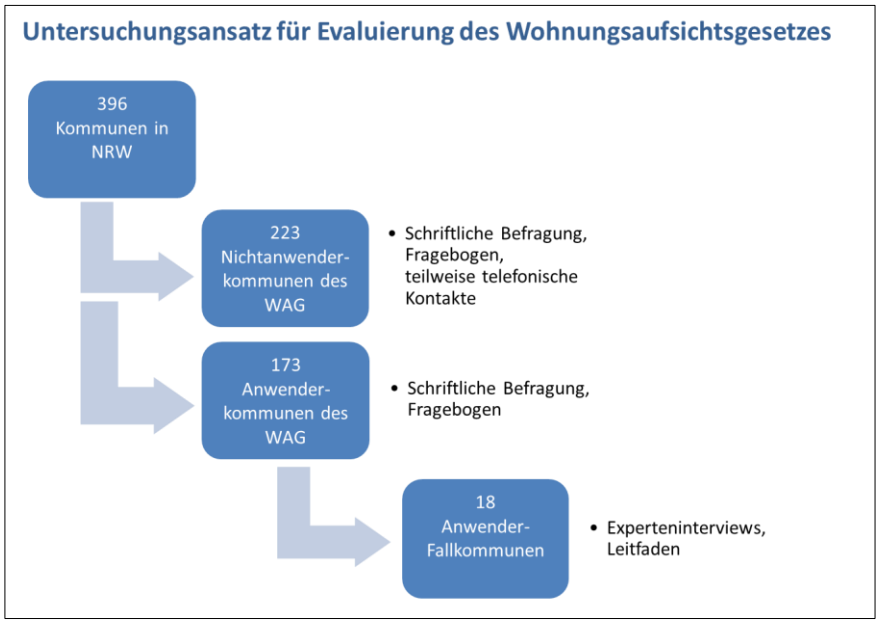
## 2.3 Untersuchungsansatz

Als methodischer Ansatz für die Evaluierung des Wohnungsaufsichtsgesetzes (WAG NRW) wurde die Politikfeldanalyse gewählt. Hierbei wird nach den einzelnen Elementen des Politikfeldes - Akteure, Strukturen, Ziele und Inhalte, Instrumente - sowie ihren Wirkungszusammenhängen analysiert. Für die Gewinnung der hierfür benötigten Informationen wurde ein empirischer Methodenmix gewählt, der auf dem Zusammenspiel von standardisierten Informationen aus einer schriftlichen Befragung auf breiter Basis und vertiefenden qualitativen Informationen durch Experteninterviews und Dokumentenanalyse in einem enger gefassten Kreis von Kommunen beruht. Ziel dieser Vorgehensweise ist, zum einen für eine große Zahl an Kommunen auf Grundlage quantitativ auswertbarer Ergebnisse ein Mengengerüst zu unterschiedlichen Typen von Kommunen und Konstellationen der Anwendung und Nichtanwendung des WAG zur Verfügung zu haben. Vertieft wurden diese Grundinformationen für einen Kreis von das WAG anwendenden Kommunen. Zusätzlich wurde mit einigen Nichtanwenderkommunen Kontakt aufgenommen, um Hintergründe zu deren Angaben in der schriftlichen Befragung zu erfahren.

Sowohl die schriftliche Befragung als auch die vertiefenden Experteninterviews richteten sich an die Verwaltung der Kommunen als zentralem Akteur für die Umsetzung des WAG, sodass deren Sichtweise im Mittelpunkt der empirisch gewonnenen Informationen steht. Allerdings wurden in der schriftlichen Befragung und insbesondere in den vertiefenden Experteninterviews und in der Dokumentenauswertung Informationen zur Rolle und zu Haltungen anderer Akteure wie der Politik und den Eigentümern von Wohnungen erhoben und bei den Auswertungen ebenfalls berücksichtigt.

Konkret beruht der gewählte Untersuchungsansatz darauf, dass alle 396 Kommunen in die schriftliche Befragung einbezogen wurden und vom Ministerium die Erhebungsunterlagen zugesandt bekommen haben (Abbildung 2.1).

**Abbildung 2.1**




Darunter waren 173 Kommunen, die auf Grundlage von Informationen aus drei Befragungen, die vom Ministerium durchgeführt wurden, das WAG von dessen Inkrafttreten im Jahr 2014 bis Ende 2017 angewandt haben, und 223 Kommunen, für die dies nicht zutrifft.[5] Beide Gruppen wurden mit unterschiedlichen Fragebögen angeschrieben, da bei den Anwenderkommunen die Anwendungspraxis und bei den Nichtanwenderkommunen die Gründe für die nicht durchgeführte Anwendung des WAG im Mittelpunkt standen. In 18 Anwender-Fallkommunen wurden Experteninterviews geführt und Materialien/Dokumente ausgewertet. Zusätzlich wurden einige Nichtanwenderkommunen zu den Hintergründen der Angaben im schriftlichen Fragebogen befragt, aus denen sich Rückfragen ergaben (Näheres vgl. Kapitel 3.1).

## 2.4 Empirische Erhebungen

Im Folgenden wird das Vorgehen bei der schriftlichen Befragung sowie bei der Auswahl und Durchführung der Fallstudien näher erläutert.

[5] Hierbei sind auch Kommunen, die bei den Befragungen des Ministeriums nicht geantwortet haben.

### 2.4.1 Schriftliche Befragung von 396 Kommunen in NRW

Die schriftliche Befragung richtete sich - wie bereits oben dargestellt - an 173 Anwenderkommunen und 223 Nichtanwenderkommunen des WAG. Für beide Gruppen wurden aufgrund der unterschiedlichen Fragestellungen zwei verschiedene Fragebögen erarbeitet, die im Anhang dargestellt sind. Bei den Fragebögen wurde die Thematik des § 10 WAG (Zweckentfremdungssatzung) ausgeklammert, da diese bereits im Jahr 2015 in einem Gutachten (siehe Kapitel 2.1) ausführlich untersucht und in diesem Rahmen eine Kommunalbefragung durchgeführt wurde. Um den Kommunen die Beantwortung der Fragebögen zu erleichtern und einen möglichst hohen Rücklauf zu erhalten, wurde der Fragebogen mit Fragen mit überwiegend standardisierten (zur Auswahl vorgegebenen) Antwortkategorien versehen und auf zwei Seiten begrenzt.

Die Fragebögen wurden vom Ministerium mit einem Begleitschreiben versandt, die Rücksendung erfolgte an das IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH. Insgesamt wurden von 332 der 396 Kommunen Fragebögen zurückgesandt, was einer sehr guten Rücklaufquote von rund 84% entspricht. Die Rücklaufquoten der Anwenderkommunen und der Nichtanwenderkommunen weichen von diesem Wert nur unwesentlich ab (Tabelle 2.1).[6]

**Tabelle 2.1**

**Rücklauf der schriftlichen Befragung der Kommunen zum WAG NRW**

| | Fragebögen | | |
|---|---|---|---|
| | für Anwenderkommunen | für Nichtanwenderkommunen** | gesamt |
| Anzahl versandt | 173 | 223 | 396 |
| Korrektur laut Angabe Kommune* | -12 | 12 | 0 |
| Grundgesamtheit | 161 | 235 | 396 |
| Rücklauf | 134 | 198 | 332 |
| Rücklaufquote | 83,2% | 84,3% | 83,8% |

* 12 Anwenderkommunen gaben an, keine WAG-Fälle vorliegen zu haben. Diese Kommunen wurden bei der Auswertung als Nichtanwenderkommunen behandelt.

** Von den Nichtanwenderkommunen gaben 17 an, eine Sachverhaltsermittlung nach WAG durchgeführt zu haben oder zu planen. Da von diesen Kommunen keine Angaben zur Anwendung des WAG vorlagen, konnten sie bei der Auswertung der Fragebögen der Anwenderkommunen nicht berücksichtigt werden.

[6] Bei der schriftlichen Befragung gaben zwölf der befragten Anwenderkommunen an, keine der Verfahren des WAG durchgeführt zu haben, sodass diese den Nichtanwenderkommunen zugerechnet und von der Grundgesamtheit der Anwenderkommunen abgezogen wurden. Die Abweichung bei diesen Kommunen zu ihren Angaben bei den Befragungen des Ministeriums, wo sie sich als Anwender auswiesen, erklärt sich unter anderem aus in den Fragebögen verwendeten unterschiedlichen Begrifflichkeiten sowie dem Wechsel von Personal bzw. Zuständigkeiten in den Kommunen.

### 2.4.2 Mündliche Interviews mit Kommunen

Bei 18 Anwenderkommunen wurden die Ergebnisse der schriftlichen Befragung mit Hilfe von mündlichen Interviews und Materialienauswertungen weiter vertieft. Die Interviews wurden in der Regel mit den in den Fragebögen der schriftlichen Befragung hierfür erfragten bzw. genannten Ansprechpersonen (überwiegend aus den Fachbereichen Wohnen, Stadtplanung, Soziales, Bauverwaltung) sowie teilweise weiteren von diesen hinzugezogenen Personen aus der Verwaltung geführt. Die Gespräche erfolgten unter Berücksichtigung der Wünsche der Ansprechpersonen teilweise vor Ort, teilweise telefonisch. Mit den Anwenderkommunen wurden die Gespräche überwiegend vor Ort geführt, bei den Nichtanwenderkommunen anhand von Telefonaten.

Bei der Auswahl der Fallstudienstädte wurde darauf geachtet, dass sie unterschiedliche Problemkonstellationen bezogen auf das WAG, eine unterschiedliche Intensität der Anwendungspraxis (Anzahl der WAG-Fälle), unterschiedliche Gemeindegrößenklassen und verschiedene Landesteile abdecken. Zusätzlich wurde berücksichtigt, ob sie über eine Zweckentfremdungssatzung verfügen bzw. eine solche geplant haben oder planen. Die ausgewählten Anwender-Fallstudienkommunen sind in Tabelle 2.2 dargestellt.

**Tabelle 2.2**

**Fallstudienkommunen der Untersuchung zum WAG**

| | Anwendung des WAG | Zweckentfremdungssatzung | | | Modellvorhaben Problem-immobilien |
|---|---|---|---|---|---|
| | | vorhanden | geplant/nicht beschlossen | in Überlegung | |
| Aachen | x | | x | | |
| Bielefeld | x | | | | |
| Bochum | x | | x | | |
| Bonn | x | x | | | |
| Dortmund | x | x | | | x |
| Düren | x | | | | |
| Düsseldorf | x | | x | | |
| Gelsenkirchen | x | | | | x |
| Hagen | x | | | | x |
| Kamp-Lintfort | x | | | | |
| Köln | x | x | | | |
| Krefeld | x | | | | |
| Mönchengladbach | x | | | | |
| Münster | x | x | | | |
| Oberhausen | x | | | | |
| Recklinghausen | x | | | | |
| Rheda-Wiedenbrück | x | | | x | |
| Wuppertal | x | | | | x |

Zu der Auswahl gehören auch Fallstudienkommunen, die über umfangreiche Bestände an Problemimmobilen verfügen. Daher sind unter den Fallstudienstädten vier Kommunen, die an dem Modellvorhaben „Problemimmobilien im Kontext der Zuwanderung aus Süd-Ost-Europa“ in Nordrhein-Westfalen beteiligt sind.

## 2.5 Auswertung

Die Fragebögen der schriftlichen Befragung wurden erfasst, auf Vollständigkeit und Plausibilität geprüft und ausgewertet. Bei den 18 Fallstudienkommunen wurden die Angaben aus der schriftlichen Befragung kombiniert mit den Ergebnissen der Experteninterviews ausgewertet. Zusätzlich wurden für die Thematik interessante Dokumente ausgewertet. Dabei handelte es sich um Materialien wie Anträge von Ratsfraktionen, Vorlagen und Protokolle zu Ausschuss- oder Ratssitzungen, eingesetzte Formblätter, Arbeitshilfen, Berichte und Statistiken zur Praxis des WAG, Zweckentfremdungssatzungsentwürfe und Wohnungsmarkt(beobachtungs)berichte. Die Auswertungen und Analysen erfolgten jeweils für thematische Blöcke wie Organisation und beteiligte Akteure an der Anwendung des WAG, Problemdruck und Handlungsbedarf, Ablauf- und Entscheidungsprozesse, Vorgehen und Erfahrungen mit einzelnen Instrumenten, Hemmnisse und Lösungen, aktuelle und zurückliegende Erfahrungen, Wirkungen und künftige Perspektiven. Der Schwerpunkt der Auswertung lag dabei auf verallgemeinerbaren Aussagen, Einzelfälle wurden in Bezug auf ihren systematischen Kontext bewertet. Die Auswertungen münden in eine zusammenfassende Ergebnisübersicht sowie bewertende Schlussfolgerungen.

## 2.6 Ergebnisdarstellung und Gliederung der Studie

In den folgenden Kapiteln werden die Ergebnisse der Analysen dargestellt. Zunächst werden in Kapitel 3 die Ergebnisse der schriftlichen Befragung für die Nichtanwender- und Anwenderkommunen dargestellt. In Kapitel 4 wird auf die Ergebnisse der Expertengespräche und Dokumentenauswertung zu den 18 Anwender-Fallstudienkommunen eingegangen. In Kapitel 5 erfolgt eine Zusammenfassung der Ergebnisse und es werden Schlussfolgerungen gezogen.

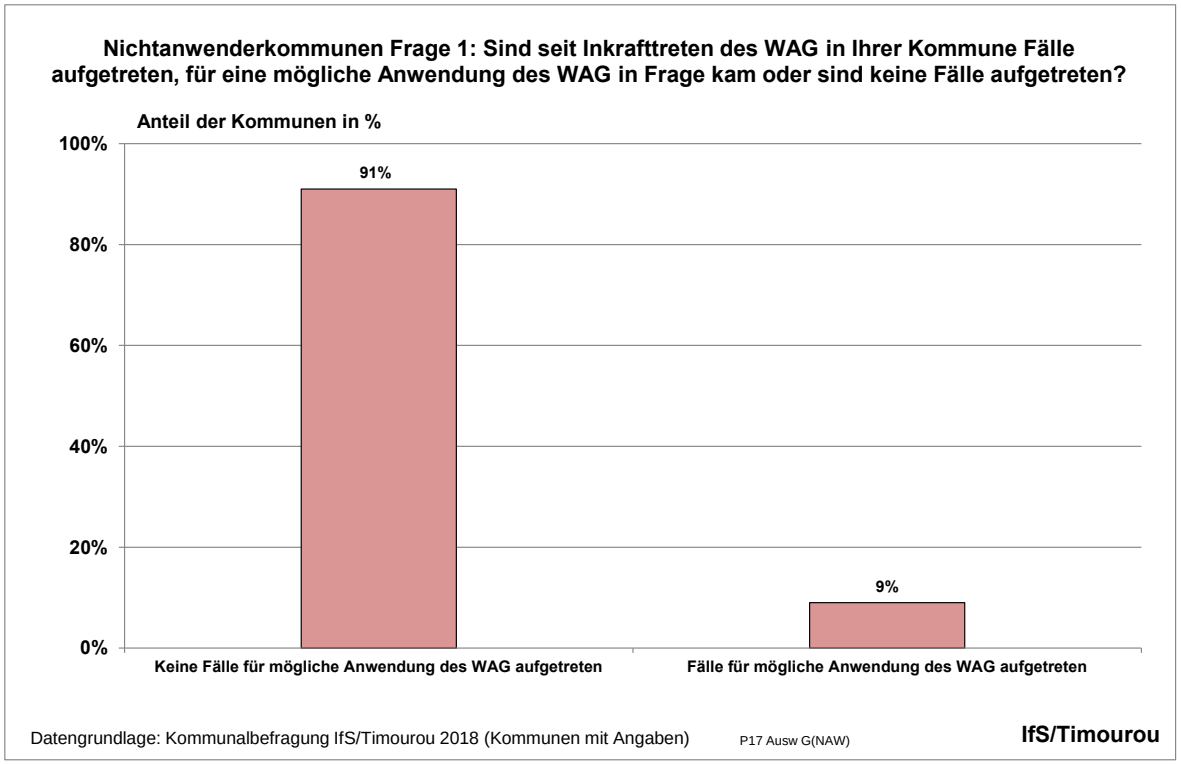
## 3. Ergebnisse der schriftlichen Befragung

In diesem Kapitel wird zunächst kurz auf die Ergebnisse der schriftlichen Befragung der Nichtanwenderkommunen eingegangen. Im Anschluss erfolgt die deutlich umfangreichere Darstellung der Ergebnisse der schriftlichen Befragung der Anwenderkommunen.

### 3.1 Ergebnisse zu den Nichtanwenderkommunen

Von den 198 antwortenden Nichtanwenderkommunen gaben 180 (91%) an, dass seit dem Inkrafttreten des WAG in ihrer Kommune keine Fälle aufgetreten sind, für die eine mögliche Anwendung des WAG in Frage gekommen wäre. Die Nichtanwendung des WAG bei einer sehr großen Zahl an Kommunen in Nordrhein-Westfalen liegt demnach nicht an Umsetzungsproblemen oder einer fehlenden Fähigkeit bzw. Bereitschaft, sondern an fehlenden Problemen, die eine Anwendung des WAG erforderlich machen (Abbildung 3.1).

**Abbildung 3.1**




**Nichtanwendung des WAG auf fehlende Problemlagen in Kommunen zurückzuführen.**

Bei 18 Kommunen (9%) sind Fälle aufgetreten, für die eine mögliche Anwendung des WAG in Frage gekommen wäre. Bei sechs dieser Kommunen mit Fällen wurde eine

Sachverhaltsermittlung durchgeführt und ein Verfahren nach WAG eingeleitet. Bei diesen dürfte es sich um Kommunen handeln, die erstmals im Jahr 2018 tätig wurden und daher bei den Befragungen des Ministeriums, die den Zeitraum seit Inkrafttreten des WAG bis zum Jahr 2017 abdecken, noch nicht als Anwenderkommunen erfasst wurden.

Bei weiteren zehn Kommunen wurde eine Sachverhaltsermittlung zu den möglichen Fällen durchgeführt, aber kein Verfahren nach WAG eingeleitet, weil sich herausstellte, dass es sich um keine Fälle handelte, für die das WAG anzuwenden ist. Die Gründe waren mieterseitig verursachte Missstände, kein erheblicher Missstand, Abgabe des Falls an ein anderes Amt bzw. andere Stelle sowie andere Gründe (z. B. Auszug der Bewohner). Bei zwei Kommunen traten zwar Fälle auf, es wurde jedoch keine Sachverhaltsermittlung durchgeführt. In einer der beiden Kommunen ist die Sachverhaltsermittlung geplant, in der anderen erfolgte keine Sachverhaltsermittlung ohne Angabe von Gründen. Insgesamt erfolgte demnach bei 17 dieser Kommunen eine Sachverhaltsermittlung bzw. ist diese geplant.

Bei den geführten telefonischen Gesprächen mit Nichtanwenderkommunen ging es vor allem um Abgrenzungsprobleme bei der Frage einer Anwendung oder Nichtanwendung des WAG. Etliche Kommunen halten sich für Nichtanwender, wenn sie lediglich eine Vorklärung oder eine nicht formelle Sachverhaltsaufklärung für Fälle durchführen, die ihnen gemeldet oder bekannt wurden. So wurde in einer Kommune davon berichtet, dass vom Meldeamt eine mögliche Überbelegung gemeldet wurde, bei der sich aber bei der Prüfung herausstellte, dass es sich lediglich um einen Fall handelte, bei dem eine notwendige Aktualisierung des Registers nicht vorgenommen worden war. In einem anderen Fall hat sich nach einer Prüfung der Unbewohnbarkeit gezeigt, dass die Bauordnung zuständig ist. In einem weiteren Fall wendete sich die Kommune an den Vermieter, nachdem die Mieter diesen wegen eines baulichen Missstands nicht erreichen konnten, der daraufhin den Missstand (ohne formelle schriftliche Aufforderung zur freiwilligen Abhilfe) beseitigte. Für viele Kommunen stellen solche Fälle Grenzbereiche dar, die von den Verwaltungen vor Ort unterschiedlich als Anwendung oder Nichtanwendung des WAG eingestuft werden. Von solchen Grenzfällen, bei denen im Vorfeld eines formellen Verfahrens des WAG Probleme gelöst werden, wurde auch von den Anwenderkommunen, mit denen Expertengespräche geführt wurden, berichtet. Diese Fälle werden von den Kommunen unterschiedlich eingeordnet bzw. behandelt: Teilweise werden sie als Anwendungsfälle gezählt, teilweise nicht (vgl. Kapitel 4.4.1).

## 3.2 Ergebnisse zu den Anwenderkommunen

Bevor Ergebnisse der schriftlichen Befragung der Anwenderkommunen dargestellt werden, wird auf die bei der Auswertung verwendeten Merkmale zur Unterscheidung von Gruppen von Kommunen eingegangen und das Mengengerüst dieser Gruppen dargestellt.

### 3.2.1 Struktur der antwortenden Anwenderkommunen

Bei der Auswertung der schriftlichen Befragung wurde geprüft, mit welchen Merkmalen (Schichtungsvariablen) sich zwischen verschiedenen Gruppen/Typen von Kommunen die signifikantesten Unterschiede bei den Problemkonstellationen sowie der Anwendung und den Wirkungen des WAG darstellen lassen. Es hat sich gezeigt, dass die Zahl der Anwendungsfälle des WAG, die bei den Befragungen des Ministeriums erhoben wurde, einen sehr großen Einfluss auf die Ergebnisse der schriftlichen Befragung hat, da diese eine unterschiedliche Intensität der Anwendungspraxis und die damit verbundenen Erfahrungen mit dem WAG widerspiegelt.[7] Weitere wichtige Einflussgrößen sind die Zugehörigkeit zu Gebietstypen (kreisfrei/kreisangehörig) und Gemeindegrößenklassen, die bei der Auswertung in einem Merkmal kombiniert wurden. Die Wohnungsmarktlage der Kommunen trägt deutlich weniger zur Erklärung von Unterschieden bei den Befragungsergebnissen bei als die zuvor genannten Merkmale, sodass sie bei den Ergebnissen der schriftlichen Befragung nicht verwendet wird. Auf ihre Rolle wird bei den Anwenderfallstudien (Kapitel 4) eingegangen.

In Tabelle 3.1 ist das Mengengerüst für die verschiedenen Gruppen an Anwenderkommunen, die bei der schriftlichen Befragung geantwortet haben, dargestellt. Es wird deutlich, dass sich die Kommunen sehr deutlich unterscheiden, was die Zahl der von ihnen von 2014 bis 2017 bearbeiteten Anwendungsfälle des WAG angeht. Von den 134 antwortenden Anwenderkommunen weisen 13 Kommunen 200 und mehr WAG-Anwendungsfälle und acht zwischen 100 und 199 WAG-Fällen auf. Zwölf Kommunen gehören zu der Gruppe mit 30 bis 99 WAG-Fällen und 21 zur Gruppe mit zehn bis 29 Fällen. 80 Anwenderkommunen weisen nur einen bis neun WAG-Fälle auf.

---

[7] Der Indikator Zahl der WAG-Fälle pro 1.000 Wohnungen in der Kommune hat sich als wenig aussagekräftig erweisen. Dies hat damit zu tun, dass die WAG-Fälle eher von Problemkonstellationen in Teilbeständen (z. B. hoher Anteil heruntergekommener (Gründerzeit-)Bauten, hohe Zuwanderung aus Südosteuropa, Verhalten von Eigentümern) abhängt als vom Umfang des gesamten Wohnungsbestandes in einer Kommune.

Bei 23 der antwortenden Anwenderkommunen handelt es sich um kreisfreie und bei 111 um kreisangehörige Städte und Gemeinden. Bei den antwortenden kreisfreien Kommunen haben alle 100.000 und mehr Einwohner. Bei den kreisangehörigen Kommunen ist diese Gemeindegröße nur gering besetzt (fünf Kommunen), bei ihnen liegt der Schwerpunkt bei Kommunen mit 20.000 bis unter 100.000 Einwohnern (84 Kommunen). Kreisangehörige Kommunen mit unter 20.000 Einwohnern sind bei den antwortenden Anwenderkommunen relativ gering vertreten (22 Kommunen), da viele Kommunen dieser Gemeindegrößenklasse zu den Nichtanwenderkommunen gehören (vgl. Kapitel 1 bzw. oben Tabelle 1.1).

**Tabelle 3.1**

**Struktur der bei der Kommunalbefragung 2018 antwortenden Anwenderkommunen**

| | Anzahl | Anteil |
|---|---|---|
| Kommunen gesamt | 134 | 100% |
| davon nach Anzahl der WAG-Fälle 2014-2017* | | |
| Kommunen mit 200 und mehr WAG-Fällen | 13 | 10% |
| Kommunen mit 100 bis 199 WAG-Fällen | 8 | 6% |
| Kommunen mit 30 bis 99 WAG-Fällen | 12 | 9% |
| Kommunen mit 10 bis 29 WAG-Fällen | 21 | 16% |
| Kommunen mit 3 bis 9 WAG-Fällen | 34 | 25% |
| Kommunen mit 1 bis 2 WAG-Fällen | 46 | 34% |
| davon nach Anzahl der WAG-Fälle 2014-2017 * (zusammengefasste Gruppen) | | |
| Kommunen mit 100 und mehr WAG-Fällen | 21 | 16% |
| Kommunen mit 10 bis 99 WAG-Fällen | 33 | 25% |
| Kommunen mit 1 bis 9 WAG-Fällen | 80 | 60% |
| davon nach Gebietstyp | | |
| Kreisfreie Kommunen | 23 | 17% |
| Kreisangehörige Kommunen | 111 | 83% |
| davon nach Gebietstyp/Einwohner | | |
| Kreisfreie Kommunen mit 300.000 und mehr Einwohnern | 10 | 7% |
| Kreisfreie Kommunen mit 100.000 bis unter 300.000 und mehr Einwohnern | 13 | 10% |
| Kreisangehörige Kommunen mit 100.000 und mehr Einwohnern | 5 | 4% |
| Kreisangehörige Kommunen mit 20.000 bis unter 100.000 Einwohnern | 84 | 63% |
| Kreisangehörige Kommunen mit unter 20.000 Einwohnern | 22 | 16% |

* Anzahl der WAG-Fälle laut Befragungen des Ministeriums

Datengrundlage: Kommunalbefragung IfS/Timourou 2018 P17 Ausw

Tabelle 3.2 zeigt die Verteilung der vom Ministerium erhobenen WAG-Fälle 2014 bis 2017 auf die in Tabelle 3.1 dargestellten und bei der schriftlichen Befragung verwendeten Ge-

bietstypen. Es wird deutlich, dass sich 87% der WAG-Fälle auf die relativ kleine Gruppe der Anwenderkommunen mit 100 und mehr WAG-Fällen konzentriert und auf die sehr große Zahl an Kommunen mit eins bis neun WAG-Fällen nur 3% aller WAG-Fälle entfallen. Das heißt, bei einer relativ großen Gruppe der Kommunen beschränkt sich die Anwendung auf eine relativ kleine Zahl von Fällen und bei einem kleinen Teil der Anwenderkommunen konzentriert sich eine große Zahl an WAG-Fällen.

**Tabelle 3.2**

**Zahl der WAG-Fälle laut Befragung des Bauministeriums nach Gebietstypen**

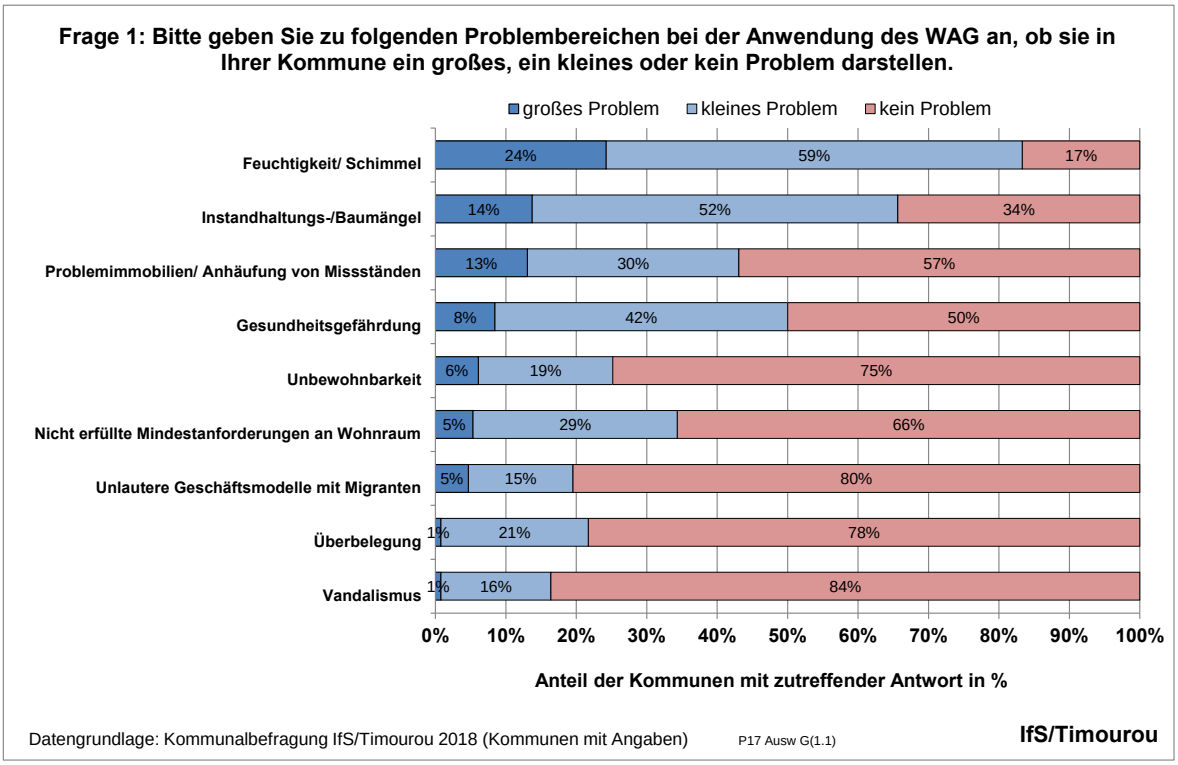
| | Anzahl | Anteil |
|---|---|---|
| WAG-Fälle 2014 bis 2017 insgesamt | 9.059 | 100% |
| davon nach Anzahl der WAG-Fälle | | |
| Kommunen mit 200 und mehr WAG-Fällen | 6.902 | 76% |
| Kommunen mit 100 bis 199 WAG-Fällen | 961 | 11% |
| Kommunen mit 30 bis 99 WAG-Fällen | 557 | 6% |
| Kommunen mit 10 bis 29 WAG-Fällen | 349 | 4% |
| Kommunen mit 3 bis 9 WAG-Fällen | 192 | 2% |
| Kommunen mit 1 bis 2 WAG-Fällen | 98 | 1% |
| davon nach Anzahl der WAG-Fälle (zusammengefasste Gruppen) | | |
| Kommunen mit 100 und mehr WAG-Fällen | 7.863 | 87% |
| Kommunen mit 10 bis 99 WAG-Fällen | 906 | 10% |
| Kommunen mit 1 bis 9 WAG-Fällen | 290 | 3% |
| davon nach Gebietstyp | | |
| Kreisfreie Kommunen | 7.620 | 84% |
| Kreisangehörige Kommunen | 1.439 | 16% |
| davon nach Gebietstyp/Einwohner | | |
| Kreisfreie Kommunen mit 300.000 und mehr Einwohnern | 3.460 | 38% |
| Kreisfreie Kommunen mit 100.000 bis unter 300.000 und mehr Einwohnern | 4.160 | 46% |
| Kreisangehörige Kommunen mit 100.000 und mehr Einwohnern | 224 | 2% |
| Kreisangehörige Kommunen mit 20.000 bis unter 100.000 Einwohnern | 589 | 7% |
| Kreisangehörige Kommunen mit unter 20.000 Einwohnern | 626 | 7% |
| Datengrundlage: Befragungen des Ministeriums | | P17 Ausw |

Ähnliches gilt für die kreisfreien Kommunen, die 84% aller WAG-Fälle auf sich vereinen, und die kreisangehörigen Kommunen mit unter 20.000 Einwohnern, auf die nur 7% aller WAG-Fälle entfallen. Diese ungleiche Verteilung der WAG-Fälle ist bei der Interpretation der folgenden anhand dieser Gebietstypen dargestellten Ergebnisse der Kommunalbefragung zu berücksichtigen.

### 3.2.2 Problembereiche bei der Anwendung des WAG

Die Anwenderkommunen wurden bezogen auf verschiedene Sachverhalte gefragt, ob sie bei der Anwendung des WAG in der Kommune ein großes, ein kleines oder kein Problem darstellen. Am häufigsten stellt Feuchtigkeit bzw. Schimmel ein großes Problem in der Kommune dar (24% der Anwenderkommunen), relativ häufig genannt werden als großes Problem Instandhaltungs- bzw. Baumängel (14%) und Problemimmobilien/Anhäufung von Missständen (13%). Etwas seltener kommen in den Anwenderkommunen als großes Problem Gesundheitsgefährdung (8%), Unbewohnbarkeit (6%), nicht erfüllte Mindestanforderungen an Wohnraum (5%) und unlautere Geschäftsmodelle mit Migranten (5%) vor. Überbelegung (1%) und Vandalismus (1%) spielen nur selten eine Rolle (Abbildung 3.2).

**Abbildung 3.2**



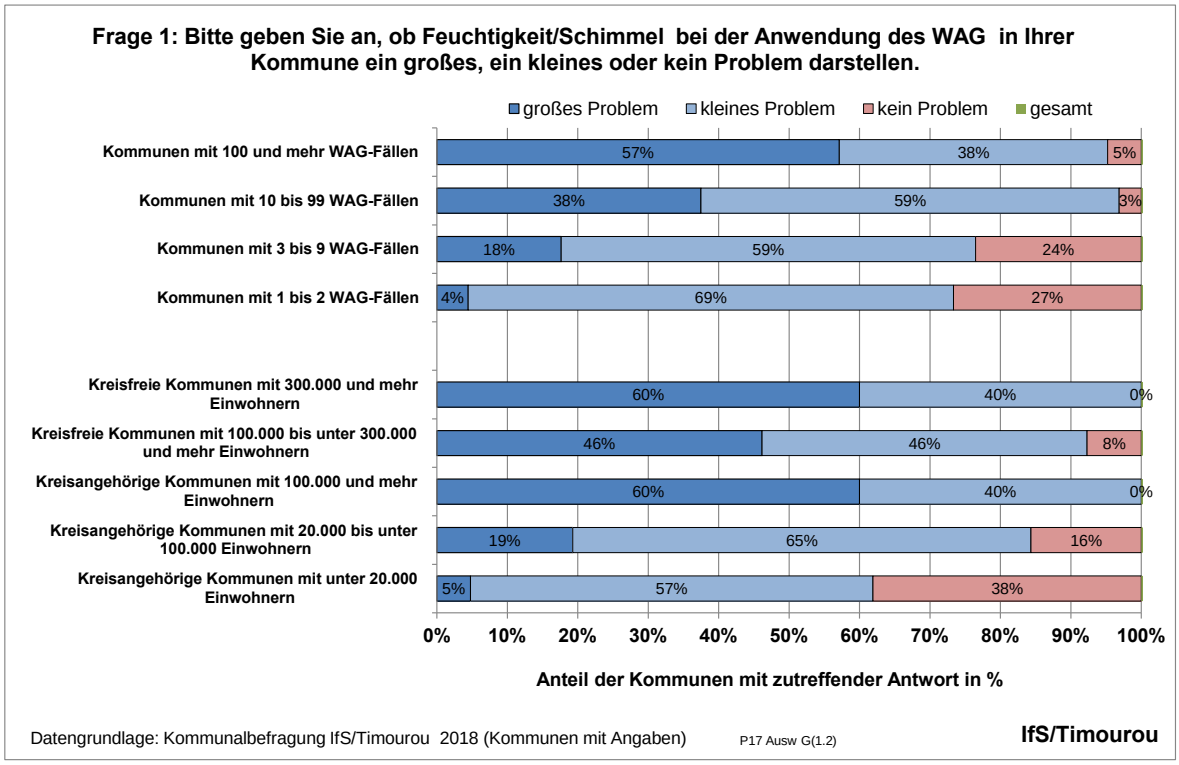

**Feuchtigkeit/Schimmel und Instandhaltungs-/Baumängel häufigstes Problem.**

Ein anderes Bild ergibt sich, wenn die Problembereiche bei der Anwendung des WAG für verschiedene Gruppen von Anwenderkommunen betrachtet werden. So stellt Feuchtigkeit/Schimmel bei 57% der Kommunen mit 100 und mehr WAG-Fällen ein großes Problem dar, bei Kommunen mit 10 bis 99 WAG-Fällen sind es 38%, bei Kommunen mit drei bis neun WAG-Fällen 18% und bei Kommunen mit ein bis zwei WAG-Fällen nur 4%. Ähnlich große Unterschiede bestehen zwischen großen kreisfreien Kommunen, bei denen

Feuchtigkeit/Schimmel von 60% als großes Problem bezeichnet wird, und kleinen kreisangehörigen Kommunen, bei denen es nur 5% sind (Abbildung 3.3).

Es wird deutlich, dass sich der Problemdruck bezogen auf den am weitesten verbreiteten Missstand Feuchtigkeit/Schimmel zwischen verschiedenen Gruppen von Kommunen sehr stark unterscheidet und eine hohe Fallzahl der Anwendung des WAG auf einen hohen Problemdruck in diesen Kommunen zurückzuführen ist. Dabei ist der Problemdruck in großen kreisfreien und kreisangehörigen Städten um ein Mehrfaches höher als in kleinen kreisangehörigen Kommunen. Der mit sinkender Einwohnerzahl geringere Problemdruck korrespondiert mit dem oben dargestellten Sachverhalt, dass es sich bei den Nichtanwenderkommunen vor allem um kleine Kommunen handelt, bei denen keine WAG-Fälle bzw. keine entsprechenden Problemlagen vorliegen (vgl. Kapitel 1 und Kapitel 3.1).

**Abbildung 3.3**




**Problemdruck in großen Kommunen deutlich höher als in kleinen kreisangehörigen Kommunen.**

Ähnliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Gruppen von Kommunen wie bei Feuchtigkeit/Schimmel lassen sich auch bei anderen Arten von Missständen feststellen, wenngleich diese bei allen Gruppen von Kommunen tendenziell weniger häufig ein großes Problem darstellen als Feuchtigkeit/Schimmel. Dies lässt sich am Beispiel der Instandhaltungs- bzw. Baumängel verdeutlichen, die bei 40% der großen kreisfreien Kom-

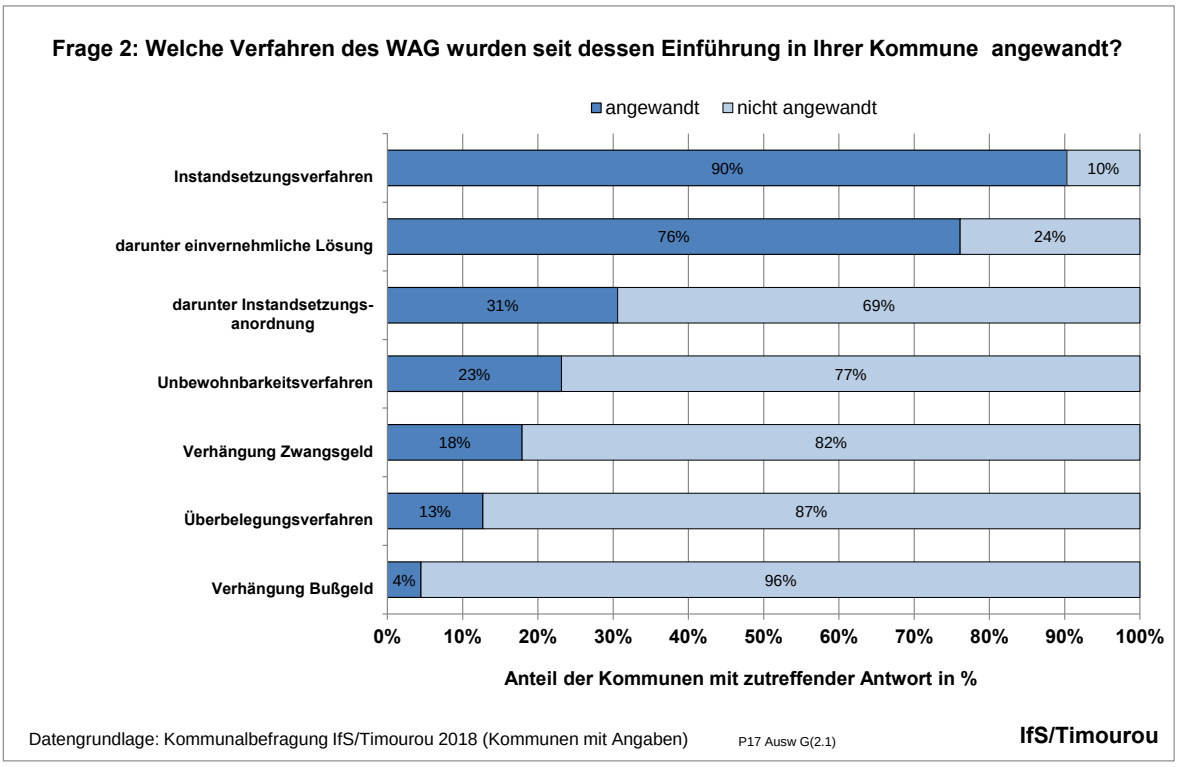
munen mit 300.000 und mehr Einwohnern ein großes Problem darstellen, aber nur bei 5% der kleinen kreisangehörigen Kommunen (unter 20.000 Einwohner).

### 3.2.3 Seit Einführung des WAG angewandte Instrumente

#### Anwendung einzelner Instrumente

In einer weiteren Frage ging es bei der schriftlichen Befragung darum, welche Instrumente des WAG von den Kommunen bisher angewandt wurden. Von 90% der Anwenderkommunen und damit mit Abstand am häufigsten wurde das Instandsetzungsverfahren (§ 7 WAG) angewandt. Im Rahmen des Instandsetzungsverfahrens wurde von 76% aller Anwenderkommunen eine einvernehmliche Lösung mit dem Verfügungsberechtigten hergestellt. Diese kam deutlich häufiger zur Anwendung als eine Instandsetzungsanordnung, die von 31% der Anwenderkommunen erlassen wurde (Abbildung 3.4).

**Abbildung 3.4**




**Anwendung der einvernehmlichen Lösung kommt häufiger vor als die anderer Instrumente.**

Dieses Ergebnis verdeutlicht, dass ein konsensorientiertes Vorgehen der Kommunen zur Behebung von Missständen häufig ausreichend und die Anwendung weitergehender Schritte wie einer Instandsetzungsanordnung in deutlich weniger Kommunen notwendig

war (siehe hierzu auch die in Kapitel 4.4 dargestellten unterschiedlichen Ansätze der Kommunen).

Unbewohnbarkeitsverfahren (§ 8 WAG) wurden in 23% der Kommunen durchgeführt und Überbelegungsverfahren (§ 9 WAG) in 13%. Zwangsgelder wurden in 18% der Kommunen angewandt und Bußgelder in 4%. Die Antworten der Kommunen erfassen alle Fälle von der Einleitung eines Verfahrens bis zu einer Anordnung.

**Kombinationen der Anwendung mehrerer Instrumente**

Im Folgenden wird darauf eingegangen, welche Kombinationen der Anwendung mehrerer Instrumente bei den Anwenderkommunen vorkommen. Von den Kommunen, die das Instandsetzungsverfahren nach § 7 WAG angewandt haben (90% aller Anwenderkommunen), gaben 13% an, dass bei ihnen weder eine einvernehmliche Lösung noch eine Instandsetzungsanordnung angewandt wurde. Hierbei dürfte es sich um Kommunen handeln, bei denen eine Sachverhaltsermittlung zu möglichen Fällen durchgeführt, aber kein Verfahren nach WAG eingeleitet wurde, weil sich herausstellte, dass es sich um keine Fälle handelte, für die das WAG anzuwenden ist. Die Gründe hierfür können mieterseitig verursachte Missstände, kein erheblicher Missstand, Abgabe des Falls an ein anderes Amt bzw. eine andere Stelle sowie andere Gründe (z. B. Auszug der Bewohner) sein.

53% der 121 Kommunen mit Anwendung des Instandsetzungsverfahrens gaben an, dass es bei ihnen zu einvernehmlichen Lösungen gekommen ist und keine Instandsetzungsanordnungen erlassen wurden. Bei 31% kamen sowohl einvernehmliche Lösungen als auch Instandsetzungsanordnungen zur Anwendung. Bei 3% der Kommunen wurden nur Instandsetzungsanordnungen erlassen (und es gab keine einvernehmlichen Lösungen). Zwangsgelder wurden bei 20% der 121 Kommunen mit einer Anwendung des Instandsetzungsverfahrens festgesetzt, Bußgelder bei 5% dieser Kommunen.

Bei 72% der Kommunen, die das Instandsetzungsverfahren (§ 7 WAG) angewandt haben, wurde weder ein Unbewohnbarkeitsverfahren (§ 8 WAG) noch ein Überbelegungsverfahren (§ 9 WAG) durchgeführt. Bei 17% kamen zusätzlich zum Instandsetzungsverfahren nur das Unbewohnbarkeitsverfahren und bei 6% nur das Überbelegungsverfahren zur Anwendung, also bei 23% eine Kombination von jeweils zwei Verfahren. Alle drei Verfahren (§ 7, § 8 und § 9 WAG) kamen nur bei 5% bzw. sehr selten zum Einsatz. In jeweils 3% aller Anwenderkommunen wurden ausschließlich das Unbewohnbarkeitsverfahren oder das Überbelegungsverfahren (und kein Instandsetzungsverfahren) durchgeführt.

**Unterschiede in der Anwendung zwischen Gruppen von Kommunen**

Das Instandsetzungsverfahren, das insgesamt in 90% der Anwenderkommunen zum Einsatz kam, wurde unter den kreisfreien und größeren (ab 100.000 Einwohner) kreisangehörigen Kommunen von allen angewandt. Lediglich bei kreisangehörigen Kommunen mit weniger als 100.000 Einwohnern kam es bei 12% nicht zum Einsatz.

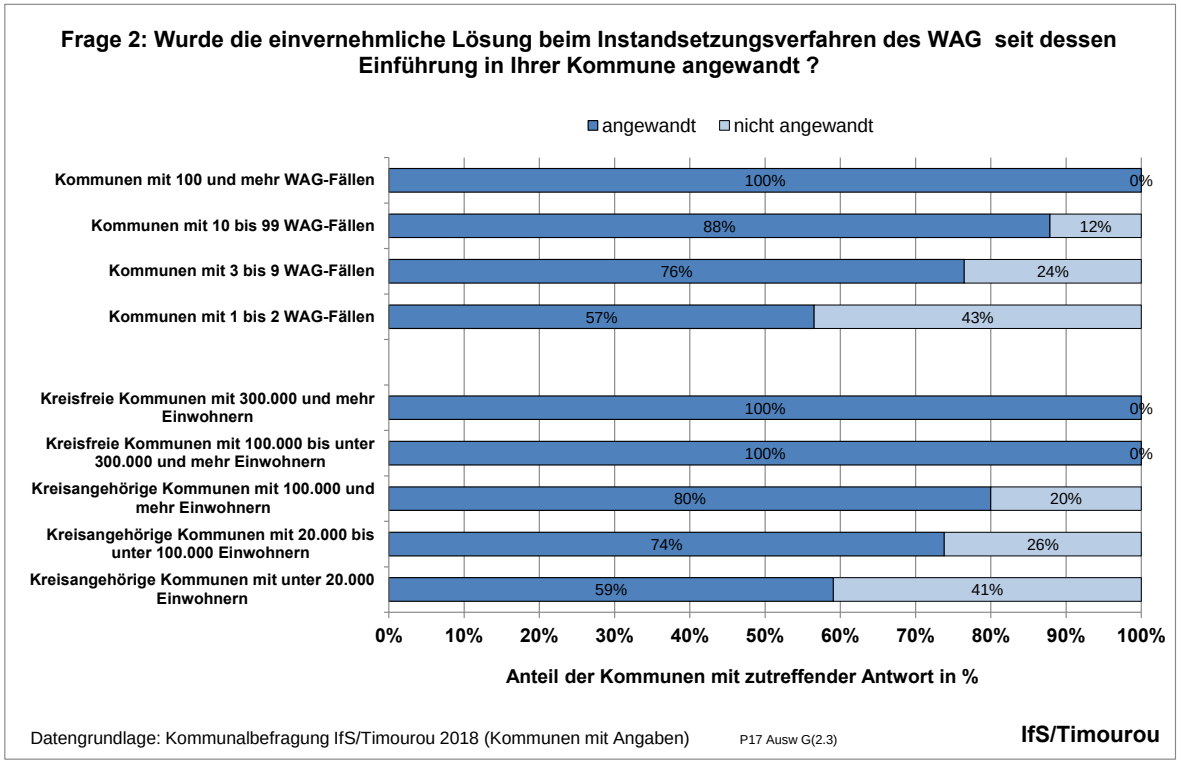
Beim Instrument der einvernehmlichen Lösung gibt es deutliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Gruppen von Kommunen: Während es bei allen kreisfreien Kommunen zur Anwendung kam, trifft dies für 59% der kleinen kreisangehörigen Kommunen zu. Ähnliches gilt für Kommunen mit 100 und mehr Fällen, von denen alle das Instrument der einvernehmlichen Lösung anwandten, bei den Kommunen mit ein oder zwei WAG-Fällen waren es 57%. Bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen und den Kommunen mit ein oder zwei WAG-Fällen ist zu berücksichtigen, dass zwar relativ viele dieser Kommunen diese Instrumente angewendet haben, dass dahinter aber eine sehr kleine Zahl an Anwendungsfällen steht (vgl. oben Tabelle 3.2).

Auch die Instandsetzungsanordnung wurde von kreisfreien Kommunen deutlich häufiger angewandt als von kleinen kreisangehörigen Kommunen. Bei den Kommunen mit 100 und mehr WAG-Fällen liegt der Anteil der Anwender einer Instandsetzungsanordnung bei 80%, bei Kommunen mit ein bis zwei WAG-Fällen nur bei 4% (Abbildung 3.5 und Abbildung 3.6).

Ähnliche Unterschiede zeigen sich bei der Anwendung des Unbewohnbarkeitsverfahrens und des Überbelegungsverfahrens sowie bei der Verhängung eines Zwangsgeldes oder Bußgeldes, die jeweils von kreisfreien Kommunen und Kommunen mit vielen WAG-Fällen deutlich häufiger angewandt wurden als von kleinen kreisangehörigen Kommunen bzw. solchen mit wenigen WAG-Fällen.

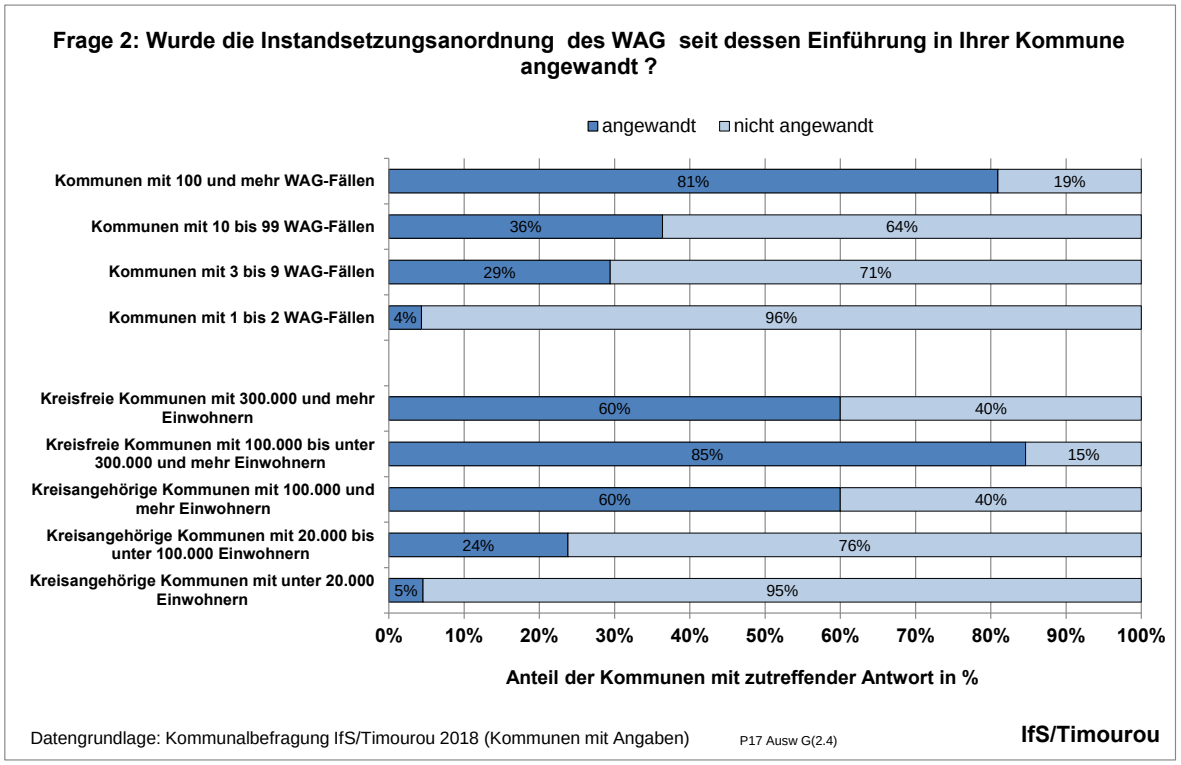
Insgesamt wird deutlich, dass der höhere Problemdruck (vgl. Kapitel 3.2.2) in den größeren bzw. kreisfreien Kommunen dazu führt, dass von diesen die einzelnen Instrumente des WAG deutlich häufiger angewandt werden als von kleinen kreisangehörigen Kommunen mit geringerem Problemdruck.

**Abbildung 3.5**




**Anwendung der einvernehmlichen Lösung in großen Kommunen häufiger als in kleinen.**

**Abbildung 3.6**

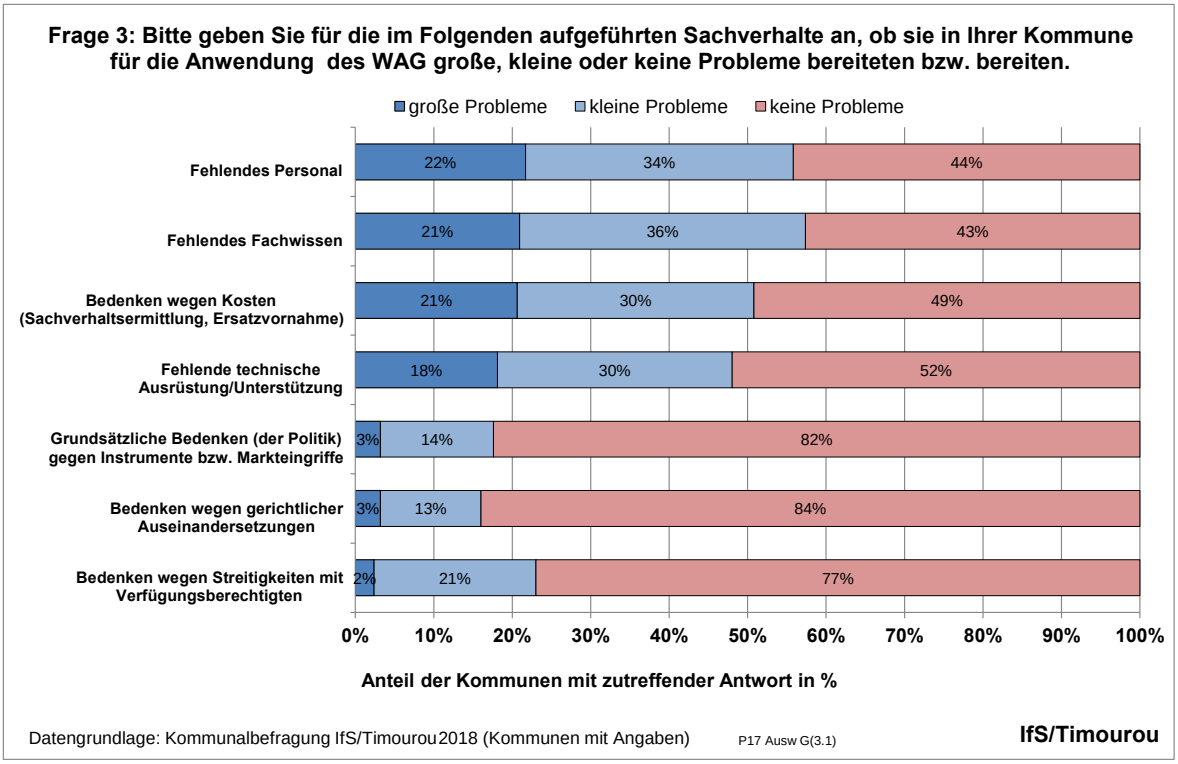



**Anwendung der Instandsetzungsanordnung in großen Kommunen viel häufiger als in kleinen.**

### 3.2.4 Generelle Hindernisse für die Anwendung des WAG

Bei den Anwenderkommunen wurde erfragt, ob ihnen einzelne Sachverhalte bei der Anwendung des WAG große Probleme, kleine oder keine Probleme bereiten. Am häufigsten bereitet den Anwenderkommunen fehlendes Personal große Probleme (22%; 34% kleine Probleme), nahezu ebenso häufig fehlendes Fachwissen (21%; 36% kleine Probleme) und Bedenken wegen Kosten einer Sachverhaltsermittlung oder Ersatzvornahme (21%; 30% kleine Probleme). Bezogen auf diese drei Sachverhalte haben demnach jeweils etwas mehr als die Hälfte der Anwenderkommunen kleine oder große Probleme und jeweils etwas weniger als die Hälfte keine Probleme (Abbildung 3.7).

**Abbildung 3.7**




**Personelle/technische Ausstattung und Bedenken wegen Kosten häufigste Probleme.**

Fehlende technische Ausrüstung bzw. Unterstützung sind für 18% der Anwenderkommunen ein großes Problem (30% kleines Problem). Grundsätzliche Bedenken (der Politik) gegen die Instrumente bzw. Markteingriffe, Bedenken wegen gerichtlicher Auseinandersetzungen und Bedenken wegen Streitigkeiten mit den Verfügungsberechtigten sind nur für sehr wenige Anwenderkommunen ein großes Problem (3%; 3%; 2%).

Fehlendes Personal ist überdurchschnittlich häufig ein großes Problem für Kommunen mit 200 und mehr Fällen (38%) und kreisfreie Kommunen (33%). Dies dürfte damit zusam-

menhängen, dass diese aufgrund des höheren Problemdrucks wesentlich mehr Fälle zu bearbeiten haben als kleine kreisangehörige bzw. Kommunen mit geringer WAG-Fallzahl, die keine durchgängige, sondern nur eine punktuelle Bearbeitung erforderlich macht.

Fehlendes Fachwissen ist dagegen überdurchschnittlich häufig für Kommunen mit wenigen bzw. ein bis neun Fällen (29%) und kreisangehörige Kommunen (25%) ein großes Problem. Für kreisfreie Kommunen (4%) und Kommunen mit 100 und mehr Fällen (5%) stellt fehlendes Fachwissen dagegen nur relativ selten ein großes Problem dar. Dies dürfte damit zusammenhängen, dass die Anwenderkommunen mit vielen WAG-Fällen deutlich umfangreichere Erfahrungen mit der Anwendung der Instrumente des WAG sammeln konnten als kreisangehörige Kommunen bzw. Kommunen mit wenigen WAG-Fällen. Kreisangehörige Kommunen sind zudem auf den Zugriff auf Fachwissen angewiesen, das zum Teil beim Kreis angesiedelt ist.

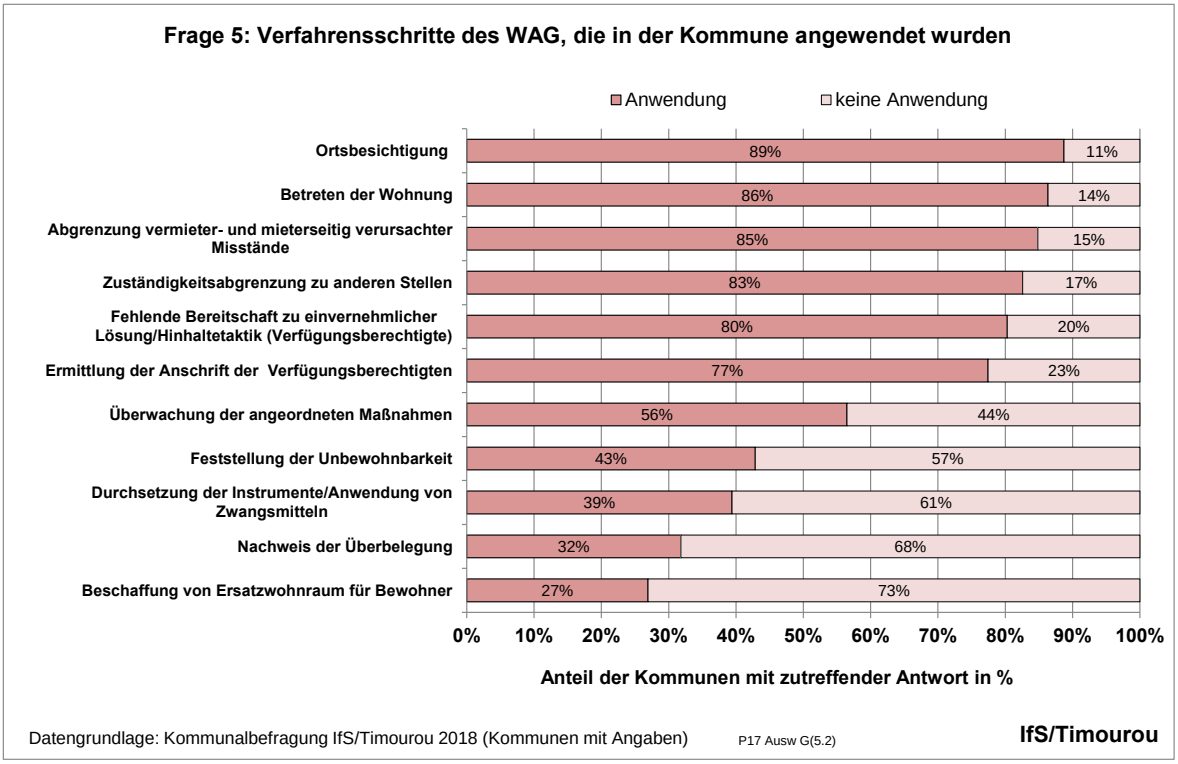
Bedenken wegen Kosten (einer Sachverhaltsermittlung oder Ersatzvornahme) bestehen als großes Problem überdurchschnittlich häufig bei kreisfreien Kommunen (39%) sowie Kommunen mit 200 und mehr WAG-Fällen (38%). Bei kreisangehörigen Anwenderkommunen sind diese Bedenken zwar leicht unterdurchschnittlich ein großes Problem, aber mit einem Anteil von 16% auch nicht sehr selten. Was die fehlende technische Ausrüstung/Unterstützung als großes Problem für die Anwendung des WAG angeht, bestehen eher geringe Unterschiede zwischen den Gruppen von Anwenderkommunen.

### 3.2.5 Schwierigkeiten der praktischen Anwendung des WAG

Eine weitere Frage an die Anwenderkommunen richtete sich darauf, ob bei der praktischen Anwendung einzelner Verfahrensschritte des WAG Probleme oder keine Probleme auftreten bzw. ob der Verfahrensschritt in der Kommune nicht angewandt wurde. Im Folgenden wird zunächst dargestellt, welcher Anteil der Anwenderkommunen die einzelnen Verfahrensschritte angewandt hat, und anschließend nur für die den Verfahrensschritt anwendenden Kommunen, welcher Anteil dabei Probleme oder keine Probleme hat (Abbildung 3.8 und Abbildung 3.9).

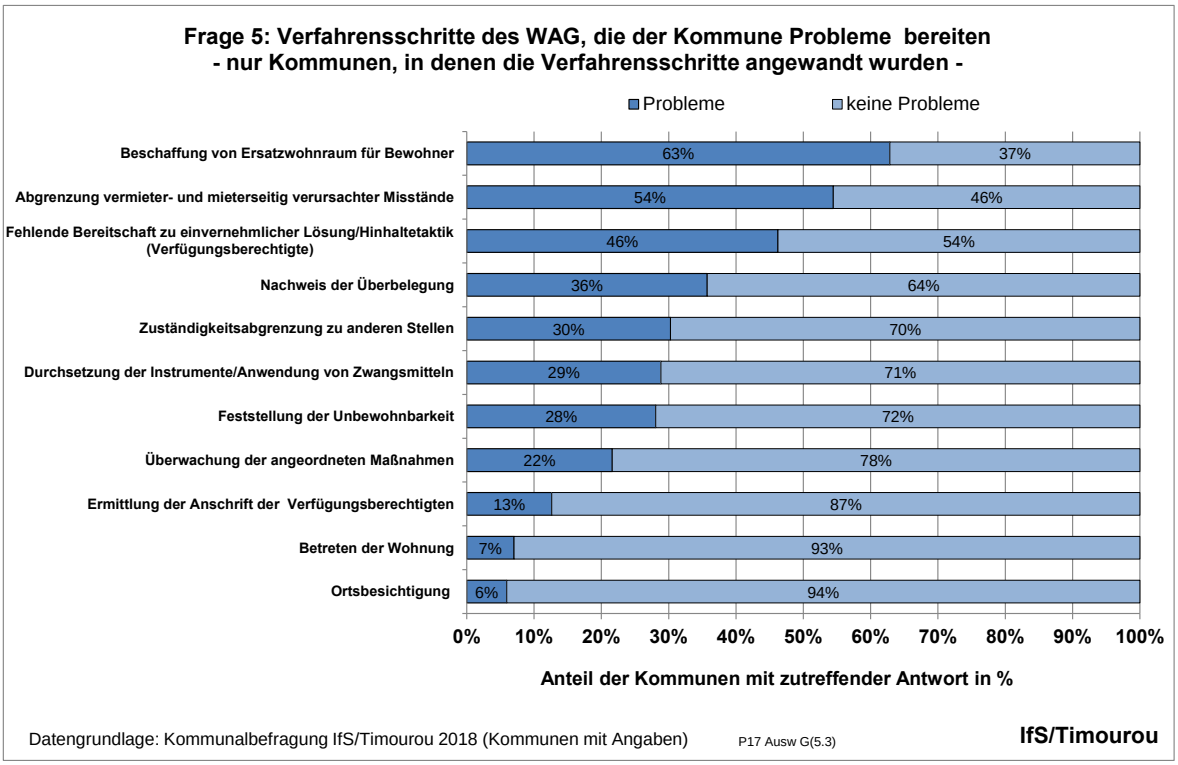
Zu den häufigsten angewandten Verfahrensschritten zählen die Ortsbesichtigung (89% der Anwenderkommunen) und das Betreten der Wohnung (86%). Beide Verfahrensschritte machten bei den sie anwendenden Kommunen nur selten Probleme (6% bzw. 7%). Diese Ergebnisse decken sich mit den Erfahrungen aus den Fallstudienkommunen, wo ebenfalls selten Probleme auftreten (vgl. Kapitel 4.5 und 4.6).

**Abbildung 3.8**




**Orts-/Wohnungsbesichtigung sowie Abgrenzungsfragen häufigste Verfahrensschritte.**

**Abbildung 3.9**




**Beschaffung von Ersatzwohnraum selten angewandt, dann aber häufigstes Problem.**

Die Abgrenzung vermieter- und mieterseitig verursachter Missstände spielten in 85% der Anwenderkommunen eine Rolle, bei immerhin 54% der Kommunen, die diesen Verfahrensschritt anwendeten, bereitete er Probleme und bei 46% keine Probleme. Demnach treten bei diesem Verfahrensschritt relativ häufig Probleme auf. Bei einigen der Fallstudienstädten (vgl. Kapitel 4.4) zeigte sich, dass Abgrenzungsprobleme in Zusammenhang mit Mängeln an der gemeinschaftlich genutzten Mietsache wie defekten Haustüren oder Aufzügen auftraten, da hier nicht immer einfach zu klären ist, ob die Ursache vermieter- oder mieterseitig bedingt ist. Ebenso wurde von Schwierigkeiten bei der Klärung der Verursachung berichtet, wenn Missstände bereits vor längerer Zeit aufgetreten sind und erst deutlich später (ggf. nach längerem Streit zwischen Mietern und Vermietern) der Wohnungsaufsicht bekannt gemacht wurden.

Bei 83% der Anwenderkommunen war eine Zuständigkeitsabgrenzung zu anderen Stellen notwendig. Bei 30% dieser Kommunen bereitete sie Probleme, bei 70% keine Probleme. Probleme der Zuständigkeitsabgrenzung treten nach den Ergebnissen der Fallstudien bei Kommunen, bei denen bei der Umsetzung des WAG keine institutionelle Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Stellen besteht, häufiger auf als in Kommunen mit institutioneller Zusammenarbeit (Arbeitskreis, Task Force) (vgl. Kapitel 4.2 und 4.5).

Mit einer fehlenden Bereitschaft zu einer einvernehmlichen Lösung bzw. einer Hinhaltetaktik der Verfügungsberechtigten, nachdem diese von der Kommune auf die Missstände hingewiesen wurden, wurden 80% der Anwenderkommunen konfrontiert. Bei 46% dieser Kommunen führte diese Haltung von Verfügungsberechtigten zu Problemen, 54% hatten keine Probleme damit. Unter den Kommunen mit einer hohen Zahl an WAG-Fällen (100 und mehr) und kreisfreien Kommunen treten diese Probleme mit Verfügungsberechtigten deutlich überdurchschnittlich häufig auf (67% bzw. 61%).

Die Notwendigkeit einer Ermittlung der Anschrift von Verfügungsberechtigten ergab sich in 77% der Anwenderkommunen. Nur 13% dieser Kommunen hatten damit Probleme, 87% keine Probleme. Nach den Ergebnissen der Fallstudien hängen Probleme der Anschriftenermittlung vor allem mit unklaren Eigentums- und Verwaltungsverhältnissen und Verfügungsberechtigten zusammen, die im Ausland leben (vgl. Kap. 4.5).

Die Feststellung von Unbewohnbarkeit spielte bei 43% der Anwenderkommunen eine Rolle, 28% dieser Kommunen hatten Probleme damit, 72% keine Probleme. Der Nachweis einer Überbelegung war in nur 32% der Kommunen von Bedeutung, bei 36% dieser Kommunen war er mit Problemen verbunden, bei 64% gab es keine Probleme. Mit der Beschaffung von Ersatzwohnraum für Bewohner war nur ein relativ geringer Anteil von 27% der Anwenderkommunen konfrontiert, bei vielen dieser Kommunen traten dabei jedoch Probleme auf (63%; 37% keine Probleme). Bei den Kommunen mit einer hohen Zahl

an WAG-Fällen (100 und mehr) und den kreisfreien Kommunen gaben von denen, die mit der Beschaffung von Ersatzwohnraum konfrontiert waren, alle Probleme an.

Eine Überwachung der angeordneten Maßnahmen spielte in 56% der Anwenderkommunen eine Rolle. Dass es sich nicht um einen größeren Anteil handelt, dürfte daran liegen, dass nur bei einem Teil der Anwenderkommunen Maßnahmen angeordnet wurden und andere Wege der Behebung von Missständen gefunden wurden. Mit der Überwachung der angeordneten Maßnahmen hatten 22% der Kommunen, die diesen Verfahrensschritt angewendet haben, Probleme und 78% keine Probleme. Bei den Experteninterviews hat sich gezeigt, dass Mieter vielfach von sich aus der Kommune melden, wenn Missstände behoben wurden, sodass keine Überwachung durch die Kommune notwendig ist (vgl. Kap. 4.5).

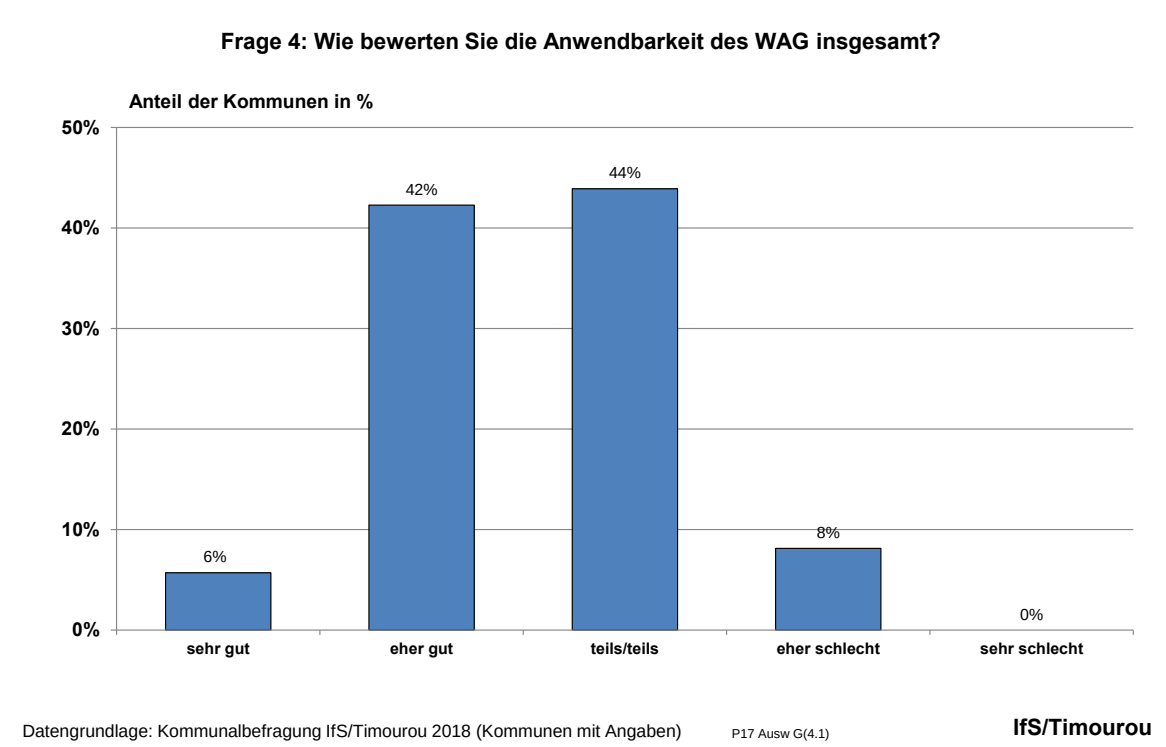
Die Durchsetzung der Instrumente bzw. die Anwendung von Zwangsmitteln kam bei 39% der Anwenderkommunen vor. Dass dieser Anteil nicht höher ist, dürfte darauf zurückzuführen sein, dass in vielen Kommunen einvernehmliche Lösungen mit den Verfügungsberechtigten gefunden wurden und dadurch eine Durchsetzung von Maßnahmen nicht notwendig war. Von den Kommunen, die Maßnahmen durchsetzten oder Zwangsmittel anwendeten, stießen dabei 29% auf Probleme und 71% hatten keine Probleme.

### 3.2.6 Bewertung der Anwendbarkeit des WAG durch die Kommunen

Die Bewertung der Anwendbarkeit des WAG durch die Kommunen fällt tendenziell positiv aus. 48% der Anwenderkommunen halten die Anwendbarkeit des WAG für sehr gut bzw. eher gut (davon 6% sehr gut und 42% eher gut). 44% der Anwenderkommunen bewerten die Anwendbarkeit mit „teils/teils“. Lediglich 8% stufen die Anwendbarkeit als eher schlecht ein. Die Bewertung „sehr schlecht“ wurde von keiner Kommune vorgenommen (Abbildung 3.10).

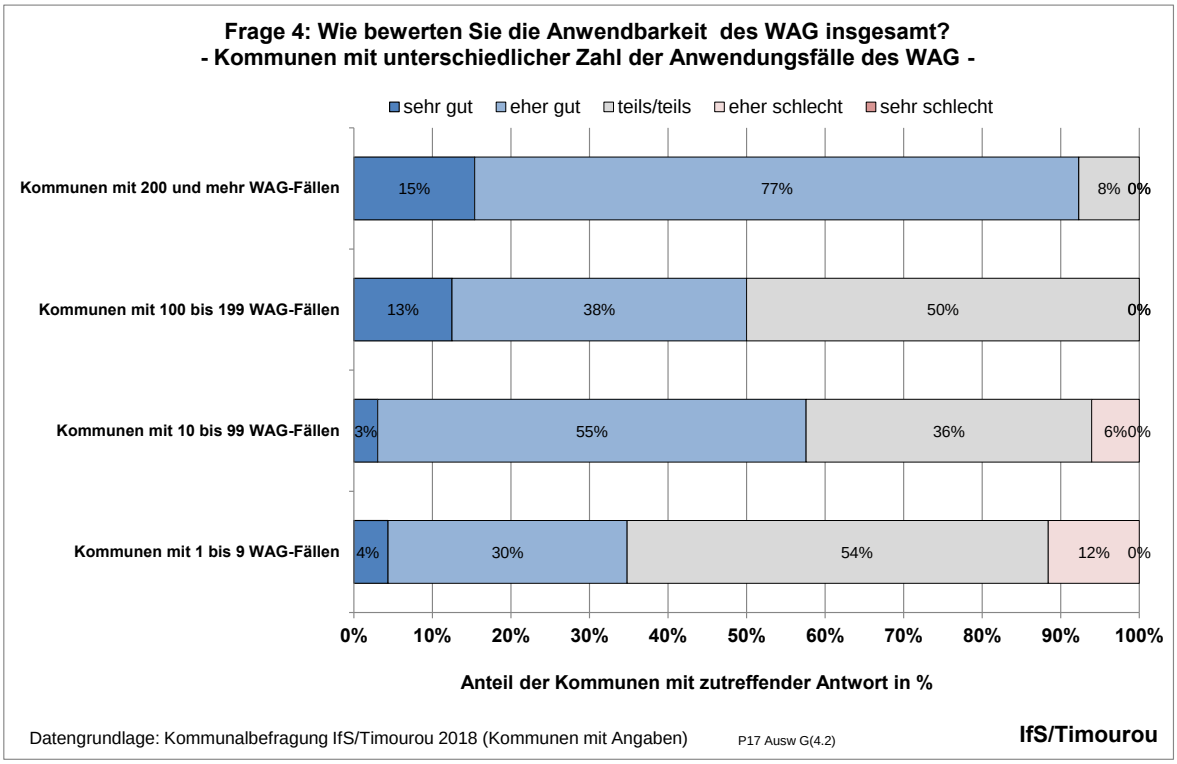
In Abbildung 3.11 wird die Bewertung der Anwendbarkeit des WAG unterschieden nach Kommunen mit unterschiedlicher Zahl der WAG-Fälle dargestellt. Es zeigt sich, dass sich die Bewertungen sehr deutlich zwischen den Gruppen von Kommunen unterscheiden. Bei den Kommunen mit 200 und mehr WAG-Fällen fällt die Bewertung der Anwendbarkeit mit Abstand am positivsten aus: 15% halten sie für sehr gut und 77% für eher gut, nur 8% für teils/teils. Zwar ist diese Gruppe mit 13 Anwenderkommunen relativ klein, sie macht aber deutlich, dass eine große Zahl an Anwendungsfällen, die mit der Gewinnung entsprechend umfangreicher Erfahrungen verbunden sind, offenbar die Anwendung des WAG erleichtern und zu einer überdurchschnittlich positiven Bewertung der Anwendbarkeit führen.

**Abbildung 3.10**




**Anwendbarkeit des WAG am häufigsten mit eher/sehr gut bewertet, sehr selten mit eher schlecht.**

**Abbildung 3.11**




**Eher/sehr gute Anwendbarkeit des WAG nimmt mit Zahl der Fälle bzw. Erfahrung der Kommunen zu.**

Auch bei den Anwenderkommunen mit 100 bis 199 WAG-Fällen bezeichnet eine Hälfte die Anwendbarkeit des WAG als sehr gut bzw. eher gut und die andere Hälfte als teils/teils. Keine dieser Kommunen bewertet die Anwendbarkeit negativ. Bei den Anwenderkommunen mit zehn bis 99 WAG-Fällen sind es zwar mehr als die Hälfte, die die Anwendbarkeit mit sehr gut (3%) und eher gut (55%) bewerten, aber es gibt hier auch einige Kommunen, die die Anwendbarkeit als eher schlecht (6%) einschätzen.

Bei den Anwenderkommunen mit einer sehr geringen Zahl an WAG-Fällen (ein bis neun Fälle) fällt die Bewertung der Anwendbarkeit des WAG unterdurchschnittlich aus: Immerhin 4% halten sie für sehr gut und 30% für eher gut, der größte Teil (54%) urteilt mit „teils/teils“ und 12% mit „eher schlecht“. Es wird deutlich, dass sich unter den Anwenderkommunen mit sehr wenigen WAG-Fällen wesentlich mehr Kommunen befinden, die sich offenbar aufgrund der Erstmaligkeit bzw. der geringen Erfahrungen mit den Instrumenten des WAG mit deren Anwendung schwerer getan haben als Kommunen, die mehr WAG-Fälle bearbeitet und mehr Erfahrungen mit der Anwendung gesammelt haben. Der Befund einer mit der Zahl der Fälle wachsenden Erfahrung und verbesserten Anwendbarkeit des WAG wird durch die Ergebnisse der Fallstudien bestätigt (vgl. Kap 4.10).

Zusätzlich ist für die Interpretation der Ergebnisse der schriftlichen Befragung zur Anwendbarkeit des WAG darauf hinzuweisen, dass in den Experteninterviews mit den Fallstudienkommunen deutlich wurde, dass eine einschränkende Bewertung der Anwendbarkeit des WAG häufig weniger mit den Regelungen und Instrumenten des Gesetzes, sondern eher mit anderen Faktoren (Voraussetzungen in der Verwaltung, Kompliziertheit der Problemkonstellationen, Umgang mit Verfügungsberechtigten) zusammenhängt (vgl. Kap 4.2).

### 3.2.7 Bewertung der Wirkungen einzelner Instrumente des WAG

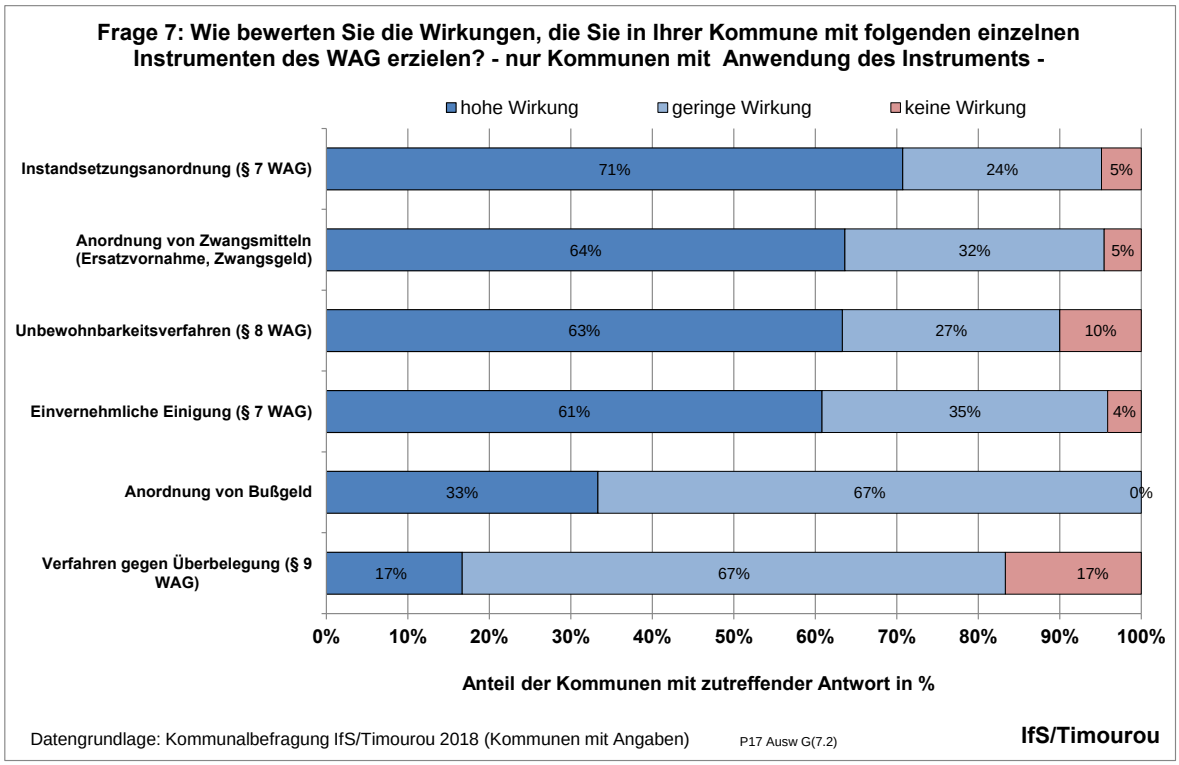
Die Anwenderkommunen wurden gebeten, die Wirkungen verschiedener Instrumente des WAG in ihrer Kommune zu bewerten. Im Folgenden werden jeweils die Kommunen betrachtet, die das Instrument angewandt und seine Wirkungen bewertet haben.

#### Gesamtheit der Kommunen mit Anwendung der Instrumente

Von den Kommunen, die die Instandsetzungsanordnung angewandt haben (31% aller Anwenderkommunen des WAG), bewerten 71% deren Wirkung als hoch und 24% als gering. Nur 5% meinen, sie entfalte keine Wirkung. Die Instandsetzungsanordnung ist das

Instrument des WAG, dem von den sie anwendenden Kommunen am häufigsten eine hohe Wirkung eingeräumt wird (Abbildung 3.12).

**Abbildung 3.12**




**Hohe Wirkung des WAG am häufigsten bei Instandsetzungsanordnung und Zwangsmitteln.**

Der Anordnung von Zwangsmitteln (Zwangsgeld, Ersatzvornahme) billigen 64% der sie anwendenden Kommunen (17% aller Anwenderkommunen des WAG) eine hohe Wirkung zu. 32% halten ihre Wirkung für gering und 5% halten sie für wirkungslos. Da nach den Ergebnissen der Fallstudien unter den Zwangsmitteln die Ersatzvornahme aufgrund finanzieller und rechtlicher Risiken sehr selten angewandt wird (vgl. Kap. 4.4.4), dürfte sich bei der schriftlichen Befragung die Bewertung der Wirkung von Zwangsmitteln vor allem auf das Zwangsgeld beziehen.

Das Unbewohnbarkeitsverfahren wurde von 23% der Anwenderkommunen des WAG angewandt. Von diesen Kommunen bewerten 63% die Wirkung des Instruments als hoch, 27% als gering und 10% bezeichnen es als wirkungslos.

Beim Instrument der einvernehmlichen Einigung, das von 76% aller Anwenderkommunen angewandt wird, wird die Wirkung von 61% der sie anwendenden Kommunen als hoch, von 35% als gering und von 4% als nicht vorhanden bezeichnet.

Bei den vier zuvor dargestellten Instrumenten schätzt demnach eine deutliche Mehrheit (zwischen 61% und 71%) der sie anwendenden Kommunen die Wirkung als hoch ein. Bei zwei weiteren Instrumenten stellt sich das anders dar. Der Anordnung von Bußgeld billigen nur 33% eine hohe und eine überwiegende Mehrheit von 67% eine geringe Wirkung zu. Beim Überbelegungsverfahren sind nur 17% der es anwendenden Kommunen der Ansicht, dass es eine hohe Wirkung entfaltet, 67% halten die Wirkung des Instruments für gering und für 17% ist es wirkungslos. Dass diesen beiden Instrumenten überwiegend geringe Wirkungen eingeräumt werden, erklärt, weshalb sie insgesamt selten angewandt werden: das Überbelegungsverfahren nur von 13% und das Bußgeld nur von 5% aller Anwenderkommunen des WAG.

**Kommunen mit umfangreicher Anwendung des WAG**

Im Folgenden wird die Bewertung der Wirkungen der Instrumente des WAG auf die Kommunen fokussiert, die das WAG umfangreich angewandt haben bzw. 200 und mehr WAG-Fälle aufweisen. Dabei handelt es sich zwar um eine relativ kleine Gruppe von 13 Anwenderkommunen, anhand der sich aber darstellen lässt, dass die Wirkungen der Instrumente von Kommunen mit großer Erfahrung in der Anwendung des WAG wesentlich höher eingestuft werden als von der Gesamtheit der die Instrumente anwendenden Kommunen bzw. Kommunen mit weniger WAG-Fällen bzw. Erfahrungen mit dem WAG.

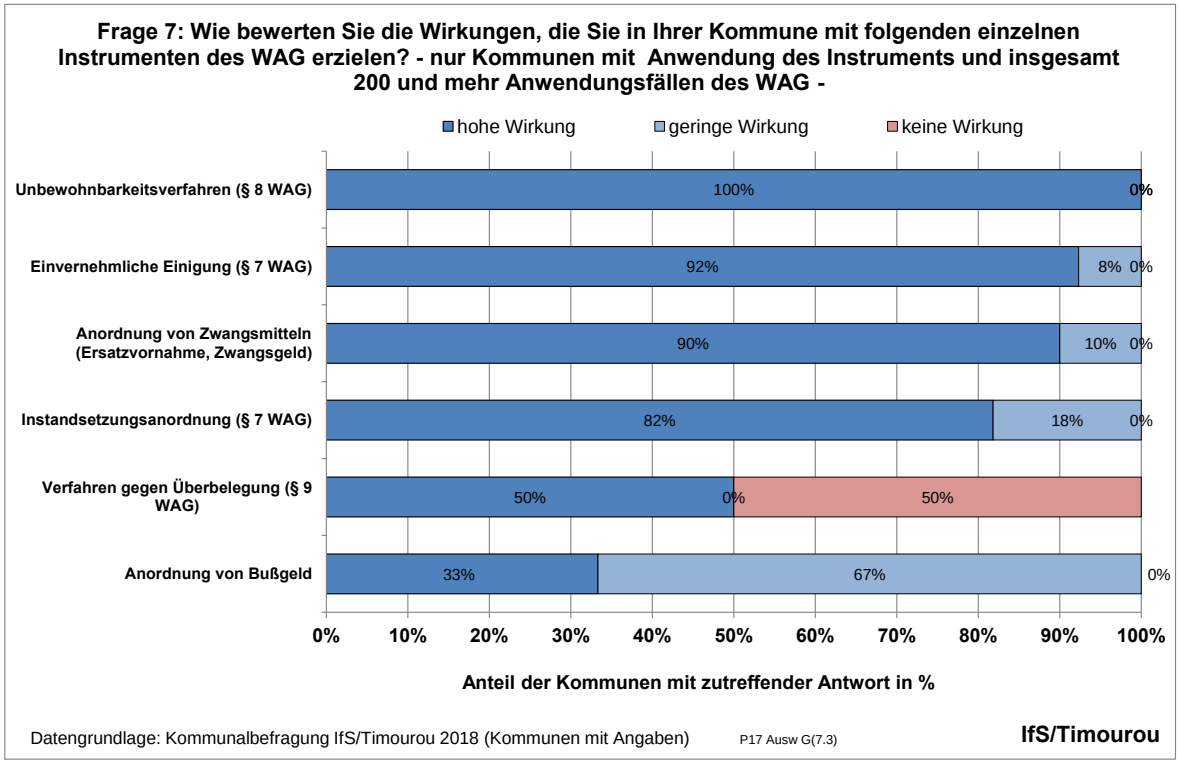
Wie in Abbildung 3.13 dargestellt ist, wird von den Kommunen, die das WAG umfangreich angewandt haben bzw. 200 und mehr WAG-Fälle aufweisen, vier Verfahren eine sehr hohe Wirkung zugeschrieben: dem Unbewohnbarkeitsverfahren von 100%, der einvernehmlichen Einigung von 92%, der Anordnung von Zwangsmitteln von 90% und der Instandsetzungsanordnung von 82% dieser Kommunen.

Damit werden die Wirkungen dieser vier Instrumente von den Kommunen mit umfangreicher Anwendung des WAG wesentlich häufiger als hoch eingestuft als von der Gesamtheit der Anwenderkommunen bzw. von Kommunen, die das WAG weniger umfangreich anwenden. Dies verdeutlicht, dass mit einer zunehmenden Zahl an bearbeiteten WAG-Fällen und wachsender Erfahrung mit der Anwendung der Instrumente sich aus Sicht der Kommunen offenbar eine höhere Wirkung erzielen lässt.[8]

---

[8] Die Wirkungen der Instrumente Überbelegungsverfahren und Bußgeld werden auch von den Kommunen mit umfangreichen WAG-Fällen ähnlich wie bei allen Kommunen, die diese beiden Instrumente angewandt haben, seltener als hoch eingeschätzt als die der übrigen vier Instrumente. Allerdings sind die Ergebnisse für die Kommunen mit umfangreichen WAG-Fällen aufgrund der geringen Zahl der Kommunen, die diese beiden Instrumente anwendet haben, eingeschränkt aussagekräftig.

**Abbildung 3.13**



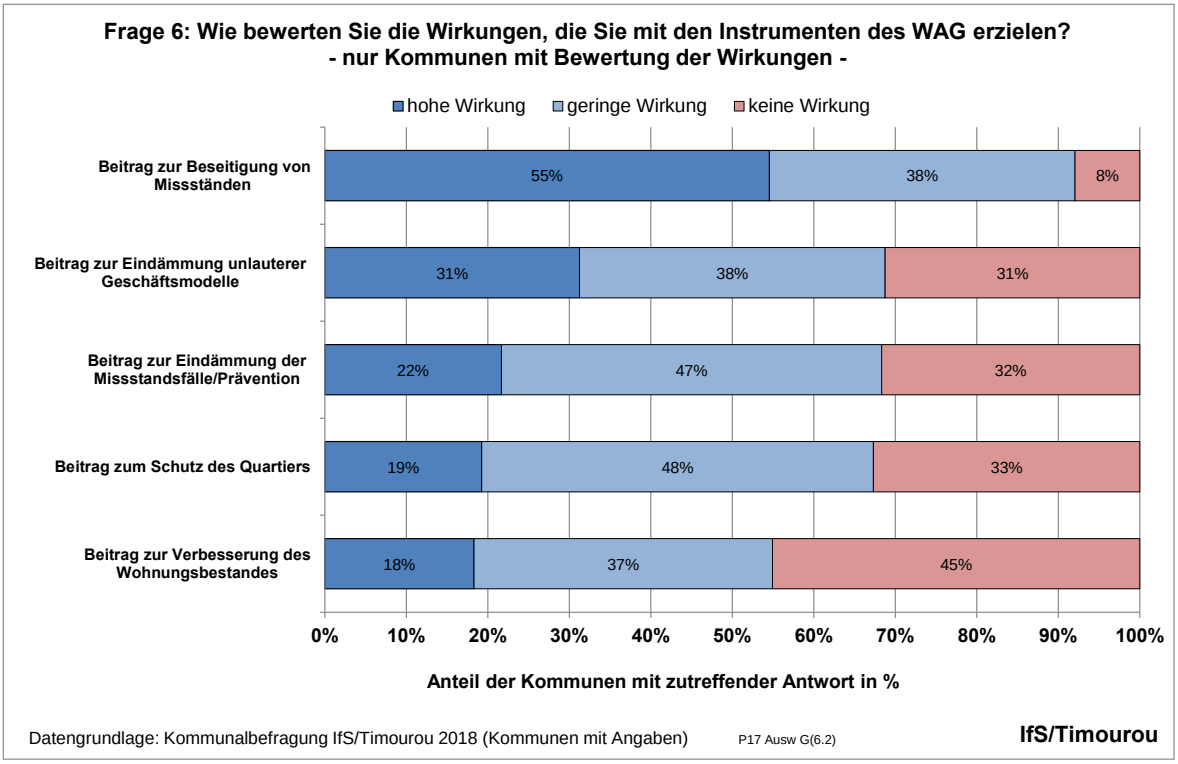

**Häufige Anwender von Instrumenten des WAG sehen besonders häufig eine hohe Wirkung.**

### 3.2.8 Bewertungen für verschiedene Wirkungsbereiche des WAG

Die Anwenderkommunen wurden gefragt, wie sie die Wirkungen, die sie mit den Instrumenten des WAG erzielen, für verschiedene Wirkungsbereiche bewerten. Viele Kommunen sahen sich nicht in der Lage, diese Frage zu beantworten, und kreuzten die Kategorie „weiß nicht“ an. Dies traf insbesondere auf Kommunen mit einer geringen Zahl an bearbeiteten WAG-Fällen zu, die aus nachvollziehbaren Gründen keine Einschätzung abgeben wollten bzw. konnten. Die im Folgenden dargestellten Ergebnisse beziehen sich auf die Kommunen, die die jeweiligen Wirkungen bewerteten (unter Angabe des Anteils der Kommunen mit Bewertung).

Die Kommunen wurden gefragt, ob mit Instrumenten des WAG in ihrer Kommune für die Beseitigung von Missständen eine hohe, eine geringe oder keine Wirkung erzielt wird. 67% aller Anwenderkommunen sahen sich in der Lage, eine Bewertung abzugeben. 55% der bewertenden Kommunen billigten den Instrumenten des WAG in dieser Hinsicht eine hohe Wirkung zu, 38% eine geringe und 8% keine Wirkung (Abbildung 3.14).

**Abbildung 3.14**

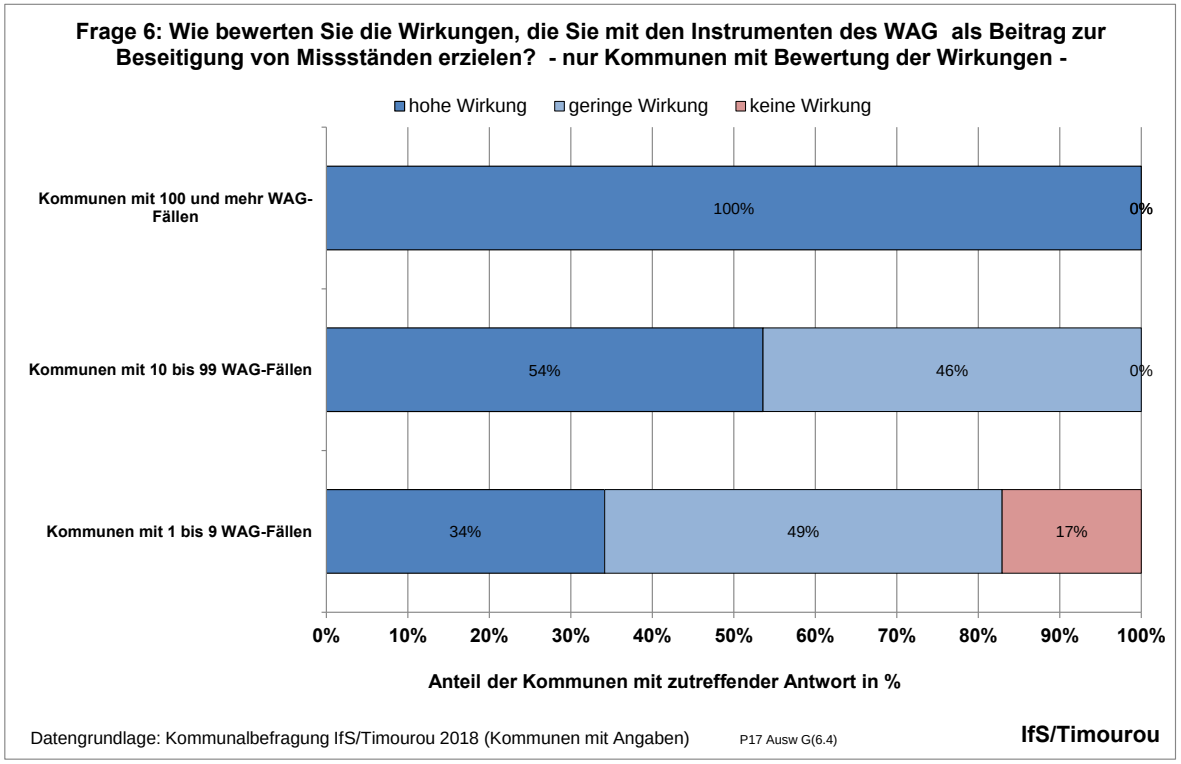



**Hohe Wirkung des WAG am häufigsten bezogen auf Beseitigung von Missständen.**

Die Bewertung, ob die Instrumente des WAG in ihrer Kommune für die Beseitigung von Missständen eine hohe, eine geringe oder keine Wirkung hat, fällt sehr unterschiedlich aus, je nachdem wie umfangreich die bisherige Anwendung des WAG war. Kommunen mit 100 und mehr WAG-Fällen räumen den Instrumenten des WAG zu 100% eine hohe Wirkung bei der Beseitigung von Missständen ein, bei Kommunen mit zehn bis 99 Fällen sind es immerhin noch 54% (46% geringe Wirkung) und bei Kommunen mit ein bis neun Fällen sind es nur noch 34% (49% geringe Wirkung und 17% keine Wirkung). Auch hier zeigt sich erneut, dass Kommunen mit großer Erfahrung in der Anwendung des WAG die Wirkungen der Instrumente des WAG als Beitrag zur Beseitigung von Missständen wesentlich höher einschätzen als Kommunen mit weniger WAG-Fällen bzw. Erfahrungen mit dem WAG (Abbildung 3.15).

Die Fragen, in welchem Maß die Instrumente des WAG einen Beitrag zur Verbesserung des Wohnungsbestandes bzw. zum Schutz des Quartiers leisten, beantworteten 54% bzw. 39% der Kommunen. Nur 18% der beantwortenden Kommunen sahen eine hohe Wirkung der Instrumente des WAG als Beitrag zur Verbesserung des Wohnungsbestandes (37% geringe Wirkung, 45% keine Wirkung). Bezogen auf den Beitrag zum Schutz des Quartiers bewerteten 19% die Wirkungen als hoch (48% geringe Wirkung, 33% keine Wirkung).

**Abbildung 3.15**



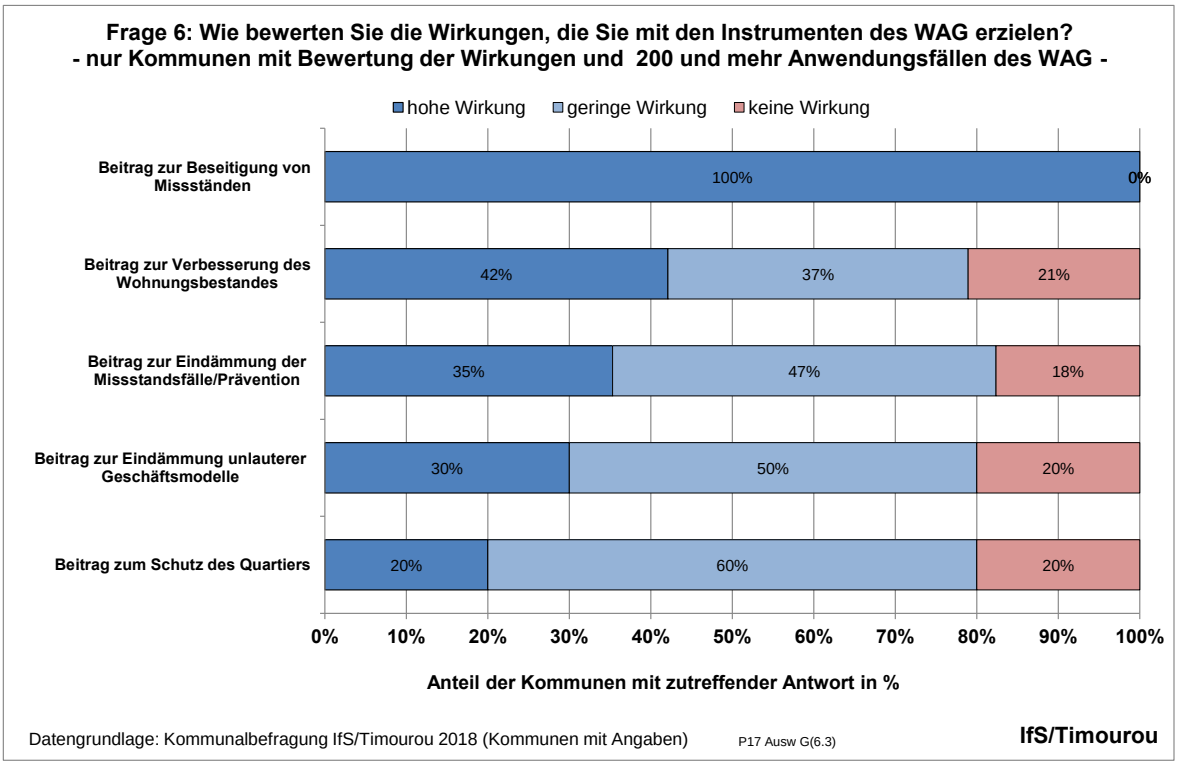

**Häufige Anwender des WAG sehen durchweg hohe Wirkung bei Beseitigung von Missständen.**

Aus den Experteninterviews in den Fallstudienkommunen lassen sich Erklärungen gewinnen, weshalb die Wirkungen des WAG bezogen auf die Verbesserung des Wohnungsbestandes und den Schutz des Quartiers von den Kommunen generell zurückhaltender bewertet werden als bezogen auf die oben dargestellte Beseitigung von Missständen. Eine eher zurückhaltende Bewertung hängt damit zusammen, dass aus Sicht der Kommunen im Zusammenhang mit dem WAG meist nur die nötigsten Reparaturen (bis zum Mindeststandard) vorgenommen werden und zugleich selten eine weitergehende Modernisierung erfolgt. Zudem sind die Mengeneffekte angesichts der Fallzahlen bezogen auf den gesamten Wohnungsbestand eher gering. Daher ist aus Sicht vieler Kommunen der Beitrag zur Verbesserung des Wohnungsbestandes eher gering oder nicht vorhanden. In den meisten Städten sind einzelne Wohnungen oder Gebäude von Missständen betroffen, die sich auf größere Teile des Stadtgebiets verteilen. Daher sind die Ausstrahlung und die Effekte für die Quartiere gering. In den Fallstädten, in denen eine räumliche Konzentration von WAG-Fällen vorliegt, ermöglicht das WAG als ergänzendes Instrument eine gewisse Stabilisierung der Quartiere. Eine Ausnahme hiervon stellen Kommunen mit Problemschwerpunkten dar, die im Zusammenhang mit Zuwanderung aus Südosteuropa stehen, da diese Bewohner (bei drohender Unbewohnbarkeit) dazu neigen, zum nächsten Haus zu ziehen (vgl. diverse Ausführungen Kapitel 4).

Aus diesen Gründen wird auch der Beitrag der Instrumente des WAG zur Prävention bzw. Eindämmung von Missstandsfällen, zu dem von 45% aller Anwenderkommunen Angaben gemacht wurden, eher zurückhaltend bewertet: 22% hohe Wirkung, 47% geringe Wirkung, 32% keine Wirkung. Dies gilt auch für die von nur sehr wenigen Anwenderkommunen (12%) vorgenommene Bewertung des Beitrags zur Eindämmung unlauterer Geschäftsmodelle: 31% hohe Wirkung, 38% geringe Wirkung, 31% keine Wirkung.

Bei Betrachtung der Antworten der Kommunen mit sehr umfangreichen WAG-Fällen (200 und mehr) zeigt sich zwar, dass bei den vier zuletzt dargestellten Arten von Beiträgen etwas häufiger als bei allen Kommunen hohe Wirkungen bei den Instrumenten des WAG gesehen werden: bei der Verbesserung des Wohnungsbestandes von 42%, beim Schutz des Quartiers von 20%, bei der Prävention/Eindämmung von Missstandsfällen von 35% und beim Beitrag zur Eindämmung unlauterer Geschäftsmodelle von 30% dieser Kommunen. Dennoch wird deutlich, dass auch von Kommunen mit sehr umfangreichen Fällen und Erfahrungen mit dem WAG diese vier Arten von Beiträgen zurückhaltender bewertet werden als der Beitrag zur Beseitigung von Missständen (mit 100% hoher Wirkung). (Abbildung 3.16).

**Abbildung 3.16**




**Häufige Anwendung des WAG führt zu besserer Bewertung in allen Wirkungsbereichen.**

Der Beitrag zur Beseitigung von Missständen wird nach den Ergebnissen der Experteninterviews in den Fallstudienkommunen von den meisten Kommunen als zentraler Aufgaben- und Wirkungsbereich des WAG gesehen, der unmittelbar den Bewohnern zu Gute kommt. Für höhere Beiträge zur Verbesserung des Wohnungsbestandes und zum Schutz des Quartiers wurde in den Experteninterviews darauf hingewiesen, dass es ergänzender Instrumente zum WAG bedarf (Förderung, Rechtsinstrumente).

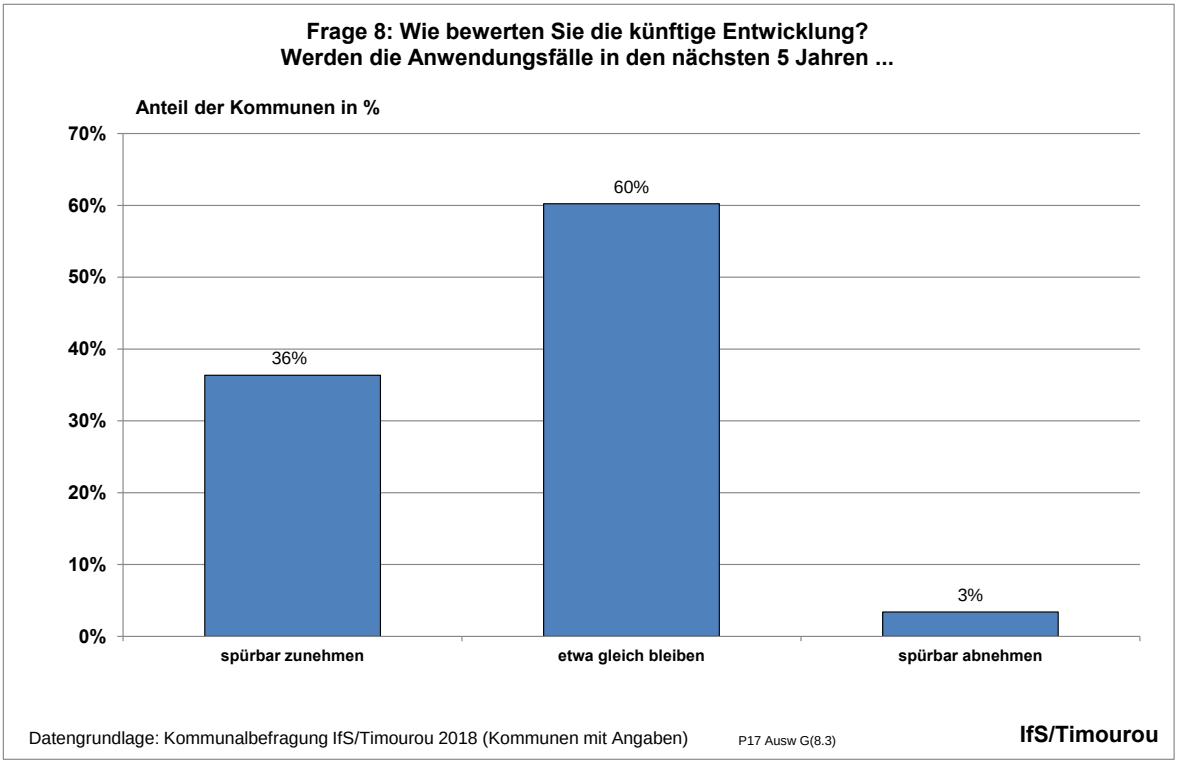
### 3.2.9 Bewertung der künftigen Entwicklung der Anwendungsfälle des WAG

Die Anwenderkommunen wurden gebeten, die künftige Entwicklung über einen Zeithorizont von fünf Jahren einzuschätzen. Gut zwei Drittel der Anwenderkommunen sahen sich zu einer Einschätzung in der Lage. 36% der die Frage beantwortenden Anwenderkommunen gehen von einer spürbaren Zunahme der Anwendungsfälle in den nächsten fünf Jahren aus, 60% nehmen an, dass die Zahl etwa gleich hoch bleiben wird und 3% glauben, sie wird spürbar abnehmen (Abbildung 3.17).

Die Einschätzung der künftigen Entwicklung unterscheidet sich zwischen den Gruppen von Kommunen mit unterschiedlicher Fallzahl. Die Kommunen mit einer sehr umfangreichen Zahl an WAG-Fällen (200 und mehr) gehen zu knapp zwei Dritteln von einer spürbaren Zunahme der Fälle in den nächsten fünf Jahren aus. Bei den Kommunen mit 100 bis 199 WAG-Fällen sind es 50% und bei den drei Gruppen mit weniger WAG-Fällen zwischen 29% und 33% (Abbildung 3.18).

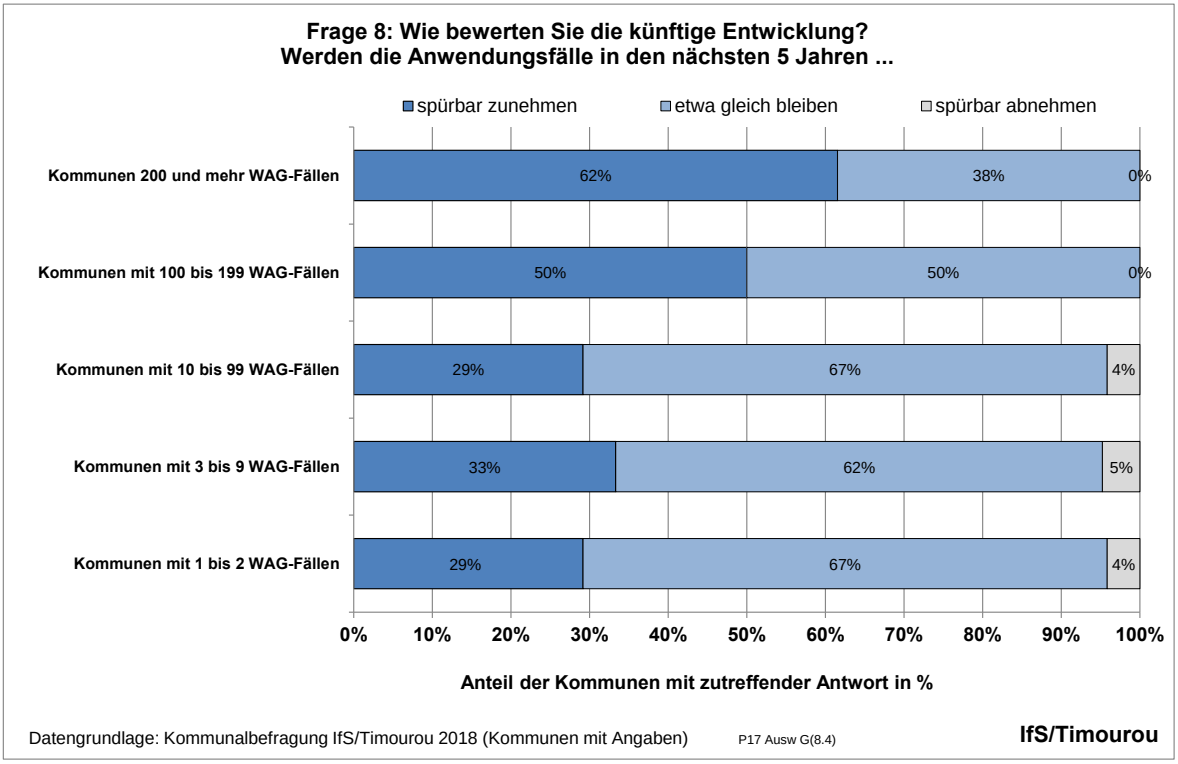
Aus den Expertengesprächen in den Fallstudienkommunen lassen sich Hinweise auf die Gründe für eine von etlichen Kommunen angenommene künftige spürbare Zunahme von WAG-Fällen gewinnen. Ein wichtiger Grund ist ein zu beobachtender weiter fortschreitender Sanierungsstau im Wohnungsbestand. Davon sind insbesondere Kommunen betroffen, die über umfangreiche ältere Wohnungsbestände in bereits schlechtem Zustand oder in schlechten Lagen verfügen. Die künftige Verschlechterung des Zustands des Wohnungsbestandes ist nach Expertenaussagen häufig damit verbunden, dass sich in größerem Umfang schlechte Bestände in der Hand kleinerer Privateigentümer befinden, die sich aufgrund ihrer persönlichen Situation oder fehlender Wirtschaftlichkeit ihrer Bestände bzw. der Marktverhältnisse nicht in der Lage sehen, notwendige Investitionen durchzuführen. Ebenso gibt es Gesellschaften bzw. Käufer größerer Bestände, zu deren Geschäftsmodell es gehört, so wenig wie möglich zu investieren.

**Abbildung 3.17**




**Ein gutes Drittel der Kommunen erwartet in nächsten 5 Jahren eine Zunahme der WAG-Fälle.**

**Abbildung 3.18**




**Kommunen mit vielen Anwendungsfällen erwarten besonders häufig eine weitere Zunahme.**

In einigen Kommunen wird eine weiter steigende Zahl an WAG-Fällen in Zusammenhang mit einer hohen Beanspruchung des Wohnungsbestandes aufgrund einer hohen Zahl an Zuwanderern aus Südosteuropa oder generell einer sozialen Konzentration in Wohnungsbeständen gesehen. Des Weiteren wird teilweise eine Zunahme von Fällen in Verbindung mit häufiger anstehenden Sperrungen von Wasser/Strom aufgrund ausstehender Zahlungen gebracht. Schließlich wird von Kommunen beobachtet, dass sich mehr Fälle aus der Tatsache ergeben, dass die Arbeit der Wohnungsaufsicht bekannter wird und mehr Missstände gemeldet werden.

## 4. Ergebnisse der Fallstudien zu Anwenderkommunen

Für die vertiefende Analyse der Wirkungsweise des WAG wurden 18 Anwenderkommunen nach Kriterien wie Stadtgröße, Problemkonstellation, Anwendungsfälle etc. als Fallstudienkommunen ausgewählt (siehe Kapitel 2.4.2, Liste der Städte Tabelle 2.2). Auf Basis von Expertengesprächen mit Mitarbeitern der Wohnungsaufsicht und der Analyse vorliegender Materialien wurde die Wohnungsmarkt-und Problemsituation in der Kommune sowie die Arbeitsweise der Wohnungsaufsicht erfasst. Die Ergebnisse dieses Untersuchungsschrittes werden im Folgenden nicht nach einzelnen Städten dargestellt, sondern nach querschnittsorientierten Themen. Ziel ist es, typische Strukturen, Probleme und Vorgehensweisen zu ermitteln und sie zu verallgemeinerbaren Aussagen zu verdichten ohne einzelne Besonderheiten zu vernachlässigen. Entsprechend werden in den ersten Abschnitten grundlegende Problemsituationen analysiert sowie die Akteurs- und Organisationsstrukturen der Verwaltung und ihre grundsätzlichen Zielstellungen dargestellt. Anschließend werden die unterschiedlichen Vorgehensweisen in der Anwendung des WAG schrittweise aufgearbeitet und bewertet. Das Kapitel schließt mit einer Gesamteinschätzung zum WAG aus Sicht der Fallstädte sowie möglichen Änderungsvorschlägen ab.

**Was ist eine Problemimmobilie? Zum Umgang mit einem schillernden Begriff**

In den Medien und der politischen Debatte der vergangenen Jahre tauchte häufig der Begriff der Problemimmobilie oder gar der Schrottimmobilie auf, häufig bebildert mit unbewohnbaren Wohnungen oder unzumutbaren Zuständen. Eine eindeutige Definition hat sich dabei nicht herausgebildet, was unter anderem an der großen Vielfalt unterschiedlicher Problemlagen liegt. Im Kontext der vorliegenden Studie – und letztendlich auch der konkreten Anwendungspraxis des WAG – wird mit Problemimmobilie ein Wohngebäude verstanden, das einen Verwahrlosungsprozess durchläuft. In diesem Prozess werden Häuser durch unterlassene Instandhaltung heruntergewirtschaftet, es treten zunehmend mehr Mängel auf, der Sanierungsstau wächst. Hinzu kommt in der Regel die Vermietung an problematische Mieter, die einen nicht sachgemäßen Umgang mit der Wohnung ausüben. Am Ende dieses Prozesses steht die Unbewohnbarkeit und der Leerstand, was dann als „Schrottimmobilie“ bezeichnet werden kann.

## 4.1 Typische Problem- und Eigentümerkonstellationen

Um die lokale Praxis der Wohnungsaufsicht bewerten zu können, ist ein Verständnis der Problem- und Eigentümersituation erforderlich, die in den einzelnen Fallstädten deutlich voneinander abweicht. Es lassen sich jedoch typische Konstellationen feststellen, die in mehreren Fallstädten ganz ähnlich ausgeprägt sind. Die Konstellationen bestehen dabei aus dem Zusammenspiel mehrerer Faktoren:

Ein Faktor ist die Wohnungsmarktsituation, und zwar nicht – wie auch die Befragungsergebnisse in Kapitel 3 gezeigt haben – hinsichtlich der Zahl der WAG-Fälle, sondern hinsichtlich der Art der WAG-Fälle. Verwahrlosung und Missstände sind in erster Linie auf unterlassene Instandhaltungen zurückzuführen. Dadurch können in angespannten Märkten zwar etwas höhere Renditen erzielt werden, insbesondere dadurch, dass Mietinteressenten wenig Wohnraum zur Auswahl steht, mittelfristig lassen sich jedoch durch Wohnungen, die wenigstens den Mindeststandards entsprechen, Renditen über Wertsteigerung erzielen. In diesen Märkten beziehen sich die Fälle der Wohnungsaufsicht zumeist nur auf einzelne Mängel. Gleichfalls auf angespannte Märkte beschränkt ist die Zweckentfremdungssatzung nach § 10 WAG, da dies die Voraussetzung für den Erlass einer Satzung ist.

In entspannten Märkten, in denen Wohnungsleerstände zu verzeichnen sind und die Mietpreisdynamik sowie die Immobilienkaufpreise niedrig sind, bekommt die Renditestrategie verringerter Instandhaltungen ein größeres Gewicht. Dies kann sowohl absichtsvoll erfolgen, kurzfristig Gewinne durch verringerte Ausgaben zu erzielen, aber auch unbeabsichtigt, weil das geringe Mietenniveau bzw. das Vermietungsrisiko Investitionen seitens der Eigentümer erschweren. Deswegen sind vor allem in entspannten Märkten Fälle mit gehäuften Mängeln bis hin zur Unbewohnbarkeit zu finden.

Ein weiterer Faktor der Problemkonstellationen ist die Bestandsstruktur. Je nach Fallstadt konzentrieren sich die Probleme auf Altbauten der Gründerzeit, auf Nachkriegsbestände oder auf Großsiedlungen der 1970er Jahre. Die Unterschiede liegen zum einen in dem jeweiligen Marktanteil, den eine Baualtersgruppe innerhalb eines Wohnungsmarktes hat: je kleiner der Marktanteil und je angespannter der Wohnungsmarkt ist, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit von Verwahrlosung. Zum anderen ist es eine Frage des Ausstattungsniveaus und des technischen Verschleißzyklus und somit des jeweiligen Instandhaltungsgrads, wann welche Bestände besonders betroffen sind. Je nach Eigentümerstruktur und Marktsituation kann es sich dann eher um Einzelfälle bzw. einzelne Wohnungen handeln oder aber es kommt auch zu räumlichen Konzentrationen, sodass sich in einzelnen Quartieren Mängel häufen.

In der Bearbeitung der Fälle spielt für die Wohnungsaufsicht auch die Mieterstruktur eine Rolle. Vernachlässigungen sind vor allem in Wohnungsbeständen der unteren Preissegmente ist zu finden, welche wiederum vor allem von einkommensschwachen Haushalten und Transferleistungsempfängern bewohnt werden. In diesen Wohnungsbeständen konzentrieren sich auch Haushalte mit Marktzugangsschwierigkeiten, Migranten, Flüchtlinge, Drogenabhängige usw., teilweise besteht eine sehr hohe Fluktuation.

Bei diesen Haushalten besteht häufiger Unkenntnis darüber, was ihre Rechte gegenüber dem Vermieter anbelangt und wie diese einzufordern sind, weswegen die Wohnungsaufsicht eingeschaltet wird. Teilweise trauen sie sich auch das nicht, dann kann die Wohnungsaufsicht – eher zufällig – nur durch Hinweise Dritter oder bei Vor-Ort-Begehungen benachbarter Wohnungen tätig werden. Andererseits bestehen bei diesen Haushalten auch häufiger Unwissenheit oder eine fehlende Kompetenz oder Vorstellungen einer anderen Wohnkultur, die zu einem unsachgemäßen Umgang mit der Wohnung und somit zu mieterseitigen Schäden führen bzw. die Investitionsbereitschaft der Eigentümer senken. Besonders problematische Einzelfälle sind Mieter mit psychischen und sozialen Problemen, die in einzelnen Wohnungen oder auch im Haus durch Vandalismus Schäden verursachen oder als „Messies“ selber für eine Verwahrlosung sorgen.

Entscheidender Faktor ist jedoch die Eigentümerstruktur und deren unterschiedliche Strategien im Umgang mit dem Wohnungsbestand. Neben der Frage, ob es sich um private Einzeleigentümer oder Gesellschaften handelt, ob sie über wenige oder größere Bestände verfügen, ob sie ortsansässig oder international tätig sind, lassen sich auch unterschiedliche Gründe der Vernachlässigung und Verwahrlosung finden. Sie resultieren aus

- unbewusstem Handeln,
- persönlicher Überforderung mit der Problemsituation,
- wirtschaftlichen Gründen,
- absichtsvoller Strategie.

Aus der Kombination der vorgenannten Faktoren können nun typische Problemkonstellationen beschrieben werden, wobei es in der Realität selbstverständlich auch fließende Übergänge und Mischtypen gibt.

## A Kleineigentümer

Kleineigentümer verfügen über ein oder mehrere Häuser, sind zumeist lokal verankert, langjähriger Eigentümer oder Erbe. Tritt bei ihnen Verwahrlosung auf, ist dies überwiegend auf unbewusste Vernachlässigung, geringe wirtschaftliche Kraft oder persönliche Überforderung – vor allem bei Eigentümern im Seniorenalter – zurückzuführen. In entspannten Märkten haben Einzeleigentümer gelegentlich Probleme mit schwierigen Mietern und ihrem Verhalten, was zu WAG-Fällen führt. Ein größerer Teil der Kleineigentümer ist kooperativ und bemüht, die Missstände rasch abzustellen.

Ein kleinerer Teil empfindet das Agieren der Wohnungsaufsicht zuerst einmal als Einmischung und ist erst kooperativ, wenn Zwangsmittel angedroht werden. Hinzu kommt bei Eigentümern mit Migrationshintergrund eine partielle Unwissenheit zum technischen und rechtlichen Umgang mit Wohnungen in Deutschland, was die Bereitschaft zur Zusammenarbeit sowie eine rasche freiwillige Abhilfe von Mängeln durch den Eigentümer eher erschwert und die Verfahren aufwändiger gestaltet.

## B Kleine Verwertungsgesellschaften

Mit diesem Ausdruck sollen kleinere Unternehmen oder Personengesellschaften bezeichnet werden, die Immobilien meist günstig erwerben und an einer kurzfristigen Verwertung und nicht einer langfristigen Wertsteigerung interessiert sind. Die Rendite wird aus unterlassener Instandhaltung einerseits und/oder hohen m²-Mieten andererseits erzielt. Dies ist häufig gekoppelt mit einer direkten Zielgruppenansprache wie Bedarfsgemeinschaften oder Migranten. Aktuell verfügen einige Verfügungsberechtigte über Bestände aus Mehrfachverkäufen, in denen der Investitionsstau entsprechend hoch ist. Darüber hinaus verfolgen einige Unternehmen auch steueroptimierte Strategien, was zu internationalen und/oder verschachtelten Unternehmenskonstruktionen und damit indifferenter Ansprechpartnerstruktur führt, die Kontaktaufnahme und Problemlösung erschwert. Diese Strategien sind sowohl in entspannten als auch in angespannten Wohnungsmärkten zu finden.

Auch bei der Zweckentfremdung für touristische Nutzung werden gelegentlich zur Verschleierung der Struktur von Verfügungsberechtigten und Ansprechpartnern international verschachtelte Unternehmensstrukturen aufgebaut.

## C Unlautere Geschäftsmodelle

Die unlauteren Geschäftsmodelle werden bevorzugt in entspannten Wohnungsmärkten umgesetzt, in denen – teilweise leer stehende – Immobilien günstig gekauft oder ersteigert werden können. Darunter fallen auch die aus der Presse vielfach bekannten Geschäftsmodelle mit Bürgern aus Südosteuropa. Bei diesen Geschäftsmodellen wird die Immobilienstrategie häufig mit weiteren unlauteren Geschäftspraktiken kombiniert, wie dem Missbrauch sozialer Leistungen oder dem Ausnutzen prekärer Arbeitsverhältnisse. Dabei entstehen auch Graubereiche, in denen Wohnungen bzw. Häuser quasi zu einem Wohnheim oder Hostel umstrukturiert werden. Eine besondere Form eines Geschäftsmodells besteht in der scheinbaren Überbelegung – jedenfalls laut Einwohnermelderegister. Tatsächlich handelt es sich um Scheinanmeldungen und letztlich um Sozialbetrug, der vom Wohnungseigentümer organisiert wird.

Da bei den unlauteren Geschäftsmodellen kaum in die Wohnungsbestände investiert wird, ergeben sich oft multiple Problemlagen, sie gelten deswegen als die „dicken Brocken“ der Wohnungsaufsicht, zumal die Eigentümerstruktur oft nicht ersichtlich und eine freiwillige Zusammenarbeit selten ist, eher dominieren Hinhaltetaktiken. Diese Problem- und Eigentümerkonstellation liegt den meisten Problemimmobilien (siehe Kasten) zugrunde.

## D Private Wohnungswirtschaft

Im Gegensatz zu den kommunalen Wohnungsunternehmen und den Wohnungsgenossenschaften treten bei privaten Wohnungsunternehmen mit vergleichsweise großen Wohnungsbeständen gelegentlich WAG-relevante Probleme auf. Diese Unternehmen verfolgen in aller Regel eine Strategie der langfristigen Bestandsbewirtschaftung und sind deswegen insgesamt an einer raschen Behebung von Mängeln interessiert. Entsprechend sind WAG-Fälle relativ selten. Mängel treten eher in den belegungsgebundenen Beständen auf, über die diese Eigentümer in größerem Umfang verfügen, was dann jedoch Gegenstand des WFNG ist.

## 4.2 Personalausstattung und organisatorische Einbindung der Wohnungsaufsicht

Vorgehen und Arbeitsweise der Wohnungsaufsicht in den Fallstädten ist nur verständlich vor dem Hintergrund der jeweiligen Personalausstattung und organisatorischen Einbindung der Wohnungsaufsicht, denn diese ist ausgesprochen unterschiedlich. Sie ist abhängig

- von der Problemlage und Häufigkeit der Fälle,
- vom Stellenwert der Wohnungsaufsicht in der Politik und in der Stadtverwaltung,
- von spezifischen Verfahrensabläufen,
- von der historischen Entwicklung der Verwaltung.

Die daraus resultierenden spezifischen Konstellationen haben Auswirkungen auf die Art der Verfahrensabwicklung sowie auf die Bewertung/Einschätzung der Wirkungsweise des WAG sowohl durch die Akteure als auch der Gutachter.

### 4.2.1 Struktur der Wohnungsaufsicht

Je nach Größe der Stadt und der historischen Entwicklung der Verwaltungsstruktur ist die Wohnungsaufsicht Teil eines eigenen Wohnungsamtes, des Bereiches Soziales, des Bereiches Bau und Planung oder im Einzelfall auch anderer Fachbereiche wie zum Beispiel Immobilienmanagement. Häufig, aber nicht immer ist die Wohnungsaufsicht dort angesiedelt, wo sich auch die Wohnungsbauförderung befindet. Mit der vielfältigen Ämterstruktur kommt zum Ausdruck, dass der Gegenstand der Wohnungsaufsicht sowohl die Wohnung an sich als auch der Mieterschutz ist und somit sowohl soziale Kompetenz als auch bautechnisches Wissen erforderlich ist. Damit kommt der Qualifikation der Wohnungsaufsicht als auch der ämterübergreifenden Zusammenarbeit eine besondere Bedeutung zu.

Gleichfalls wird deutlich, dass die Wohnungsaufsicht nach § 1 WAG zwar eine Pflichtaufgabe ist, aber als Selbstverwaltungsangelegenheit, deren Stellenwert bei Verwaltung und Kommunalpolitik in den Fallstädten unterschiedlich stark ausgeprägt ist, was sich in der Eigenständigkeit innerhalb der Verwaltungsstruktur, aber auch in der Personalstärke ausdrückt. Unterstrichen wird dies dadurch, dass nur in wenigen Fallstädten die Wohnungsaufsicht über eine eigene Haushaltskostenstelle verfügt, zum Beispiel um Gutachten oder Ersatzvornahme zu beauftragen oder Prozesse zu finanzieren.

In größeren Städten ist die Wohnungsaufsicht ein eigenes Sachgebiet, in den kleineren Teil eines Sachgebietes, was bereits auf eine entsprechende Personalausstattung hinweist. In den kleinen und mittleren Städten bzw. Städten mit geringem Problemdruck sind im Bereich Leitung und Sachbearbeitung zumeist nur ein bis zwei Mitarbeiter in der Wohnungsaufsicht tätig, die häufig zugleich weitere Themenfelder bearbeiten, die rechnerische Kapazität beträgt teilweise nur 0,25 Vollzeitäquivalente. In Städten mit größerem Problemdruck und insbesondere bei gehäuftem Auftreten von kleinen Verwertungsgesellschaften und unlauteren Geschäftsmodellen sind mehrere Mitarbeiter in Vollzeit mit der Wohnungsaufsicht befasst. Hier reicht die Spanne bis zu fünf Verwaltungsmitarbeitern zuzüglich Leitung. In letzteren Fallstädten wird auch von Amts wegen ermittelt, was in den Fallstädten mit geringerer Personalausstattung in aller Regel nicht erfolgt. In den Städten mit einer Zweckentfremdungsverbotssatzung steht weiteres Personal für die Bearbeitung von Zweckentfremdungsfällen zur Verfügung (siehe Kapitel 4.9).

In gut zwei Drittel der Fallstädte wird die Sachbearbeitung im Außendienst – der konkreten Begutachtung der Mängel vor Ort – durch technisches Personal ergänzt. Diese verfügen in der Regel auch über ausreichende technische Ausstattung, zum Beispiel zur Dokumentation von Mängeln oder der Messung von Feuchtigkeit bei Schimmelbefall. Das technische Personal ist teils nur für die Wohnungsaufsicht zuständig, teils kommt es bei den kleineren und mittleren Städten aus dem Bereich der Wohnungsbauförderung. Die technischen Mitarbeiter haben in der Regel keine Verwaltungsausbildung, sondern sie kommen ursprünglich aus den Bereichen Hausmeister, Handwerk über Bauingenieur bis hin zum Architekten.

Grundsätzlich haben sich in den Fallstädten drei verschiedene Aufbauorganisationen herauskristallisiert: Vor allem in Städten mit geringem Problemdruck bzw. Dominanz von Problemen mit Kleineigentümern liegt die Bearbeitung des Falles in einer Hand, also sowohl die Verwaltungsseite (Anschreiben, Bescheiderstellung etc.) als auch die fachliche Begutachtung des Mangels. Im Gros der Städte erfolgt hingegen eine Arbeitsteilung zwischen den Verwaltungs- und den technischen Arbeiten. Darüber hinaus wird in mehreren Städten mit einer institutionalisierten ämterübergreifenden Task Force operiert (siehe Kapitel 4.2.3). Dies erfolgt in der Regel bei gehäuftem Auftreten von kleinen Verwertungsgesellschaften und unlauteren Geschäftsmodellen, deren Umgang ein hohes Maß an rechtssicherem Vorgehen und technischem Fachwissen erfordert, weswegen Unterstützung aus anderen Fachbereichen wie dem Ordnungsamt, Bauordnungsamt oder dem Gesundheitsamt organisiert wird.

Die Bearbeitung aus einer Hand stellt zwar eine sehr schlanke Vorgehensweise dar und funktioniert gut bei einer überschaubaren Problemlage bei gleichzeitig langjährigem Erfahrungswissen des Mitarbeiters. Bei jungen Verwaltungsmitarbeitern fehlt jedoch in Bezug

auf die technischen Aspekte Qualifikation und Erfahrung, was entsprechende Schulungen erforderlich machen würde. Bei schwierigen Problemen sowie uneinsichtigen Eigentümern kommt diese Arbeitsweise jedoch an ihre Grenzen und das Modell der Arbeitsteilung gewinnt an Vorzügen.

Insgesamt hat sich in den Fallstädten gezeigt, dass die langjährige Erfahrung der Mitarbeiter zu ausgesprochen effizienten Arbeitsprozessen führt und mit zunehmender Anwendungsdauer sich die Anwendung des WAG – auch hinsichtlich der Nutzung von Ermessensspielräumen – sukzessive verbessert.

### 4.2.2 Zusammenarbeit und Abgrenzung

Art und Umfang der Zusammenarbeit der Wohnungsaufsicht mit anderen Ämtern hängen mit der beschriebenen unterschiedlichen Aufbauorganisation, Art und Zahl der festgestellten Mängel, aber auch der informellen Stellung der Wohnungsaufsicht zusammen. Insgesamt kann die Zusammenarbeit als eher vermeidend, punktuell oder regelmäßig beschrieben werden.

In einigen Städten, in denen einerseits die Problemlage vor allem durch Kleineigentümer geprägt ist und andererseits eine erfahrene Wohnungsaufsicht besteht, arbeitet diese in der Regel die Fälle routiniert ab, ohne nennenswert mit anderen Ämtern in Kontakt zu treten.

In einigen anderen Städten ist die Wohnungsaufsicht innerhalb der Verwaltung die erste Adresse bei jedweden Problemen zum Thema Wohnung. Neben einer gewollten Bündelungsfunktion steht dahinter aber auch das latente Bestreben einiger Ämter, Probleme und Zuständigkeiten zuerst einmal an die Wohnungsaufsicht abzuschieben. Die Wohnungsaufsicht prüft dann, ob sie die Fälle selber bearbeitet oder ggf. an andere Ämter abgibt oder im Einzelfall Unterstützung benötigt. Im Ergebnis und je nach Problemlage in der Stadt führt dies zu keiner oder nur einer punktuellen, fallweisen Zusammenarbeit.

Eine stärkere und regelmäßigere Zusammenarbeit gibt es, wenn die personellen Kapazitäten der Wohnungsaufsicht zu knapp und/oder Qualifikation, Erfahrung und Fachwissen nicht ausreichend vorhanden sind. Dann werden auch Ortsbesichtigungen gemeinsam durchgeführt, zum Beispiel mit dem Gesundheitsamt bei Schimmelbefall.

Die Zusammenarbeit erfolgt auch, wenn es bei spezifischen Problemlagen erfolgversprechender erscheint, Instrumente der anderen Sachgebiete einzusetzen als die des WAG. Dazu gehören zum Beispiel das Bauordnungsrecht oder hygienische Anordnungen. Dass

die ämterübergreifende Zusammenarbeit bei kreisangehörigen Kommunen stärker ausgeprägt ist als in kreisfreien Städten, konnte mit der Untersuchung nicht festgestellt werden.

Eine besondere Konstellation in der potenziellen Zusammenarbeit bildet das Verhältnis von Wohnungsaufsicht zu Bauordnung. In einigen Städten wird von den Mitarbeitern des Bauordnungsamtes die Kompetenz der Wohnungsaufsicht skeptisch gesehen, zumal wenn ihr technisches Personal und technische Ausstattung fehlt. Je mehr Fälle bearbeitet werden, desto größer wird jedoch in der Regel die Akzeptanz. In der konkreten Bearbeitung wird dann auch einerseits die unterschiedliche Zuständigkeit und andererseits der ergänzende Charakter des WAG deutlich: geht es um Statik, Brandschutz oder Sicherheit, ist die Bauordnung zuständig, handelt es sich um undichte Dächer, falsche Elektrik oder Schimmel, ist es Aufgabe der Wohnungsaufsicht. Vor allem bei den kleinen Verwertungsgesellschaften treten öfters verschiedene Mängel auf, sodass Bauordnung und Wohnungsaufsicht zugleich zuständig sind. Manche Mängel sind allerdings nicht eindeutig zugeordnet bzw. werden in den Fallstädten unterschiedlich zugeordnet.

Insgesamt hat sich gezeigt, dass mit steigender Fallzahl die Zusammenarbeit zwischen den Ämtern routinierter, fundierter und effizienter wird. In den meisten Fallstädten erfolgt dabei die Abstimmung auf dem Amtswege ohne besondere Arbeitsstrukturen. Für die meisten Problemkonstellationen ist das ausreichend. Häufen sich jedoch Fälle mit kleinen Verwertungsgesellschaften und unlauteren Geschäftsmodellen, steigen die Anforderungen an die Zusammenarbeit. In diesen Fällen wird die Zusammenarbeit in Form einer sogenannten Task Force institutionalisiert.

### 4.2.3 Task Force

In sechs der 18 Fallstädte gibt es eine institutionalisierte Form der ämterübergreifenden Zusammenarbeit, zumeist Task Force oder auch Arbeitskreis Problemimmobilien genannt. Hierbei handelt es sich insbesondere um Städte mit hoher Zahl an zu bearbeitenden WAG-Fällen. Neben der Wohnungsaufsicht können je nach Situation in solchen Arbeitsgruppen Vertreter des Bauordnungsamtes, des Sozialamtes, des Einwohnermeldeamtes, des Gesundheitsamtes, des Jugendamtes, des Jobcenters, der Polizei, der örtlichen Strom- und Wasserversorger, des Zolls oder der Steuerfahndung oder weitere wichtige Akteure sitzen. Die Task Force trifft sich zumeist monatlich, teilweise sogar alle 14 Tage. Ziel ist die Erörterung von Problemfällen und die Abstimmung eines gemeinsamen Vorgehens. In der Runde wird entschieden, für welche Ämter der Fall von Belang ist bzw. welches Amt federführend die Probleme lösen soll. Dies erfolgt vor dem Hintergrund der fachlichen Zuständigkeit, der personellen Kapazitäten, aber auch strategisch in Hinsicht

auf das erfolgversprechendste Instrument. Darüber hinaus nehmen bei schwierigen Fällen mehrere Mitarbeiter der Task Force bei den Vor-Ort-Begehungen teil. Die Runde dient auch der Nachbereitung, bspw. um zu besprechen, welches Vorgehen gut funktioniert hat.

Vorteil dieser Arbeitsgruppe ist die sehr pragmatische Vorgehensweise unter Nutzung des „kurzen Dienstwegs“. Durch die Einbeziehung aller relevanten Akteure ist ein sehr rasches Handeln möglich. Behandelt werden auch über das WAG hinausgehende Tatbestände. Allerdings ist diese Vorgehensweise in Bezug auf die personellen Ressourcen ein sehr aufwändiges Verfahren. Es wird daher in aller Regel nur angewendet bei einer gehäuften Zahl an Fällen mit kleinen Verwertungsgesellschaften und unlauteren Geschäftsmodellen mit Bürgern aus Südosteuropa, bei drohender Unbewohnbarkeit oder bei Überbelegung. In diesen Fällen ist in der Regel von multiplen Problemlagen auszugehen, oft handelt es sich um typische Problemimmobilien. Im Ergebnis kommt nicht immer das WAG zum Einsatz, sondern andere ordnungsrechtliche Instrumente, insbesondere hinsichtlich der Feststellung von Unbewohnbarkeit.

Für das effiziente Funktionieren einer Task Force hat sich gezeigt, dass bei den Akteuren ein gemeinsames Problembewusstsein vorhanden sein muss, bei dem nicht nur auf den eigenen Bereich geschaut wird, und dass ein gemeinsames Ziel verfolgt wird. Wie dieses Ziel am besten erreicht werden kann, wird fallweise in der Task Force besprochen. Darüber hinaus wird in den Fallstädten die Arbeitsgruppe auch dazu genutzt, von Amts wegen tätig zu werden. Durch die hohe Informationsdichte in der Arbeitsgruppe zur Situation vor Ort und über bekannte Eigentümer können räumliche Schwerpunkte von Missständen identifiziert werden. Einige Städte haben dazu sogar ein Kataster der Problemimmobilien angelegt. In diesen Gebäuden wird gezielt nach Missständen geschaut, insbesondere wenn es sich um Geschäftsmodelle mit Bürgern Südosteuropas handelt, da diese selten von sich aus Missstände melden.

### 4.3 Ansätze in der praktischen Anwendung des WAG

„Das Wohnungsaufsichtsgesetz (WAG NRW) ist als Gesetz der Daseinsvorsorge mit ordnungsrechtlichen Elementen konzipiert.“[9] Dieser Satz verdeutlicht bereits den spezifischen Charakter des WAG als ein „sowohl als auch“. Dies gibt den Kommunen einen Ausgestaltungsspielraum, der unterschiedlich genutzt wird und sich in der grundsätzlichen Herangehensweise unterscheidet, und zwar sowohl in der Zielstellung als auch der Vorgehensweise.

---

[9] Siehe „Leitfaden zum Wohnungsaufsichtsgesetz“ (Hrsg.: Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen), S. 6.

Je nach Problemlage und Erfahrungshintergrund liegt in den Fallstädten das Augenmerk entweder stärker auf dem Mieter (Mieterschutz) oder auf der Wohnung (Wohnungsschutz). Für einige Fallstädte bedeutet dies den Schutz der Wohnung und auch den Schutz der Nachbarschaft, um das Quartier vor weiterer Ansteckungsgefahr zu schützen. Gelegentlich wird auch die Bedeutung als Hilfe für den Eigentümer herausgestellt.

Mit Ausnahme einer Fallstadt wurde einhellig betont, dass das zentrale Ziel der Anwendung des WAG die einvernehmliche Lösung mit dem Verfügungsberechtigten sei. In zahlreichen Städten unterbleibt daher die Androhung ordnungsrechtlicher Mittel insbesondere gegenüber Kleineigentümern, da dies nicht erforderlich ist. In den anderen Städten wird die Androhung als Mittel zum Zweck der einvernehmlichen Lösung gesehen (ausführlich Kapitel 4.8).

Der Weg zur einvernehmlichen Lösung wird recht flexibel gehandhabt, so wird in einigen Städten besonderer Wert auf ein rechtssicheres Vorgehen gelegt, das sich an einer möglichen gerichtlichen Auseinandersetzung orientiert, was zu einem stärker formalisierten und schriftlich fixierten Verfahren führt. Rechtliche Absicherungen im Verfahren sind umso wichtiger, je wahrscheinlicher Rechtsstreitigkeiten sind, was in der Regel mit der Problem- und Eigentümerkonstellation zusammenhängt. Dort, wo unlautere Geschäftsmodelle überwiegen, wird auf konsequentes Handeln mit sofortiger Vollziehung der Rechtsmittel gesetzt. Dies kann als eher durchsetzungsorientiertes Vorgehen bezeichnet werden.

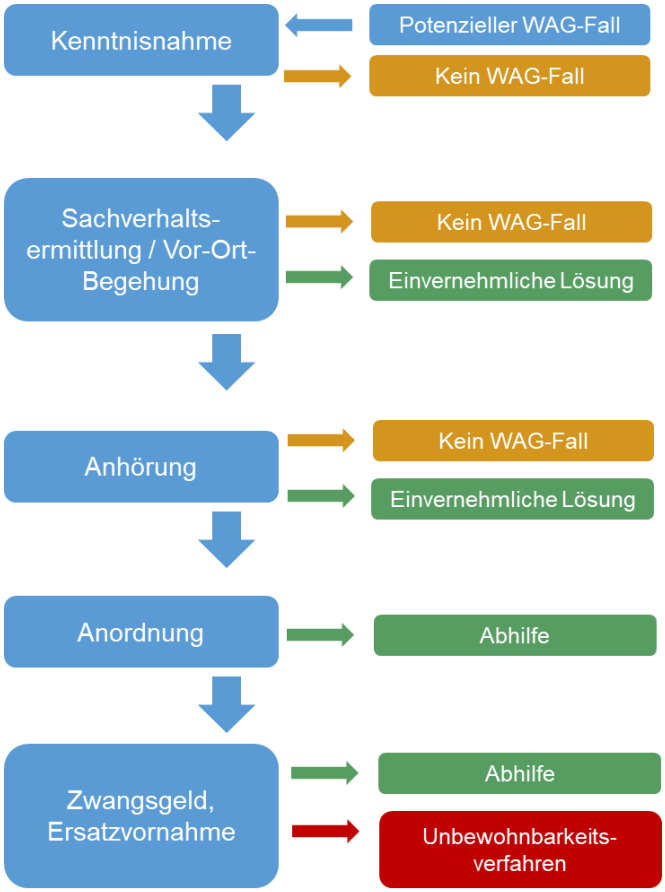
Dem gegenüber steht das stärker konsens- und dialogorientierte Vorgehen, das in vielen Städten erfolgreich praktiziert wird. Es baut darauf, dass bei den meisten Einzeleigentümern und Wohnungsunternehmen der grundsätzliche Wille besteht bzw. die Einsicht herbeigeführt werden kann, Mängel zu beseitigen. In diesen Fallstädten sind bisher so gut wie keine gerichtlichen Auseinandersetzungen vorgekommen (siehe Kapitel 4.8). Aus dieser Erfahrung heraus werden in der Regel pragmatische Vorgehensweisen gewählt, die schneller, mit weniger Aufwand und nachhaltiger zu einvernehmlichen Lösungen führen. Die Wohnungsaufsicht versteht sich als erster Ansprechpartner und als Moderator, der auch eine vermittelnde oder schlichtende Rolle übernimmt. Im Verfahren wird im Dialog mit dem Verfügungsberechtigten nach Lösungen gesucht und damit dem klassischen Grundsatz des § 10 Verwaltungsverfahrensgesetz NRW gefolgt, das Verfahren „einfach, zweckmäßig und zügig durchzuführen“. Im Rahmen der Expertengespräche ergaben sich keine Hinweise, dass das Gesetz seitens der Kommunen einseitig zum Nachteil oder gar zur Überwachung der Eigentümer eingesetzt wird.

## 4.4 Verfahren zur Beseitigung von Verwahrlosung und Missständen

Die mit Abstand meisten Fälle der Wohnungsaufsicht beziehen sich auf die Beseitigung von Verwahrlosung und Missständen gemäß § 7 WAG (siehe Kapitel 3.2.3). In der Praxis gibt es dazu ein umfassendes Verwaltungsverfahren, das aus verschiedenen Schritten bestehen kann (Abbildung 4.1).

**Abbildung 4.1**

**Ablauf eines Verwaltungsverfahrens nach WAG**




Im Sinne der einvernehmlichen Lösung besteht die Möglichkeit, nach jedem Schritt den Fall zu beenden, wenn der Verfügungsberechtigte den Mangel behoben hat. Teil des Verfahrens, aber den Anordnungen des § 7 vorgelagert, ist die Sachverhaltsermittlung nach § 6 WAG.

Wie unten im Kapitel 4.4.1 dargestellt wird, beginnt das Verwaltungshandeln aber noch vor der Sachverhaltsermittlung mit der Kenntnisnahme des Falles. Diese beiden Schritte werden in aller Regel in gleicher Weise auch in Fällen der Unbewohnbarkeit (§ 8), der

Überbelegung (§ 9) oder der Zweckentfremdung (§ 10) angewendet. In den folgenden Abschnitten wird die Anwendungspraxis der einzelnen Verfahrensschritte beschrieben.

### 4.4.1 Kenntnisnahme

In welcher Weise erlangt die Wohnungsaufsicht Kenntnis von einem Mangel, wie wird mit dieser Information anschließend umgegangen? Diese Phase wird in den Fallstädten insgesamt recht unterschiedlich intensiv und unterschiedlich formalisiert durchgeführt. Das Gros der Kenntnisnahme erfolgt durch Hinweise der betroffenen Mieter, sei es telefonisch, schriftlich oder persönlich.

Die Wohnungsaufsicht ist dabei zumeist erste Anlaufadresse und übernimmt häufig die Rolle eines „Kummerkastens“, denn viele Mieter sind damit überfordert, ihre privatrechtlichen Möglichkeiten auszuschöpfen. Somit erfolgt vielfach eine erste Beratung der Mieter. Darin kommt die Philosophie des Mieterschutzes durch das WAG zum Ausdruck. In seltenen Fällen kommen Hinweise vom Mieterverein oder von Anwohnern, letztere insbesondere bei vermuteter Überbelegung. In seltenen Fällen melden sich auch Eigentümer, insbesondere wenn es Probleme mit Mietern mit „Messie“-Verhalten oder anderen unangemessenen Verhaltensweisen gibt.

Meldungen gelangen auch durch andere Ämter an die Wohnungsaufsicht, wenn sie der Ansicht sind, es handele sich um einen WAG-Fall. So können zum Beispiel Hinweise vom Jugendamt kommen, das Kenntnisse durch Hausbesuche erlangt hat, vom Sozialamt, der Ausländerbehörde, dem Quartiersmanagement oder dem Einwohnermeldeamt (Überbelegung). Gelegentlich kommen auch Meldungen vom Versorgungsunternehmen, wenn in Häusern Wasser oder Strom abgeklemmt werden soll. In den meisten Fallstädten spielen diese Wege der Kenntnisnahme eine deutlich untergeordnete Rolle, vor allem in den Städten mit einer Task Force besteht ein institutionalisierter Austausch, in dem systematisch Hinweise erörtert und ihnen nachgegangen werden.

In einigen Fallstädten spielt das Jobcenter eine größere Rolle. So melden auf Anraten des Jobcenters SGB II-Empfänger einen Mangel in ihrer Wohnung. Hintergrund ist, dass die Bedarfsgemeinschaften umziehen wollen, aber nicht ausreichend Gründe für eine Genehmigung des Umzugs seitens des Jobcenters vorliegen. Deswegen wird ein vermeintlicher Missstand gemeldet, da dies ein triftiger Umzugsgrund ist. Da das Jobcenter keine Kontrollen in den Wohnungen vornimmt, verweist es die Bedarfsgemeinschaft an die Wohnungsaufsicht. Es hat sich jedoch gezeigt, dass in den allermeisten Fällen kein tatsächlicher Mangel vorlag oder dieser mieterseitig verursacht war. In den Fallstädten hat die Zahl dieser Art Fälle jedoch deutlich abgenommen. Offensichtlich hatte sich herumge-

sprochen, dass dieser Weg aus Sicht der Bedarfsgemeinschaften nicht funktioniert, um einen Umzug genehmigt zu bekommen.

Insgesamt erfolgt die Kenntnisnahme durch die Wohnungsaufsicht überwiegend passiv, das heißt, die Hinweise werden an sie herangetragen. Dies hat zum einen seine Ursache darin, dass für ein aktives und präventives Vorgehen die Personalausstattung in den meisten Fallstädten nicht ausreicht. Zum anderen besteht aus Sicht der Mitarbeiter wegen fehlender Problemlagen häufig auch keine Notwendigkeit, allerdings mit zwei Ausnahmen: Stellt sich bei einer Ortsbesichtigung einer Wohnung heraus, dass auch weitere Wohnungen von einem Mangel – zum Beispiel einem Wasserschaden – betroffen sein können, wird zumeist auch dem nachgegangen. Ein aktives Aufsuchen erfolgt auch in den Städten mit einer Task Force, in denen gehäuft Problemimmobilien im Kontext der Zuwanderung aus Südosteuropa auftreten. Aus den Vor-Ort-Erkenntnissen werden Mängel vermutet, die von den zugewanderten Mietern in aller Regel nicht gemeldet werden, weil sie der deutschen Sprache nicht mächtig sind oder sich nicht trauen, sich zu beschweren, Angst vor dem Verlust ihrer Wohnung haben oder ihre Wohnsituation gemessen an den Verhältnissen ihrer Herkunftsregion als nicht so problematisch auffassen. Hier werden dann Verfahren im Sinne des Wohnungsschutzes eröffnet.

Wenn Mieter sich bei der Wohnungsaufsicht melden, erfolgt in vielen Fallstädten quasi als Vorstufe der Sachverhaltsermittlung eine erste Filterung, ob der gemeldete Sachverhalt wirklich ein WAG-Fall ist. Dies erfolgt vor allem in Städten mit einem dialog- und konsensorientierten Ansatz. Denn in einem ersten persönlichen oder telefonischen Gespräch können schon einige Probleme gelöst werden. So rufen oft aufgebrachte Mieter an, die nur mal „ihren Frust ablassen wollen“ und beruhigt werden können. Oder es kann bei spezifischen Problemen an entsprechende Beratungsstellen verwiesen werden (zum Beispiel Mieterverein). Oft haben die Mieter keine Kenntnis von ihren Rechten, wissen nicht von den zivilrechtlichen Möglichkeiten oder haben ihren Vermieter überhaupt noch nicht kontaktiert. Von der Wohnungsaufsicht werden die Mieter stets zuerst einmal angehalten, diese Wege zu gehen. Bleibt dies ohne Erfolg, wird die Wohnungsaufsicht zugunsten der Mieter aktiv. Dabei wurde von den Mitarbeitern sehr deutlich formuliert, dass „man sich nicht vor den Karren spannen lassen würde“, d. h. man mischt sich in Streitigkeiten zwischen Mieter und Verfügungsberechtigtem nicht ein, es sei denn, es ist Gefahr im Verzug, was jedoch in den Fallstädten nur selten aufgetreten ist.

In einigen Kommunen müssen die Mieter, wenn sie Kontakt aufnehmen, um einen Mangel zu melden, zuerst ein Antragsformular (teilweise im Internet abrufbar) ausfüllen, mit Angaben zum Mangel, zum Verfügungsberechtigten sowie der bisherigen Eigeninitiative gegenüber dem Vermieter. Manchmal werden auch schon Fotos oder Mietverträge beigefügt. Dadurch ergibt sich eine gewisse Filterwirkung, wodurch ein Teil der Anträge sich

erledigt. Die ausgefüllten Anträge, die die Vermutung rechtfertigen, dass es sich um einen WAG-Fall handeln könnte, bilden dann den Beginn der Sachverhaltsermittlung. Zugleich ist so eine frühzeitige Ermittlung der Verfügungsberechtigten möglich.

Wie die Expertengespräche in den Fallstädten ergeben haben, verbergen sich hinter dem Begriff des „WAG-Falles“ recht unterschiedliche Sachverhalte. Im Folgenden sollen die Unterschiede kurz beschrieben werden, da sie für das Verständnis der Praxis des WAG von Bedeutung sind:

- Am häufigsten bezieht sich ein Fall auf eine Wohnung, für die eine Mängelanzeige vorliegt.
- Stellt sich zum Beispiel nach einer Anzeige bei einer Begehung heraus, dass eine Schimmelproblematik in einer Wohnung durch einen Wasserschaden im Dachbereich hervorgerufen wurde, von dem noch weitere Wohnungen betroffen sind, wird dies von einigen Städten als ein Fall betrachtet, da die Ursache derselbe Mangel ist, unabhängig von der Zahl der betroffenen Wohnungen, in anderen sind es mehrere Fälle.
- Zeigt sich im Lauf eines Verfahrens neben dem angezeigten Mangel ein weiterer Mangel, so behandeln dies einige Kommunen als zwei Fälle, da verschiedene Mängel vorliegen, denen unterschiedlich abgeholfen werden konnte. Andere Kommunen fassen dies als einen Fall auf, weil eine Wohnung bzw. ein Mieter betroffen ist bzw. es sich um denselben Verfügungsberechtigten handelt.
- Ähnliches gilt auch für Mängel an der gemeinschaftlich genutzten Mietsache, wie zum Beispiel einem defekten Aufzug, was zumeist als ein Fall angesehen wird, obwohl der Mangel alle Wohnungen im Gebäude betrifft.
- Tritt der gleiche Mangel in der Wohnung wieder auf, handelt es sich quasi um eine Wiederaufnahme des Falls mit dem gleichen Verfügungsberechtigten, sodass dies kein neuer Fall ist.

Interessant ist auch die Frage, wann aus Sicht der Wohnungsaufsicht ein WAG-Fall beginnt:

- In einigen Städten beginnt der Fall bereits mit dem Anruf eines Mieters, da damit bereits unter Umständen Beratungsleistungen und damit Arbeitsaufwand entsteht. Dies ist vor allem relevant in Städten, in denen eine größere Anzahl der Mängel auf mieterseitiges Verhalten zurückzuführen ist oder eine zwischen Mieter und Eigentümer mietrechtlich zu lösende Angelegenheit darstellt, wodurch es letztendlich zu keinem WAG-Fall wird.

- In anderen Städten beginnt der Fall erst mit der Anhörung oder wenn ein Bericht zum Sachverhalt geschrieben wird.
- Wenn ein Verfahren nach § 7 WAG (Verwahrlosung oder Missstand) eröffnet wird, sich im Verlauf aber zeigt, dass Unbewohnbarkeit droht (§ 8), wird dies trotzdem nur als ein Fall betrachtet.
- Verfahren nach § 9 WAG (Überbelegung) werden zumeist als Fall geführt, auch wenn die Überprüfung ergeben hat, dass keine Überbelegung vorliegt.

Bei der Zuordnung zu Jahren wird als Kriterium verwendet, ob Fälle in dem Jahr begonnen, begonnen und abgeschlossen oder bearbeitet wurden. Dies kann insbesondere für schwierige Problemkonstellationen, bei denen Verfahren meist länger als ein Jahr dauern, einen Unterschied ausmachen.

Im Ergebnis kann sich also die Bezeichnung WAG-Fall auf einen Mangel, eine Wohnung, ein Gebäude, einen Eigentümer oder ein Verfahren beziehen.

### 4.4.2 Sachverhaltsermittlung

Die Sachverhaltsermittlung nach § 6 WAG ist die erforderliche Grundlage zur Anwendung der §§ 7 bis 10 WAG. Ziel der Sachverhaltsermittlung ist es, den Mangel und seine Ursachen aufzunehmen und umfassend zu beschreiben. Diese muss geeignet sein, zu klären,

- ob ein Schaden mieterseitig oder vermieterseitig bedingt ist,
- ob auf den Sachverhalt das WAG zutrifft oder andere Instrumente anzuwenden sind und
- in welcher Weise dem Mangel abgeholfen werden kann.

Darüber hinaus ist die Sachverhaltsermittlung Grundlage für die Kontaktaufnahme mit dem Verfügungsberechtigten. Kernstück der Sachverhaltsermittlung ist die Besichtigung vor Ort.

**Worin liegt der Mangel, welches sind die Ursachen?**

Wie in Kapitel 3.2.2 bereits ausgeführt, ist das häufigste Problem Durchfeuchtung und Schimmel, wesentlich seltener tauchen Probleme mit der Heizung, mit nicht schließenden Haustüren, Vermüllung oder defekten Aufzügen in Hochhäusern auf (zu Missständen, die

zur Unbewohnbarkeit führen, siehe Kapitel 4.5). Ursachen sind unterlassene Instandhaltung, nicht-dauerhafte Reparatur nur des Nötigsten, Schäden durch Verschleiß, aber auch durch falschen Gebrauch. Letzteres trifft häufig auf die Schimmelproblematik zu, wenn zum Beispiel in schwach gedämmten Altbauten neue Fenster installiert werden und anschließend mieterseitig das Lüftungsverhalten nicht angepasst wird.

Ob die Schimmelprobleme mieterseitig oder vermieterseitig bedingt sind, kann bei der Ortsbegehung meistens sicher geklärt werden, denn in fast allen Fallstädten gibt es technische Instrumente zur Bestimmung von Wand- und Luftfeuchtigkeit, auch Erfahrungswerte spielen eine große Rolle. In einigen Städten gibt es eine Schimmelschlichtungsstelle, in der Mieterbund und Haus & Grund vertreten sind bzw. eine Beratungsstelle der Verbraucherberatung, die - soweit von beiden Parteien akzeptiert – am Ortstermin teilnimmt und damit die Wohnungsaufsicht fachlich unterstützt. Ziel ist auch hier eine einvernehmliche Lösung.

Eine besondere Herausforderung stellen für die Fallstädte Mängel an der gemeinschaftlich genutzten Mietsache wie defekte Haustüren oder Aufzüge dar. Grundsätzlich wird die Wohnungsaufsicht tätig und fordert den Verfügungsberechtigten auf, die Mängel zu beheben, um die Nutzung wieder allen Mietern zu ermöglichen. Gelegentlich zeigt sich jedoch, dass wiederholte Schäden auch mieterseitig verursacht sein können, dann wird mit dem Verfügungsberechtigten ein Kompromiss gesucht. Besonders problematisch können Fälle sein, bei denen es durch unsachgemäßes Verhalten zu erheblichen Zerstörungen kommt. Die Kommunen behandeln diese Fälle mit Augenmaß und nutzen ihr Ermessen, ob und inwiefern sie eine Reparatur einfordern.

Insgesamt sind die Überprüfungen, von wem der Mangel ausgeht, seitens der Wohnungsaufsicht erforderlich, denn in den meisten Fallstädten liegt in über der Hälfte der Fälle Mieterverschulden vor. Die Wohnungsaufsicht muss sich also mit vielen Sachverhalten beschäftigen, die letztendlich nicht zu einem WAG-Fall werden, aber erheblichen Aufwand verursachen.

**Ermittlung und Information der Verfügungsberechtigten**

Häufig erfolgt die Ermittlung des Verfügungsberechtigten und seiner Anschrift bereits bei der Kontaktaufnahme, in einigen Fällen muss jedoch nachrecherchiert werden, zum Beispiel über das Grundbuchamt. Handelt es sich um Kleineigentümer und private Wohnungsunternehmen, so ist die Ermittlung von Anschriften und Ansprechpartnern in der Regel unproblematisch, da sie zumeist in der Region ansässig sind.

Größer sind die Schwierigkeiten bei komplexeren Eigentumsverhältnissen, zum Beispiel Erbengemeinschaften sowie bei Verfügungsberechtigten mit Wohnsitz im Ausland. Diese sind zum Teil schwer zu erreichen, zudem können auch die Hausverwaltungsstrukturen sehr unklar sein. Dies gilt nicht nur für Einzeleigentümer, sondern auch für kleine Verwertungsgesellschaften und unlautere Geschäftsmodelle mit zum Teil verschachtelten Eigentums- und Verwaltungsstrukturen. So sei beispielsweise die Ermittlung „bei englischen Unternehmen mit zypriotischem Management schwierig." Aber auch bei privaten Wohnungsunternehmen mit größeren Wohnungsbeständen ist es teilweise nicht einfach, konkrete Ansprechpartner vor Ort zu erreichen. Je nach Problem- und Eigentümerkonstellation ist die Ermittlung der Verfügungsberechtigten also mit unterschiedlichem Aufwand verbunden, was schlussendlich der Wohnungsaufsicht jedoch fast immer gelingt. Die bewusste und gezielte Verschleierung von Ansprechpartnern ist hingegen eher die Ausnahme und betrifft vor allem Fallstädte, in denen in größerem Umfang unlautere Geschäftsmodelle mit Zugezogenen aus Südosteuropa praktiziert werden.

Im größeren Teil der Fallstädte werden die Vor-Ort-Termine zuerst nur mit dem Mieter vereinbart und die Verfügungsberechtigten erst im Nachhinein über die Ergebnisse informiert. Diese etwas formalere Vorgehensweise wird zum einen gewählt, um bei einem höheren Anteil an Fällen durch Mieterverschulden nicht unnötig mit dem Verfügungsberechtigten in Kontakt zu treten.[10] Zum anderen wird diese Vorgehensweise vor allem in Städten bevorzugt, in denen der Anteil an Kleineigentümern deutlich geringer ist. Hinsichtlich der Frage, ob eine direkte Konfrontation von Mieter und Vermieter mit Mängeln eher günstig oder eher ungünstig für den Verfahrensverlauf ist, sind die Einschätzungen in den Fallstädten kontrovers.

Die Vereinbarung für den Ortsbegehungstermin erfolgt in aller Regel in Schriftform. In den Schreiben an die Verfügungsberechtigten wird in den dialog- und konsensorientierten Fallstädten nur im Allgemeinen auf das WAG als Handlungsrahmen hingewiesen, in den durchsetzungsorientierten Fallstädten hingegen werden bereits schon hier die weiteren Schritte und mögliche Zwangsmittel aufgeführt.

Hinsichtlich des Zeitpunkts der Information der Verfügungsberechtigten gehen die Fallstädte unterschiedliche Wege. In einigen Städten werden zu dem Termin der Vor-Ort-Besichtigung sowohl die Mieter als auch die Vermieter angeschrieben bzw. eingeladen. Bei letzteren erfolgt zumeist ein allgemeiner Hinweis auf das WAG. Ziel ist hier im Sinne der dialogorientierten Vorgehensweise, die Eigentümer möglichst früh einzubinden und ggf. die vermittelnde Funktion zwischen Mieter und Vermieter einzunehmen. Dazu liegen

---

[10] Einige Mitarbeiter sehen es im Sinne des Wohnungsschutzes und der Gleichbehandlung der Parteien auch als ihre Pflicht, den Vermieter über mieterseitiges Fehlverhalten zu informieren.

insbesondere bei Kleineigentümern gute Erfahrungen vor, zumal damit die Chance besteht, das Problem gleich vor Ort einvernehmlich zu lösen. Manchmal sind diese Eigentümer ganz dankbar, dass sie über die Wohnungsaufsicht von den Missständen erfahren. Häufig erscheinen die Verfügungsberechtigten jedoch nicht, sodass sie im Nachgang der Ortsbegehung informiert werden.

**Ortsbegehung**

Sofern nicht bereits bei der Kontaktaufnahme deutlich geworden ist, dass es sich nicht um einen WAG-Fall handelt, findet stets eine Ortsbesichtigung statt. Je nach Organisationsstruktur der Wohnungsaufsicht nimmt ein Verwaltungssachbearbeiter oder ein technischer Mitarbeiter den Termin wahr (siehe Kapitel 4.2). Je nach Problemkonstellation macht er dies alleine oder es werden noch Mitarbeiter aus anderen Ämtern, zum Beispiel dem Bauordnungsamt, mit herangezogen. Bei nichtdeutschen Eigentümern kommt oft noch ein Dolmetscher hinzu. Insbesondere bei kleinen Verwertungsgesellschaften und unlauteren Geschäftsmodellen werden die Mitarbeiter aus Sicherheitsgründen häufig durch den Ordnungsdienst begleitet. Der größte Aufwand wird bei Problemimmobilien durch die Task Force betrieben. Hier kommen durchaus mehrere Ämter bis hin zur Polizei zum Einsatz, da es zumeist um besonders schwere und multiple Problemlagen bis hin zur Unbewohnbarkeit geht und diese Eigentümergruppe die geringste Kooperationsbereitschaft zeigt. Das Betreten der Wohnungen durch die Wohnungsaufsicht ist in aller Regel kein Problem (siehe Kasten).

Die Ergebnisse der Sachverhaltsermittlung werden als Protokoll, Aktenvermerk oder Prüfbericht einschließlich Foto-Dokumentation und ggf. Messwerte-Protokolle schriftlich festgehalten. Für eine möglichst gute Beurteilungsgrundlage wird dabei alles aufgenommen, nicht nur der gemeldete Mangel, sondern ggf. auch weitere Mängel in Wohnung, Gebäude oder Umfeld. Der Bericht enthält des Weiteren Empfehlungen/Verpflichtungen an den Mieter und/oder den Vermieter zum weiteren Umgang mit dem Mangel. In den meisten Fallstädten prüft der technische Mitarbeiter bereits, ob es sich um einen WAG-Fall handelt oder nicht. Der Bericht der Sachverhaltsermittlung dient den Verwaltungsmitarbeitern als Grundlage für die weitere Verfahrensbearbeitung.

Insgesamt sind die Ortsbesichtigungen und die Erstellung der Berichte relativ zeitaufwändig und bei Problemimmobilien personalintensiv. An die Mitarbeiter vor Ort werden relativ hohe Anforderungen gestellt, sowohl was das bautechnische Verständnis bezüglich der Mängel betrifft als auch im Umgang mit den Menschen und den schwierigen Wohnsituationen. Die Diskussion mit Mietern und Verfügungsberechtigten erfordert eine ausreichende Akzeptanz als Persönlichkeit und ein gewisses Gespür für Gesprächssituationen, ins-

besondere in der dialogorientierten Vorgehensweise, sowie ein gutes persönliches Standing, insbesondere bei der eher durchsetzungsorientierten Vorgehensweise.

**Externe Gutachten**

Nach § 6 Absatz 1 WAG müssen die Gemeinden die notwendige Sachverhaltsermittlung durchführen. Ist ein Sachverhalt ausermittelt, ohne dass die Schadensursache endgültig festgestellt wurde, kann die Kommune ein externes Gutachten beauftragen. Dies wäre am ehesten denkbar in Städten ohne technisches Fachpersonal, kommt aber auch bei ihnen nur in Einzelfällen vor. Hauptgrund dafür ist, dass in den meisten Fallstädten kein eigenes Budget zur Verfügung steht, da in diesem Fall die Kosten von der Kommune zu tragen sind. Eher werden andere Ämter um Amtshilfe gebeten.

Nach § 6 Absatz 2 WAG kann die Gemeinde anordnen, dass der Verfügungsberechtigte weitere notwendige Sachverhaltsermittlungen durchzuführen hat, dazu kann auch die Einholung von externen Gutachten gehören. Es kann auch der Fall sein, dass der Verfügungsberechtigte zu einer anderen Einschätzung des Sachverhaltes kommt als die Wohnungsaufsicht. Die Kosten für das Gutachten sind zuvörderst von dem Verfügungsberechtigten zu tragen, bestätigt das Gutachten den Verdacht jedoch nicht, so sind dem Verfügungsberechtigten seitens der Wohnungsaufsicht die Kosten zu erstatten.

Auch diese Aufforderung erfolgt in der Praxis äußerst selten, und zwar weil zum einen die hohe Anzahl relativ einfacher Mängel von den technischen Mitarbeitern gut beurteilt werden können und deswegen insbesondere im Zuge der konsensorientierten Vorgehensweise zu einer hohen Anzahl einvernehmlicher Lösungen führt.

Darüber hinaus besteht für beide Seiten ein Kostenrisiko. So verfügt die Wohnungsaufsicht nicht über eine eigene Haushaltskostenstelle und auf Seiten der Eigentümer besteht häufig eine fehlende Investitionskraft oder ein fehlender Investitionswille, weswegen weitere Kosten gleichfalls möglichst vermieden werden.

**Betretungsrecht**

Immer wieder wird im Zusammenhang mit dem WAG das Betretungsrecht grundsätzlich diskutiert. Es gab die Forderung, den Städten und Gemeinden erst nach richterlicher Anordnung das Betreten der Häuser und Wohnungen zu erlauben.

Nach § 11 WAG kann die Wohnungsaufsicht nach Ankündigung zu angemessenen Tageszeiten mit Einwilligung der Mieter die Wohnung betreten. Ohne Einwilligung darf sie die Wohnung nur in 2 Ausnahmefällen betreten: um eine Überbelegung nach § 9 zu untersuchen und im Wege der Nachschau, ob eine nach § 8 für unbewohnbar erklärte Wohnung, wieder bewohnt wird.

In der Praxis der Wohnungsaufsicht ist dies jedoch von geringer Brisanz, gab es doch in fast allen Fallstädten bisher keine Konflikte. Denn in der Regel ist das Betreten der Wohnung unproblematisch, da die Bewohner selbst ein Interesse haben, den Sachverhalt aufzuklären. Auch in den Fällen, in denen der Verfügungsberechtigte an dem Vor-Ort-Termin mit teilnimmt, erfolgt dies fast immer im gegenseitigen Einvernehmen. Wurde im Einzelfall der Zutritt verweigert, hat die Wohnungsaufsicht sich kurzfristig zurückgezogen bis die Voraussetzungen geklärt waren.

Bei den Problemimmobilien, die insbesondere von Bürgern aus Südosteuropa bewohnt werden, wird die Wohnungsaufsicht von sich aus aktiv. Diese Mieter stehen häufig noch in weiteren Abhängigkeiten zum Verfügungsberechtigten, zudem empfinden sie die Mängel und das Unterschreiten deutscher Mindeststandards als nicht so problematisch. Sie würden von sich aus nicht die Wohnungsaufsicht einschalten, sind unter Umständen auch eingeschüchtert. In der Regel wird der Wohnungsaufsicht Zutritt gewährt, ansonsten findet keine Begehung statt.

Wird dem Verdacht der Überbelegung nachgegangen, finden unangekündigte Besuche statt. In diesen Fällen wird die Wohnungsaufsicht bzw. Task Force durch das Ordnungsamt oder selten die Polizei begleitet, um dem Betretungsrecht Nachdruck zu verleihen.

### 4.4.3 Anhörung und Aufforderung zur freiwilligen Abhilfe

Bevor eine Anordnung nach § 7 WAG erfolgen kann, soll nach § 7 Absatz 2 WAG dem Verfügungsberechtigten die Chance gegeben werden, sich zu den Sachverhalten zu äußern bzw. freiwillig dem Mangel abzuhelfen. Diese Aufforderung kann mit der Anhörung nach § 28 VwVfG NRW verbunden werden. An dieser Stelle des Verfahrens unterscheiden sich die Vorgehensweisen deutlich zwischen der im Großteil der Fallstädte angewen-

deten dialogisch-konsensorientierten und eher pragmatischen sowie der rechtlich-durchsetzungsorientierten Vorgehensweise.

Die dialogisch-konsensorientierte Vorgehensweise wird vor allem in Städten mit einfachen Problemkonstellationen, in denen Kleineigentümer und private Wohnungsunternehmen dominieren, angewendet, da bei ihnen die Mitwirkungsbereitschaft in der Regel höher ist. Die Phase der Anhörung und freiwilligen Abhilfe ist damit die wichtigste Phase, während der in hohem Maße einvernehmliche Lösungen gefunden werden.

In einigen Städten wird nach der Sachverhaltsermittlung zuerst ein telefonisches oder ein persönliches Gespräch mit Verfügungsberechtigten gesucht, um ein Vertrauensverhältnis aufzubauen, das einvernehmliche Lösungen befördert. Vielfach ist in diesen Städten eine solche Kontaktaufnahme und Schilderung der Sachlage ausreichend, um den Verfügungsberechtigten dazu zu bewegen, die Beseitigung der Missstände zuzusichern.

In den meisten Städten erfolgt ein Anschreiben der Wohnungsaufsicht mit einem sachlichen Charakter ohne Androhung von Zwangsmitteln, ggf. mit einem allgemeinen Hinweis auf das WAG. Darin wird das Ergebnis der Sachverhaltsermittlung mitgeteilt und um eine Stellungnahme gebeten, wie dem Mangel abgeholfen werden soll – manchmal mit Durchschrift an den Mieter. Dafür wird eine individuell festgesetzte Frist eingeräumt. Kann der Verfügungsberechtigte Schwierigkeiten bei einer raschen Umsetzung glaubhaft machen, werden in gemeinsamen Gesprächen die individuellen Gegebenheiten berücksichtigt und pragmatische Lösungen gesucht (Fristverlängerung, Lösungen in Teilschritten etc.). Oberstes Ziel ist es, in dieser Phase eine einvernehmliche Lösung zu erreichen. In vielen Fällen reichen zwei Termine und zwei Briefe bis zur einvernehmlichen Lösung.

Erst wenn die Verfügungsberechtigten nicht reagieren oder offensichtlich eine Hinhaltetaktik verfolgen oder sich weigern, Maßnahmen umzusetzen – was in diesen Städten eher Einzelfälle sind – geht die konsensorientierte Vorgehensweise in die durchsetzungsorientierte über.

Städte, in denen die durchsetzungsorientierte Vorgehensweise vorherrscht, sind durch schwierigere Problem- und Eigentümerkonstellationen und zumeist eine besonders große Zahl an WAG-Fällen gekennzeichnet, es häufen sich Problemimmobilien, kleinere Verwertungsgesellschaften und unlautere Geschäftsmodelle. Basierend auf zahlreichen Erfahrungen wird in diesen Städten mehr oder weniger davon ausgegangen, dass die genannten Eigentümer in der Regel nicht auf die Anhörung reagieren und die Mängel nicht freiwillig beheben. Die Phase der Anhörung wird daher eher als formal-rechtliche Notwendigkeit angesehen, um eine Anordnung erlassen zu können. Deswegen werden bereits in dem Anhörungsanschreiben oft Zwangsmittel angedroht. Um die Verfahren nicht in die

Länge zu ziehen, wird also von Anfang an ein relativ hoher Druck gegenüber dem Verfügungsberechtigten aufgebaut. Es erfolgt eine stringente Fristsetzung – auch um Hinhaltetaktiken zu verhindern –, deren Nicht-Einhaltung nicht geduldet wird und eine weitere Verschärfung zur Folge hat.

Dabei entsteht manchmal das Problem der scheinbaren freiwilligen Abhilfe, indem der Verfügungsberechtigte mit einigen Maßnahmen angefangen, diese aber nicht vollendet hat. Das macht bei der Überwachung der Maßnahmen eine vielfache Prüfung und erneutes Einschreiten notwendig, wodurch das Verfahren sehr aufwändig wird.

Insgesamt ist die Phase der Anhörung bei schwierigen Problem- und Eigentümerkonstellationen häufig durch ein wenig konstruktives und lösungsorientiertes Verhalten der Verfügungsberechtigten gekennzeichnet. Das führt bei einigen Mitarbeitern der Wohnungsaufsicht zu der Bewertung, dass es sich in diesen Fällen bei der Anhörung nur um ein „Vorgeplänkel der Anordnung“ handelt.

Führt die Anhörung nicht zu einer freiwilligen Abhilfe bzw. werden die gesetzten Fristen überschritten, erfolgt die Anordnung zur Beseitigung des Mangels nach § 7 WAG. Hier unterscheiden sich der konsensorientierte und der durchsetzungsorientierte Ansatz kaum noch voneinander, nur dass bei ersterem die Anordnung die Ausnahme und bei letzterem die Regel ist.

Mit der Anordnung wird die Beseitigung der in der Sachverhaltsermittlung festgestellten Mängel gefordert. Dies erfolgt stets unter Festlegung von Fristen, deren Dauer je nach Gefahrenlage festgesetzt wird. In aller Regel werden mit der Anordnung zugleich Zwangsmittel angedroht. Die Anordnung wird mit Zustellungsurkunde zugestellt. Dies verdeutlicht den starken rechtlich-durchsetzungsorientierten Charakter dieser Phase des Verfahrens.

Diese Vorgehensweise erzielt eine hohe Wirkung, da die meisten Eigentümer darauf reagieren und merken „jetzt wird es ernst“. Entsprechend wird in den überwiegenden Fällen der Anordnung Folge geleistet. Wenn die Verfügungsberechtigten aktiv werden, wird das Zwangsgeld nicht festgesetzt, kommen sie dem nicht nach, wird es festgesetzt (siehe Kapitel 4.8). In einigen Fällen wird bei Nichtbefolgung im Anschluss auch die Unbewohnbarkeit erklärt. Damit wird die Anordnung nach § 7 WAG zur Vorstufe von § 8 WAG (siehe Kapitel 4.5). Eine andere Möglichkeit wäre die Ersatzvornahme.

### 4.4.4 Ersatzvornahme

Die Einschätzungen zur Ersatzvornahme in den Fallstädten beruhen weniger auf Erfahrungen als auf grundsätzlichen Überlegungen, denn nur in einer Fallstadt wurde sie durchgeführt. Die Gründe, warum die Wohnungsaufsicht nicht in Ersatzvornahme gegangen ist oder gehen würde, sind vielfältig:

- Wegen der hohen Wirkung der freiwilligen Abhilfe und der Anordnung ist sie faktisch nur in wenigen Fällen erforderlich.
- Die Kosten der Ersatzvornahme können in den meisten Fallstädten mangels Haushaltskostenstellen nicht vorgestreckt werden.
- Zu der Möglichkeit der grundbuchlichen Sicherung bestehen in der Regel keine Erfahrungen.
- Es wird eingeschätzt, dass eine öffentliche Last im Grundbuch bei wenig werthaltigen Problemimmobilien – die den überwiegenden Teil der Fälle umfassen dürften – ein hohes finanzielles Risiko für die Kommune darstellt. Bei finanzschwachen Eigentümern wird befürchtet, dass die Kommune auf den Kosten sitzen bleibt.
- Ein großes Problem sei die Art und der Umfang der Mangelbehebung, denn gegenüber dem Verfügungsberechtigten kann nur die Schaffung des Mindeststandards gefordert werden, der durchaus unter dem aktuellen Standard liegen kann. Dadurch ergibt sich ein Spannungsfeld zwischen technisch sinnvollen Lösungen und Mehrkosten, das sehr streitbehaftet sein kann.
- Letztendlich muss auch bei der Ersatzvornahme die Wirtschaftlichkeit der Immobilie gewährleistet werden, die Kommune kann aber nicht die Rolle des Eigentümers hinsichtlich strategischer und wirtschaftlicher Entscheidungen übernehmen.
- Ersatzvornahmen bedeuten für die Wohnungsaufsicht einen hohen personellen und zeitlichen Aufwand, da die Leistungen ausgeschrieben werden müssen, es sei denn, es ist Gefahr im Verzuge. Für die Ausschreibung fehlt zudem häufig auch die Fachkenntnis.
- Anders als das Zwangsgeld taugt die Ersatzvornahme auch nicht als Drohpotenzial, den Eigentümer zur Abhilfe zu bewegen.

Insgesamt ist auch zukünftig zu erwarten, dass die Ersatzvornahme in der Praxis der Wohnungsaufsicht fast keine Rolle spielen wird.

### 4.4.5 Nachprüfung und Beendigung des Verfahrens

Ist ein Mangel beseitigt, wird das Verfahren beendet. Die tatsächliche Beendigung des Verfahrens durch die Wohnungsaufsicht erfolgt je nach Problemkonstellation und Personalsituation unterschiedlich. In einigen, zumeist einfachen Fällen wird in einigen Städten abgewartet, ob sich der Mieter hinsichtlich des Mangels erneut meldet, ansonsten wird das Verfahren abgeschlossen. Manchmal werden auch Bescheinigungen von Handwerkerleistungen als Beleg der Mangelbeseitigung akzeptiert oder es wird bei Mietern telefonisch nachgefragt.

Bei einem großen Teil der Fallstädte wird jedoch eine aktive Nachprüfung vor Ort durchgeführt und protokolliert. Vor allem in Städten mit schwierigen Problem- und Eigentümerkonstellationen erfolgen die Nachprüfungen systematisch und regelmäßig. Manchmal sind aufgrund „scheibchenweiser“ Maßnahmen der Verfügungsberechtigten auch Wiederholungsprüfungen notwendig.

Bei der Durchführung von Nachprüfungen treten in der Regel keine Probleme auf, Ausnahmen können entstehen, wenn während des Verfahrens der Mieter umgezogen ist. Dies kommt in entspannten Wohnungsmärkten öfters vor, in angespannten hingegen selten. Im Sinne des Wohnungsschutzes wird in einigen Fallstädten weiterhin auf die Beseitigung des Mangels gedrängt. Die Nachprüfung vor Ort ist allerdings erschwert, denn hier muss der Nachmieter freiwillig den Zutritt gewähren. Tut er dies nicht, unterbleibt die Nachprüfung.

## 4.5 Unbewohnbarkeitsverfahren nach § 8 WAG

Mit dem § 8 WAG wird auf die Einhaltung von Mindestausstattungen, die Beseitigung von Missständen sowie die Abwendung der Gefahr erheblicher gesundheitlicher Schäden für die Bewohner abgestellt, bei deren Nicht-Befolgen bzw. Nicht-Beseitigung der Wohnraum für unbewohnbar erklärt werden kann. In der Praxis der Wohnungsaufsicht trifft dies vor allem auf Problemkonstellationen mit kleinen Verwertungsgesellschaften und unlauteren Geschäftsmodellen zu. Die Zahl der Fälle ist im Verhältnis zum Verfahren nach § 7 WAG deutlich niedriger. Typische Probleme sind fehlende oder defekte Heizungen, fehlende Trinkwasser- oder Stromversorgung – oftmals wegen ausgebliebener Abschlagszahlungen, unabhängig davon, ob diese Zahlungen vom Vermieter (Wasser) oder von den Mietern (Strom, Gas/Heizung) nicht geleistet wurden und die Ursache zum Teil strittig ist. Bei enger Zusammenarbeit mit Stadtwerken kann oft Unbewohnbarkeit vermieden werden, wenn Zahlungsaufschub bis zur Klärung eingeräumt wird. Die Missstände reichen aber auch bis hin zu vollkommen heruntergekommenen oder verwüsteten Wohnungen. Gele-

gentlich werden aus ursprünglich nach § 7 gestarteten Verfahren § 8-Verfahren, wenn weitere Mängel hinzukommen oder die Problematik sich verschlechtert.

Fallstädte, die in größerem Umfang § 8-Verfahren anwenden, verfügen überwiegend – aufgrund der Häufung schwieriger Problemkonstellationen – über eine Task Force, deren Vorgehensweise in der Regel durchsetzungsorientiert ist. Die Sachverhaltsermittlung und das Verwaltungsverfahren finden analog wie in Kapitel 1.5 beschrieben statt. Die Anhörung führt nur in wenigen Fällen zur freiwilligen Abhilfe, sodass die Anordnung mit der Androhung der Unbewohnbarkeitserklärung und Räumung das zentrale Instrument ist. In den meisten Fällen führt dies letztendlich zu einem Erfolg. Insbesondere die privaten Wohnungsgesellschaften lassen es in der Regel nicht auf eine Räumung ankommen.

Dadurch, dass die Fälle von der Task Force bearbeitet werden, besteht frühzeitig die Möglichkeit, verschiedene Instrumente im Umgang mit Problemimmobilien zu erörtern. Liegt eine Reihe von Mängeln vor, führt dies öfters dazu, dass das Bauordnungsamt die Unbewohnbarkeit erklärt, zum Beispiel wegen eines fehlenden zweiten Fluchtwegs (Brandschutz), und nicht die Wohnungsaufsicht. Hinzukommt, dass bei einer Sperrung durch das Bauordnungsamt (anders als beim WAG) kein Ersatzwohnraum gestellt werden muss. Nichtsdestotrotz werden damit die Ziele der Wohnungsaufsicht indirekt erreicht. Allerdings ist aus Sicht einiger Kommunen in diesen Fällen das WAG als Mieterschutzvorschrift ambivalent, was sich zugespitzt so ausdrücken lässt, dass die Mieter nicht unter Missständen leiden sollen und darum ihren Wohnraum verlieren.

In den Fällen, in denen die Räumung droht, handelt es sich ganz überwiegend um Mieter aus Südosteuropa oder andere Migranten. Dies erschwert nicht nur die Kommunikation, was den Einsatz von Dolmetschern erfordert, sondern es bedarf auch der Vermittlung eines Verständnisses, warum die Räumung erfolgen soll.

Wenn sich abzeichnet, dass die Unbewohnbarkeitserklärung sich nicht verhindern lässt bzw. bevorsteht, wird den Mietern mitgeteilt, dass sie innerhalb einer bestimmten Frist – meist drei bis vier Wochen – Zeit haben, um die Wohnung zu verlassen und sich eine andere Wohnung zu suchen. Oft sind die Mieter während des Verfahrens bereits ausgezogen und suchen sich auf dem entspannten Wohnungsmarkt selbst angemessenen Wohnraum. Somit stellt sich für die Wohnungsaufsicht die Notwendigkeit, Ersatzwohnraum zu vermitteln, nur selten.

**Problematik Ersatzwohnraum**

Die Beschaffung von Ersatzwohnraum war zwar in den Fallstädten bisher nur in seltenen Fällen erforderlich, wurde von vielen aber als problematisch dargestellt. Wesentliche Gründe dafür sind:

- Kleine Eigentümer verfügen nicht über eigenen freien Wohnraum, sodass die Wohnungsaufsicht tätig werden muss.
- In angespannten Wohnungsmärkten ist es grundsätzlich schwer, für das entsprechende Klientel angemessenen Wohnraum kurzfristig zu finden, insbesondere große Wohnungen für große Familien aus Südosteuropa.
- Viele Wohnungsaufsichten haben außer der Obdachlosenunterbringung keine Strukturen und Kontakte zur Wohnungsvermittlung zum Beispiel des kommunalen Wohnungsunternehmens.
- In vielen Fallstädten fehlen Kooperationen zwischen der Wohnungsaufsicht und (kommunalen) Wohnungsunternehmen.

**Tatsächliche Unbewohnbarkeitserklärung: Was wurde gewonnen?**

Räumungen nach Unbewohnbarkeitserklärungen gemäß WAG wurden nur in einigen Fallstädten und dann auch nur in Einzelfällen durchgeführt. Insgesamt wird in diesen Städten die Nutzung dieses Instruments zwiespältig gesehen. Auf der einen Seite wird es als zwar quantitativ nicht so bedeutendes, aber doch wichtiges Instrument eingestuft. Damit könne der Druck auf Verfügungsberechtigte erhöht und letztendlich auch Präzedenzfälle geschaffen werden, die sich herumsprechen und dadurch die Bereitschaft des Verfügungsberechtigten erhöhen, zu handeln.

Auf der anderen Seite wird die Unbewohnbarkeitserklärung als letzter Schritt angesehen, der möglichst vermieden werden sollte, denn es könne nicht Ziel sein, Leerstand zu produzieren. Gerade in entspannten Wohnungsmärkten werden die geschlossenen Gebäude oftmals nicht wieder instandgesetzt. Dadurch entstehen letztendlich Schrottimmobilien, die das Quartier negativ beeinflussen. Aber auch in angespannten Wohnungsmärkten ist die Entscheidung zwischen der Verhinderung schlechter Wohnverhältnisse einerseits und der Verringerung von Wohnraum andererseits schwierig. In einem Fall erfolgten nach der Schließung der Abriss und dann eine Neubebauung, wodurch preiswerter durch hochwertigen Wohnraum ersetzt wurde.

Insgesamt stellt die Unbewohnbarkeitserklärung aus Sicht der Fallstädte keine Erfolgsmeldung und kein strategisches Ziel der Wohnungsaufsicht dar, aber ein unverzichtbares Instrument für den Einzelfall.

### 4.6 Überbelegung nach § 9 WAG

Mit dem Tatbestand der Überbelegung - die vom Vermieter verursacht sein muss - soll im Sinne eines Mindeststandards verhindert werden, dass Mieter in zu beengten Verhältnissen wohnen, worunter auch der Zustand der Wohnung leiden kann. Hinweise zur möglichen Überbelegung von Wohnungen kommen zum einen oft von Nachbarn, angestoßen durch problematisches Mieterverhalten wie Lärm, Vermüllung, Vandalismus oder auch zugestellten Parkplatzflächen. Zum anderen kommen sie von Amts wegen wie zum Beispiel der Task Force oder dem Einwohnermeldeamt, jedoch nie seitens der Mieter. Darin liegt ein wesentlicher Unterschied zum Verfahren nach § 7. Die Feststellung, ob eine Überbelegung tatsächlich vorliegt, ist daher problematisch.

In den letzten Jahren trat das Problem der Überbelegung fast ausschließlich im Zusammenhang mit Bürgern aus Südosteuropa und somit nur in wenigen Fallstädten auf. Das heißt, Überprüfungen gab es öfters, aber eine tatsächliche Überbelegung wurde nur selten festgestellt. Dies hat verschiedene Ursachen: So hat sich öfters herausgestellt, dass die Wohnung doch groß genug ist, da die zulässigen 9 m² je Person vor allem in Altbauwohnungen eine relativ hohe Bewohnerdichte zulassen, die von Nachbarn als Überbelegung empfunden wird. Dieses Phänomen hat durch den Zuzug von Geflüchteten noch etwas zugenommen, die freiwillig bzw. aus Mangel an Alternativen in beengten Verhältnissen wohnen.

Grundsätzlich besteht vielfach auch eine selbstgewählte Beengtheit aufgrund einer Vielzahl an Familienmitgliedern (insbesondere bei Roma-Sinti-Familien), teilweise auch mit längerfristigen Besuchern. Ob dies in jedem Fall mit Einwilligung des Verfügungsberechtigten geschieht, muss offen bleiben, es ist aber in der Regel nicht von einem ausnutzenden Vermieterverhalten auszugehen. Die Kommunen sehen in diesen Fällen wegen der familiären Bindung von der Räumung der überbelegten Wohnräume ab.

Darüber hinaus fällt auch der Nachweis der Überbelegung wegen hoher Fluktuation der Bewohner schwer. In einigen Städten erfolgen daher unangekündigte Besuche, teilweise in Begleitung der Polizei. Dies erfolgt vor allem, wenn der Verdacht besteht, dass es sich nicht um Familien, sondern um Geschäftsmodelle mit Arbeitnehmern handelt. So gibt es Häuser, die von Unternehmen aufgekauft werden, um sie an Arbeitnehmer oder an Vermittler von Arbeitnehmern zu vermieten. Die sehr hohe Belegung führt zu sehr hohen Ein-

nahmen. Diese Häuser werden dann aber wie Wohnheime oder Hostels geführt, womit die Überbelegung nach § 9 WAG nicht mehr greift, da es kein Wohnraum mehr ist. In diesen Fällen ist zu prüfen, ob ein bauordnungsrechtliches Einschreiten erforderlich ist oder ob es sich um eine Zweckentfremdung von Wohnraum handelt. Bei Letzterem kann dem nur nachgegangen werden, wenn die Kommune über eine entsprechende Satzung verfügt. Dazu bedarf es als Grundlage jedoch nach § 10 WAG eines angespannten Wohnungsmarktes (= erhöhter Wohnraumbedarf), der gerade in denjenigen Städten, in denen diese Geschäftsmodelle vorliegen, meist nicht besteht.

In wenigen Fällen wurde auch den Hinweisen des Einwohnermeldeamtes zu Adressen mit einer sehr hohen Zahl an Meldungen nachgegangen. Dabei hat sich in einigen Fällen herausgestellt, dass es sich um scheinbare Überbelegung handelt, entweder weil sich die Vormieter nicht abgemeldet haben, was insbesondere bei ausländischen Zeitarbeitern vorkommt. Oder es steckt ein Geschäftsmodell der Scheinanmeldungen zur Erschleichung von Sozialleistungen dahinter. Es wurde auch berichtet, dass von der Vorschrift eine präventive Wirkung ausgehe, da von Verfügungsberechtigten, die bei der Vermietung von Wohnraum auf eine hohe Belegung setzen, häufig die Mindestgrößen als untere Richtschnur gesehen und eingehalten werden.

Insgesamt spielt in der Praxis der Wohnungsaufsicht die Überbelegung bisher eine stark untergeordnete Rolle. Es kommt zwar zu einigen Überprüfungen, die jedoch ganz überwiegend auf keine WAG-Fälle hinauslaufen.

## 4.7 Zweckentfremdung

Bereits 2015 erfolgte eine umfangreiche Evaluierung der Zweckentfremdungsregelung durch kommunale Satzung.[11] Mit der vorliegenden Untersuchung soll geprüft werden, ob gegenüber den damaligen Ergebnissen nennenswerte Veränderungen zu verzeichnen sind, sowohl hinsichtlich der Zahl der betroffenen Städte, den typischen Problemkonstellationen und der Anwendung der Satzung. Die damalige Studie kam zusammenfassend zu folgenden Schlüssen:

Voraussetzung für den Erlass einer kommunalen Zweckentfremdungssatzung ist ein angespannter Wohnungsmarkt, erforderlich ist sie nur in Städten mit Problemen durch

[11] Vgl. IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH in Kooperation mit Timourou Wohn- und Stadtraumkonzepte: „Evaluierung der Zweckentfremdungsregelung durch kommunale Satzung gemäß § 10 des Wohnungsaufsichtsgesetzes bzw. § 40 des Gesetzes zur Förderung und Nutzung von Wohnraum für das Land Nordrhein-Westfalen“ im Auftrag des Ministeriums für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, Berlin/Droyßig 2015.

Zweckentfremdung und notwendig ist die kommunalpolitische Zustimmung. Im Ergebnis dieser Bedingungen hatten 2015 vier Städte (Bonn, Köln, Dortmund, Münster) eine Satzung, in zweien (Aachen, Düsseldorf) wurde sie seitens der Verwaltung vorgeschlagen, aber vom Stadtrat abgelehnt.

In allen vier Satzungen wurden alle Arten von Zweckentfremdung aufgenommen, um sich so ein breites Anwendungsspektrum zu erhalten und auf eventuelle zukünftige Veränderungen bei Zweckentfremdungen sofort reagieren zu können. Die aktuelle Evaluierung zeigt klare Schwerpunkte in der Zweckentfremdung:

- So stellen gewerbliche Umnutzungen in allen Städten nur ein geringes Problem dar.
- Ähnliches gilt für den (spekulativen) Leerstand institutioneller Eigentümer, der je nach Verkaufshistorie auf vereinzelte Bestände in einigen Städten zutrifft, während Leerstand bei privaten Einzeleigentümern in allen Städten nur vereinzelt vorzufinden ist.
- Zentrales Thema ist die Nutzung als Ferienwohnungen, die über Plattformen wie airbnb vermarktet werden. Diese findet zwar nur in einzelnen touristisch attraktiven Städten wie zum Beispiel Köln statt, hat dort dann aber eine große Bedeutung.

Insgesamt hat sich gezeigt, dass die Zweckentfremdungssatzung kein Instrument darstellt, mit dem größere Effekte zur Entspannung der Wohnungsmärkte erzielt werden können. Sie hat jedoch im Kanon der wohnungspolitischen Instrumente vor allem einen strategischen Charakter mit qualitativen Effekten. Schon durch das bloße Vorhandensein einer Satzung entfaltet sie bereits einen präventiven Charakter, Zweckentfremdung gar nicht erst entstehen zu lassen. Wichtig ist die Satzung auch als Instrument im Rahmen einer dialogorientierten Strategie zur Kontaktaufnahme mit Eigentümern.

Seit 2015 haben sich einige, aber keine grundlegenden Aspekte der Einschätzungen geändert:

- In zwei der vier Satzungsstädten (Bonn und Dortmund) wurde die Satzung verlängert, in den anderen zweien (Köln und Münster) steht dies noch an.
- In den Städten, in denen die Satzung vom Stadtrat abgelehnt wurde (Düsseldorf und Aachen), ist es weiterhin bei der ablehnenden Haltung mit den gleichen grundsätzlichen politischen Argumenten geblieben.
- In drei Städten (Bielefeld, Bochum und Rheda-Wiedenbrück) wurde in der Zwischenzeit die Einführung einer Satzung von der Verwaltung diskutiert bzw. vorbereitet. In Bielefeld wurde der Plan verworfen, in Bochum wurde ein Satzungsentwurf im Stadtrat ein-

gebracht, fand aber keine Mehrheit. In Rheda-Wiedenbrück steht die Entscheidung noch aus.

Bemerkenswert ist, dass sich die Problemlagen in einigen der Städte (mit Ausnahme von Dortmund) in den letzten drei Jahren teilweise verändert haben. War in Bonn der Medizintourismus ursprünglich ausschlaggebend für den Erlass der Satzung, so spielt dieser aktuell nur noch eine untergeordnete Rolle, hingegen hat die touristische Vermietung von Wohnungen über Plattformen wie airbnb deutlich zugenommen. In Köln ist der Medizintourismus hingegen neu entstanden und die touristische Vermietung hat weiter deutlich zugenommen – trotz der aktuellen Satzung. Das liegt unter anderem daran, dass das Vermietungsgeschäft von verschachtelten Unternehmen mit Sitz im Ausland über Internet-Plattformen betrieben wird. Dadurch wird die Struktur der Verfügungsberechtigten verschleiert und ein Zugriff durch die Wohnungsaufsicht erschwert. Aus diesem Grund wird in Köln derzeit das Personal für die Wohnungsaufsicht deutlich aufgestockt.

Das Problem einer zunehmenden touristischen Nutzung wurde auch in anderen Städten wie Aachen, Münster oder Bielefeld diskutiert. In Bielefeld trat der Hotel- und Gaststättenverband mit dem Wunsch an die Stadt heran, eine Zweckentfremdungssatzung zu erlassen, um private Vermietung von Wohnungen als Ferienwohnung einzudämmen. Die Verwaltung prüfte das Anliegen, empfahl jedoch keine Satzung. Der Stadtentwicklungsausschuss folgte der Empfehlung. In Bochum wurde von den Stadträten das Nutzen-Kosten-Verhältnis bezweifelt, da die Satzung mit der Notwendigkeit der Schaffung neuer Stellen verbunden gewesen wäre.

Einen besonderen Fall stellt Rheda-Wiedenbrück dar, wo es um gewerbliche Umnutzung geht, was in allen anderen Städten keine große Rolle spielt. Hintergrund sind Geschäftsmodelle, bei denen Wohnhäuser zu Wohnheimen umgenutzt werden, um diese an südosteuropäische Arbeitnehmer einzeln zu vermieten. Dies führt zu einer enormen Überbelegung, die jedoch nach § 9 WAG nicht geahndet werden kann, weil es sich nicht mehr um Wohnraum handelt (siehe Kapitel 4.6). Deswegen wurde seitens der Verwaltung eine Zweckentfremdungssatzung erarbeitet, die in Kürze (Stand Oktober 2018) in den Ausschüssen beraten werden soll.

In den Satzungsstädten gibt es derzeit keine nennenswerte politische oder öffentliche Debatte um die Satzung mehr. In den zwei Städten, in denen die Satzung verlängert wurde, erfolgte dies mit großer Mehrheit bzw. sogar einstimmig. Die Zweckentfremdungssatzung hat sich in diesen Städten – und auch in Köln – als notwendiges und sinnvolles Instrument etabliert. Die oben beschriebene Wirkungsweise der Satzung, wie sie mit dem Gutachten 2015 ermittelt wurde, hat sich in diesen Städten bestätigt. In Köln würde man die Satzung verlängern wollen, wartet derzeit aber erst die Entscheidung der Landesre-

gierung über den weiteren Fortbestand der Satzungsermächtigung ab. Auch in Münster wird noch abgewartet, wobei in beiden Städten die aktuelle Satzung noch gültig ist.

Im Gegensatz zu den Satzungsstädten sind in Düsseldorf, Aachen und Bochum die Ansichten zwischen Stadtverwaltung und Kommunalpolitik konträr, eine Satzung wird aus ordnungspolitischen Grundsätzen oder Kosten-Nutzen-Aspekten heraus von der Mehrheit des Stadtrates abgelehnt.

### 4.8 Bußgeld, Zwangsgeld, gerichtliche Auseinandersetzungen

Grundsätzlich ist die Philosophie der Kommunen nicht die Erzielung von Einnahmen, sondern die Behebung des Missstandes, die eigentliche Funktion von Bußgeld und Zwangsgeld ist also die Androhung, nicht die Umsetzung. Bußgelder spielen außer bei der Zweckentfremdung nur eine sehr untergeordnete Rolle. Zwangsgelder werden bei uneinsichtigen Verfügungsberechtigten häufiger angedroht, insbesondere in Zusammenhang mit unlauteren Geschäftsmodellen und/oder § 8-Verfahren. Sie betragen mindestens 1.000 € und reichen je nach Anzahl und Schwere der Missstände bis über 10.000 €, in der Regel sind es mehrere 1.000 €. Die tatsächliche Festsetzung ist jedoch relativ selten (in der Regel weniger als eine Handvoll Fälle pro Kommune), in einigen Fallstädten erfolgte sie bisher gar nicht. Die Diskrepanz zwischen Androhung und Umsetzung verdeutlicht die Wirksamkeit dieses Instrumentes, da die allermeisten Verfügungsberechtigten statt Geld „als Strafe“ zu zahlen, dann doch lieber den Betrag nutzen, um den Mangel zu beseitigen.

Zudem wurde darauf verwiesen, dass die Anwendung und Wirkung des Zwangsgeldes beeinträchtigt wird, wenn es sich nicht um ortsansässige Verfügungsberechtigte handelt. Sind sie in anderen Städten oder gar im Ausland ansässig, muss das Zwangsgeld über ein Amtshilfeersuchen eingetrieben werden. Das kann oft schleppend verlaufen, weil in anderen Kommunen vorzugsweise die eigenen Fälle zuerst bearbeitet werden oder Überlastung herrscht. Auswärtige Verfügungsberechtigte können daher auf Zeit setzen.

Gerichtliche Auseinandersetzungen haben nur in wenigen Fallstädten stattgefunden und wurden meistens von der Wohnungsaufsicht gewonnen. Wesentlicher Grund dafür ist der hohe Anteil konsensorientierter Vorgehensweisen, innerhalb derer stets versucht wird, mögliche Streitpunkte beizulegen. Zudem sind auch die Verfügungsberechtigten ganz überwiegend um eine gütliche Einigung bemüht. Am ehesten kommt es zu Auseinandersetzungen bei schwierigen Problem- und Eigentümerkonstellationen. In diesen Konstellationen ist die Wohnungsaufsicht fast immer stärker durchsetzungsorientiert aufgestellt, d. h. in diesen Städten wird stark auf eine rechtssichere Vorgehensweise Wert gelegt, was den hohen Anteil gewonnener Prozesse erklärt. Hierin besteht eine gewisse Wech-

selwirkung, da in diesen Städten die Möglichkeit von Prozessen stärker in Erwägung gezogen wird bzw. entsprechende konkrete Erfahrungen vorliegen und deswegen das Verwaltungsverfahren stärker rechtlich-durchsetzungsorientiert durchgeführt wird.

### 4.9 Bewertungen der Kommunen zum WAG und Änderungsvorschläge

Aus Sicht der Gesprächspartner der Wohnungsaufsicht wird das WAG – was schon die Befragungsergebnisse in Kapitel 3 gezeigt haben – insgesamt als sinnvoll und zielführend eingeschätzt. Es wird als ein niedrigschwelliges Instrument angesehen, das durch die Kommune entsprechend ihrer Problemlage passend ausgestaltet werden kann. Wichtig ist die Funktion als erster Ansprechpartner für Mieter. Insbesondere das kooperative und ämterübergreifende Handeln bei schwierigen Problemkonstellationen wird als Erfolgsfaktor bezeichnet, auch wenn die konkrete Umsetzung aufgrund der Probleme mit den Verfügungsberechtigten schwierig und zeitintensiv ist. Die Arbeit der Wohnungsaufsicht steht eher selten im Blickpunkt der Öffentlichkeit und wird auch von der Kommunalpolitik in der Regel nicht kontrovers diskutiert. In einigen Kommunen findet vor allem die institutionalisierte Zusammenarbeit verschiedener Stellen (Task Force bzw. Arbeitskreis Problemimmobilien) eine größere Resonanz in der Öffentlichkeit und den Medien. Dies trifft also vor allem auf Städte mit schwierigen Problemkonstellationen zu, in denen ganz überwiegend für das Eingreifen nach dem WAG eine relativ hohe Akzeptanz und positive Wahrnehmung vorherrscht.

Die Herangehensweise des WAG und die darin verankerten Instrumente werden von den Kommunen überwiegend als geeignet bezeichnet. Dies trifft insbesondere auf das am häufigsten praktizierte Instrument des Instandsetzungsverfahrens nach § 7 WAG zu. Modifizierungsvorschläge zum WAG wurden in den Experteninterviews sehr selten und jeweils nur von einzelnen Kommunen vorgebracht. Von einer Stadt, die vor allem mit unlauteren Geschäftsmodellen befasst ist, wird angeregt, eine Möglichkeit zu schaffen, das Verwaltungsverfahren abzukürzen, wenn ersichtlich ist, dass es zu keiner freiwilligen Abhilfe kommt, sondern eine Anordnung mit einer Androhung von Zwangsmitteln erforderlich ist. Des Weiteren wurde vorgeschlagen, im WAG zu verankern, dass Klagen gegen Anordnungen keine aufschiebende Wirkung haben, um Verzögerungstaktiken seitens der Verfügungsberechtigten zu verhindern. Zweifel bestehen bei einigen Fallstädten hinsichtlich der Wirksamkeit des § 9 WAG, da vom Vermieter zu verantwortende Überbelegung selten vorkommt und kaum nachweisbar sei. Zudem wurde vereinzelt angemerkt, ob die Mindestgröße von 9 m² pro Person nicht zu gering angesetzt sei. Bezogen auf das Überbelegungsverfahren nach § 8 WAG wird vor allem die notwendige Bereitstellung von angemessenem Ersatzwohnraum in Zusammenhang mit der Unbewohnbarkeitserklärung als eher grundsätzliches (da bisher selten vorgekommenes) Problem angesehen. Zur

Behebung wurde von einer Kommune vorgeschlagen, beim WAG ähnlich wie beim Bauordnungsrecht auf diese Regelung zu verzichten.

Insgesamt wurde aus den Expertengesprächen deutlich, dass die positive Bewertung der Anwendbarkeit des WAG mit der Dauer der Anwendung sowie der Häufigkeit und der Unterschiedlichkeit der Fälle steigt. Umgekehrt besteht eher dann größere Unsicherheit, wenn bestimmte Probleme nur vereinzelt auftauchen oder Verfahrensschritte nur selten angewendet werden.

Vereinzelt aufgetretene anfängliche Schwierigkeiten nach Inkrafttreten des WAG wurden mit der Bearbeitung weiterer Fälle und zunehmender Erfahrung überwunden. Es wurden nach und nach Lösungen und Vorgehensweisen entwickelt, die die Anwendung erleichtert haben. Wenn Kommunen bestehende Probleme mit der Anwendbarkeit des WAG aufführten, stellte sich heraus, dass diese weniger mit den Regelungen und Instrumenten des Gesetzes zusammenhängen. Vielmehr sind diese eher den Voraussetzungen in der Verwaltung und den Schwierigkeiten, die sich aus der Kompliziertheit der Problemkonstellationen bei den Missstandsfällen und dem Umgang mit Verfügungsberechtigten ergeben, geschuldet.

Ausschlaggebender Faktor für die Wirksamkeit des WAG vor Ort sind die Qualifikation der Mitarbeiter und ihre Erfahrungen in der Anwendung des WAG. Entsprechend sind personelle Kontinuität in den Ämtern, Weiterqualifizierung und Informationsaustausch zwischen den Kommunen zentrale Erfolgsfaktoren.

Vor diesem Hintergrund wurde in mehreren Städten der Leitfaden des Ministeriums sowie die begleitenden Workshops als hilfreich empfunden. Es wurde gewünscht, diesen Austausch fortzusetzen und neben den rechtlichen Aspekten um den pragmatischen Umgang mit „normalen“ Fällen an konkreten Beispielen zu erweitern. Es werden aber auch andere Formate an Weiterbildungsangeboten oder Austausch zwischen den Kommunen als sinnvoll erachtet. Änderungswünsche hinsichtlich der Satzungsermächtigung zur Zweckentfremdungsregelung in § 10 WAG wurden nicht vorgetragen.

## 5. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

In diesem Kapitel werden wesentliche Ergebnisse der schriftlichen Befragung und der Fallstudien zusammengefasst sowie Schlussfolgerungen hinsichtlich der Handhabung und Wirksamkeit des Wohnungsaufsichtsgesetzes gezogen. Insgesamt ergibt sich auf Basis einer schriftlichen Befragung von 396 Kommunen sowie der vertiefenden Analyse von 18 Fallstädten ein sehr klares Bild der Problemlagen, Aufgaben, Vorgehensweisen und Wirkungsweisen des WAG und seiner Instrumente.

### Wie wird das WAG in Nordrhein-Westfalen angewendet?

Nach den Befragungen des Ministeriums haben in den Jahren 2014 bis 2017 von den insgesamt 396 Kommunen in Nordrhein-Westfalen 44% das WAG angewandt und 56% nicht angewandt. Die Nichtanwendung des WAG bei einer relativ großen Zahl an Kommunen in Nordrhein-Westfalen liegt jedoch nicht an Umsetzungsproblemen oder einer fehlenden Fähigkeit bzw. Bereitschaft, sondern an fehlenden Problemen, die eine Anwendung des WAG erforderlich machen. Bei den **Nichtanwenderkommunen** handelt es sich überwiegend um kreisangehörige bzw. kleinere Kommunen.

Bei den Anwenderkommunen lassen sich drei Gruppen unterscheiden:

- **Minimalanwender** mit ein bis zehn WAG-Fällen (59% der befragten Anwenderkommunen), bei denen Missstände sehr selten ein großes Problem darstellen, die aber wegen der relativ geringen Zahl von WAG-Fällen und der damit verbundenen geringeren Erfahrung die Anwendbarkeit des WAG überwiegend ambivalent (teils/teils) oder dessen Wirksamkeit skeptisch (geringe bzw. keine Wirkung) beurteilen.
- **Geringe bis mittelhäufige Anwender** mit zehn bis 99 WAG-Fällen (25% der befragten Anwenderkommunen), bei denen Missstände relativ häufig ein großes Problem darstellen und die die Anwendbarkeit des WAG zu mehr als der Hälfte als gut bzw. sehr gut bezeichnen und die Wirkungen der Instrumente des WAG als hoch einschätzen.
- **Häufige bis Intensivanwender** mit 100 und mehr WAG-Fällen (16% der befragten Anwenderkommunen), bei denen Missstände sehr häufig ein großes Problem darstellen und von denen ein Teil durch eine besonders hohe Anzahl von Problemimmobilien und unlauteren Geschäftsmodellen gekennzeichnet ist. Bei diesen Kommunen nimmt eine deutliche Mehrheit eine positive bzw. sehr positive Bewertung der Anwendbarkeit des WAG vor und ausnahmslos wird dem WAG eine hohe Wirkung bescheinigt.

In vier Kommunen mit einem angespannten Wohnungsmarkt wurde eine Satzung nach § 10 WAG erlassen, um gegen Zweckentfremdung vorzugehen.

**Welche typischen Problemkonstellationen treten auf?**

Bei einem Großteil der Städte, in denen das WAG angewendet wird, handelt es sich um einfache Probleme aufgrund einzelner Missstände, unter denen die Schimmel-Problematik dominiert. Die Wohnungen sind oft in der Hand von Einzeleigentümern. Tritt bei ihnen Verwahrlosung auf, ist dies überwiegend auf unbewusste Vernachlässigung, geringe wirtschaftliche Kraft oder persönliche Überforderung – vor allem bei Eigentümern im Seniorenalter – zurückzuführen. Der größere Teil der Kleineigentümer ist kooperativ und rasch bemüht, die Missstände freiwillig zu beheben.

Gravierender ist die Situation in – im Vergleich zu allen Städten Nordrhein-Westfalens – einer relativ kleinen Anzahl an Städten, die durch eine Häufung von Problemimmobilien und unlauteren Geschäftsmodellen geprägt sind. Diese erfahren – im Gegensatz zu den vorgenannten Problemen – häufiger eine mediale Resonanz. Problemimmobilien sind zumeist durch mehrere Mängel aufgrund unterlassener Instandhaltung gekennzeichnet, oft gekoppelt mit der Vermietung an problematische Mieter (u. a. aus Südosteuropa), die einen nicht-sachgemäßen Umgang mit der Wohnung ausüben. Hinzu kommen teilweise undurchsichtige Eigentümer- oder Verwalterstrukturen, die den Zugang zu den Verfügungsberechtigten erschweren.

**Welche Anreize bietet das WAG für eine angemessene Vorgehensweise?**

Das WAG bietet den Kommunen die Möglichkeit, im Rahmen eines abgestuften Verfahrens nach eigenem Ermessen auf Missstände adäquat zu reagieren. Das WAG setzt damit Anreize für die Kommunen, für unterschiedliche Problemkonstellationen (Schwere der Missstände, Art der Verfügungsberechtigten und Bewohner) verschiedene Ansätze der Beseitigung von Missständen zu verfolgen.

Das Verwaltungsverfahren ermöglicht es der Wohnungsaufsicht, dialog- und konsensorientiert mit dem Ziel der einvernehmlichen Lösung zu verfahren, ohne weitere Androhung oder Anwendung von Zwangsmitteln. Diese Untersuchung hat gezeigt, dass die Kommunen in Nordrhein-Westfalen von dieser Möglichkeit in hohem Maß Gebrauch gemacht haben und dabei recht pragmatisch vorgehen. Sie nutzen dort, wo dies die Problemkonstellationen zulassen, in der Regel vollumfänglich den konsensorientierten Ansatz, der entweder bereits im Vorfeld eines förmlichen Verfahrens oder über die Aufforderung zur

freiwilligen Abhilfe zu einer Lösung führt. Ein wesentlicher Anreiz für die Kommunen ist dabei neben geringen Konflikten die Ersparnis von Aufwand und Zeit, sowie die Möglichkeit, mehr Fälle zu bearbeiten.

Ein kleinerer Teil der Verfügungsberechtigten reagiert jedoch nicht auf die Aufforderungen der Wohnungsaufsicht. Die konsensorientierte Vorgehensweise kommt in diesen Fällen nicht zu ihrem Ziel, die Mängel abzustellen. Die Wohnungsaufsicht nutzt dann ein eher durchsetzungsorientiertes und stärker rechtlich formalisiertes Vorgehen. Die Androhung von Zwangsmitteln bis hin zur Unbewohnbarkeitserklärung sind deswegen notwendige Instrumente, um die Ziele des WAG zu erreichen. Die im Verwaltungsverfahren angelegte Abstufung ermöglicht somit eine angemessene Vorgehensweise, die in der Praxis in aller Regel angewendet wird.

Das WAG stellt demnach den Kommunen ein Instrumentarium zur Verfügung, das diesen ermöglicht, auf unterschiedliche Rahmenbedingungen und Problemkonstellationen **flexibel und zielgerichtet** zu reagieren. Die Kommunen in Nordrhein-Westfalen machen hiervon in hohem Maß Gebrauch.

**Welche Instrumente des WAG werden angewandt?**

In 90% der Anwenderkommunen (und in allen Fallstudienkommunen) wird das Instandsetzungsverfahren nach § 7 WAG angewandt, in den Kommunen stellt es zugleich das am meisten, in 72% sogar das einzige verwendete Verfahren dar. Bei drei Vierteln der Anwenderkommunen kam es im Rahmen des Instandsetzungsverfahrens zu einer einvernehmlichen Lösung zur Beseitigung der Missstände, bei 31% erfolgte eine Instandsetzungsanordnung.

Häufig bereits bei der Kontaktaufnahme im Vorfeld der Sachverhaltsermittlung und spätestens bei der Vor-Ort-Begehung wird durch Gespräche sehr umfassend abgewogen, ob der beanstandete Mangel bauseitig oder mieterseitig verursacht wird. Die Wohnungsaufsicht ist bestrebt, nur solche Fälle zu verfolgen, die eine bauseitige Ursache haben. Nur in diesen Fällen wird im Sinne des Mieterschutzes ein Verfahren eingeleitet.

Vor allem in den Städten mit einfachen Problemlagen meist bei Kleineigentümern, in denen das konsensorientierte Vorgehen vorherrscht, wird teilweise bereits nach der Vor-Ort-Begehung und vor allem mit der Anhörung ein Großteil der Fälle einvernehmlich gelöst. Bei einem kleinen Teil der Fälle erfolgt die Anordnung, der wiederum zum größten Teil Folge geleistet wird. Nur in wenigen Fällen verweigern sich Verfügungsberechtigte oder sind wirtschaftlich bzw. persönlich nicht dazu in der Lage, sodass weitergehende Schritte

(u. a. Zwangsmittel oder ein Unbewohnbarkeitsverfahren) zu erwägen sind. Dieses abgestufte – und in punkto schwieriger Fälle unter Umständen langwierige – Verfahren ermöglicht eine angemessene Vorgehensweise der Wohnungsaufsicht.

In 23% der Anwenderkommunen wurden nach § 8 WAG Verfahren zur Erklärung der Unbewohnbarkeit der Wohnungen begonnen. In allen diesen Kommunen ist die Zahl der Fälle nach § 8 jedoch gering, am höchsten ist sie noch in Kommunen mit einer gehäuften Zahl an Problemimmobilien. Die Unbewohnbarkeitserklärung wird von der Wohnungsaufsicht jedoch nicht als eigentliches Ziel des Verfahrens gesehen, „möglichst viel Wohnungen stillzulegen“, sondern sie wird als Instrument der Androhung verwendet, um den Verfügungsberechtigen zur Behebung des Mangels zu bewegen. Diese Wirkung wird sehr häufig erzielt, denn die tatsächliche Unbewohnbarkeitserklärung erfolgt nur noch in Einzelfällen, wenn es gar nicht anders geht. Eine weitere Wirkung besteht darin, dass der Vollzug einer Unbewohnbarkeitserklärung nach § 8 WAG sich herumspricht und so eine gewisse präventive Außenwirkung entfaltet.

Noch seltener wurden Überbelegungsverfahren nach § 9 WAG (13% der Anwenderkommunen) eröffnet. Diese erfolgen zumeist aufgrund von Hinweisen von Nachbarn oder der Einwohnermeldestelle. Die Überprüfung des Sachverhalts hat jedoch ergeben, dass in fast allen Fällen eine Überbelegung, die auf absichtsvolles Handeln des Verfügungsberechtigten zurückzuführen ist, nicht vorlag. Entweder wohnten dort zwar viele Mieter, die Wohnflächen waren tatsächlich aber noch ausreichend, oder es handelte sich um selbstgewählte Überbelegung aufgrund familiärer Zusammenhänge. Ausnahme bilden Geschäftsmodelle, in denen Wohnungen mit Einzelbettvermietung wie ein Wohnheim geführt werden. Dann ist zu prüfen, ob dies bauordnungsrechtlich zulässig ist oder ob eine Zweckentfremdung vorliegt. Allerdings hat sich auch gezeigt, dass es manchmal schwer zu überprüfen ist, wer sich tatsächlich alles in der Wohnung dauerhaft aufhält.

Für Maßnahmen gegen die Zweckentfremdung nach § 10 WAG ist eine kommunale Satzung erforderlich, was nach wie vor nur in vier Städten der Fall ist. Hier haben sich die Situation, die Haltung und das Vorgehen der Kommunen und ihre Bewertung der Wirkungen gegenüber der Evaluierung von 2015 nicht grundsätzlich geändert. Gewerbliche Umnutzung und planmäßiger Leerstand spielen weiterhin nur ein geringe Rolle, während die der touristischen Zweckentfremdung zunimmt. Diese Problematik trifft jedoch nur auf wenige Städte in NRW zu, sodass eine Ausweitung auf andere Städte nur im Einzelfall zu erwarten ist. Zudem wurde in drei Städten die Einführung einer Zweckentfremdungssatzung durch den Stadtrat abgelehnt.

**Welche Hemmnisse bestehen bei der Anwendung des WAG?**

Die am häufigsten auftretenden Schwierigkeiten bei der Anwendung des WAG sind fehlendes Personal, fehlendes Fachwissen, Bedenken wegen der Kosten und fehlende technische Ausrüstung. Sie bereiten den Anwenderkommunen in einer Größenordnung von jeweils rund der Hälfte kleine oder große Probleme. Während fehlendes Personal und Bedenken wegen Kosten überdurchschnittlich die Intensivanwenderkommunen des WAG betreffen, ist fehlendes Fachwissen verstärkt ein Problem der Minimalanwenderkommunen. Das Problem der Kosten bezieht sich insbesondere auf die Ersatzvornahme, zu deren Finanzierung sich die Kommunen nicht in der Lage sehen, sodass sie von wenigen Ausnahmen abgesehen, unterbleibt.

Verfahrensschritte des WAG, die von vielen Kommunen angewandt werden und die ihnen Probleme bereiten, sind die Abgrenzung vermieter- und mieterseitiger Missstände sowie die Auseinandersetzung mit einer fehlenden Bereitschaft zu einvernehmlicher Lösung oder einer Hinhaltetaktik von (Teilen der) Verfügungsberechtigten. Teilweise bereiten auch die Zuständigkeitsabgrenzung zu anderen Stellen und die Durchsetzung der Instrumente bzw. die Anwendung von Zwangsmitteln Probleme, letzteres vor allem aus finanziellen bzw. haushälterischen Gründen.

Häufiger wird von den Kommunen die Verpflichtung, Ersatzwohnraum zu schaffen, als Hemmnis bezeichnet. Dies ist jedoch eher theoretischer Natur, da die Notwendigkeit in den untersuchten Fallstädten nur in sehr wenigen Einzelfällen überhaupt bestand. Das Problem liegt eher in einer nicht ausreichenden Kooperation mit den lokalen Wohnungsmarktakteuren, um solche Situationen auffangen zu können.

**Wie bewerten die Kommunen Anwendbarkeit und Modifizierungsbedarf beim WAG?**

Insgesamt haben die schriftliche Befragung und die Fallstudien gezeigt, dass die Kommunen mit Hindernissen konfrontiert sind, die bei einigen von diesen die Anwendung des WAG erschweren. Der größte Teil der Kommunen kommt dennoch mit dem WAG gut zurecht. Die Anwenderkommunen bewerten die Anwendbarkeit des WAG daher ganz überwiegend positiv, ein Teil hat in der Befragung „teils/teils“ angegeben.

Insgesamt hat die Untersuchung gezeigt, dass die von den Kommunen geäußerten Probleme mit der Anwendung des WAG weit überwiegend mit den Voraussetzungen in ihrer Kommune (Personal, Fachwissen, Finanzen) und schwierigen Problemkonstellationen (Art der Missstände, Haltung der Verfügungsberechtigten und Verhalten der Bewohner) und wenig mit der Ausgestaltung des WAG zusammenhängen.

Die in den Experteninterviews geäußerten Modifizierungsvorschläge für das WAG zielten in der Regel auf die Behebung von Problemen, die in sehr speziellen und von den örtlichen Verhältnissen geprägten Fallkonstellationen aufgetreten sind. Kennzeichnend ist, dass die Modifizierungsvorschläge jeweils nur von dieser und keiner anderen Kommune vorgebracht wurden. Insofern ist nicht davon auszugehen, dass die Modifizierungsvorschläge Anwendungsprobleme betreffen, die in vielen Kommunen auftreten. Von der Mehrzahl der Fallstudienkommunen wurde gar kein Modifizierungsbedarf beim WAG gesehen.

Insgesamt ist daher kein grundlegender Modifizierungsbedarf beim WAG zu erkennen. Bezogen auf die von einzelnen Kommunen angeführten Detailprobleme in der Anwendungspraxis des WAG bietet sich vielmehr an, Lösungen im Rahmen eines vertieften Austausches zwischen Anwenderkommunen bzw. zwischen diesen und dem Ministerium (entweder direkt oder im Rahmen der etablierten Arbeitsgruppen und Workshops) zu finden.

**Welche Wirkungen lassen sich mit dem WAG erzielen und welche nicht?**

Insgesamt wird dem WAG von der Mehrheit der (die Frage beantwortenden) Anwenderkommunen bei der Beseitigung von Missständen eine hohe Wirkung bescheinigt, unter den Kommunen mit häufiger bis intensiver Anwendung des WAG sind es sogar 100%. Deutlich seltener wird dem WAG eine hohe Wirkung bezogen auf den Beitrag zur Eindämmung unlauterer Geschäftsmodelle, zur präventiven Eindämmung von Missstandsfällen, zum Schutz des Quartiers und zur Verbesserung des Wohnungsbestands zugebilligt. Diese unterschiedlichen Bewertungen erklären sich folgendermaßen: Wie die Untersuchung gezeigt hat, wurde der ganz überwiegende Teil der angezeigten Missstände behoben. Damit wurden – im Sinne des Wohnungsschutzes – die Mindeststandards einer Wohnung gesichert. Eine Aufwertung des Wohnungsbestandes oder des Quartiers erfolgt hingegen eher nicht, maximal wird eine Stabilisierung erreicht. Denn zum einen kann mit dem WAG nur die Schaffung des Mindeststandards gefordert werden und keine Aufwertung. Zum anderen gibt es in den meisten Städten relativ wenige Problemimmobilien, entsprechend ist die Außenwirkung relativ begrenzt. In Kommunen mit einer stärkeren räumlichen Konzentration kann die Quartiersentwicklung nur im Zusammenspiel mit anderen Bereichen, wie zum Beispiel der Städtebauförderung, realisiert werden.

Eine präventive bzw. abschreckende Außenwirkung des WAG ist selbst bei den häufigen Maßnahmen nach § 7 kaum vorhanden, da diese sich weitgehend unbemerkt von der Öffentlichkeit vollziehen. Die skeptische Haltung gegenüber den Wirkungen des WAG zur Eindämmung unlauterer Geschäftsmodelle hängt damit zusammen, dass in den Kommu-

nen, in denen diese von Bedeutung sind, in der Regel sehr viele desolate Häuser existieren, sodass die Verfügungsberechtigten und die Bewohner auch nach Unbewohnbarkeitserklärung „weiterziehen“ können und der Missstand an anderer Stelle neu entsteht und ihre Zahl insgesamt nicht abnimmt.

Für die Städte mit einer Zweckentfremdungssatzung ist § 10 WAG ein wichtiges Instrument, vor allem weil es einen dialogorientierten Ansatz ermöglicht und von ihm eine starke präventive Wirkung ausgeht. Diese nimmt umso stärker zu, desto mehr eine zeitliche Kontinuität und Verlässlichkeit hinsichtlich der Regelungen gegeben ist.

**Wie ist das WAG zu bewerten und was ist künftig nötig?**

Die Ergebnisse dieser Untersuchung zeigen, dass sich das WAG trotz auftretender Hindernisse in der Anwendungspraxis alles in allem bewährt hat und bezogen auf seine Kernaufgabe, die Beseitigung von Missständen sowie den Schutz von Bewohnern und Wohnraum unverkennbare Wirkungen zeigt. Es hat sich gezeigt, dass vor allem die einfacheren Problemlagen fast nur mit dem WAG gelöst werden können und bei den schwierigen Problemlagen aufgrund der unterschiedlichen Mängel auch weitere Instrumente zum Beispiel durch die Bauaufsicht genutzt werden. In der Praxis findet dazu in der Regel eine ämterübergreifende Abstimmung statt, wie sich die größte Wirkung erzielen lässt und wer federführend mit welchem Instrument tätig wird.

Die Untersuchung hat zudem das Ergebnis erbracht, dass sich mit zunehmender Zahl an bearbeiteten Fällen und der damit wachsenden Erfahrung in den Kommunen die Anwendungspraxis mehr und mehr verbessert und höhere Wirkungen erzielt werden. Insofern ist damit zu rechnen, dass nicht nur bei den Kommunen mit häufiger und intensiver Anwendung, sondern auch bei den Kommunen mit bisher minimaler, geringer und mittelhäufiger Anwendung des WAG mit länger andauernder Anwendungspraxis die derzeitigen Hindernisse an Bedeutung verlieren und die Handhabbarkeit der Fälle zunehmen wird. Wichtig ist dabei eine personelle Kontinuität der Wohnungsaufsicht. Denn der angemessene und auch effiziente Umgang mit der Vielfalt an Problemlagen und Verhaltensweisen der Verfügungsberechtigten steigt mit der Erfahrung der mit dem WAG betrauten Personen.

Im Rahmen der Experteninterviews wurden von einigen wenigen Kommunen Verbesserungsvorschläge zum WAG gemacht, die aus der jeweils spezifischen Problemsituation vor Ort herrühren und die Arbeit erleichtern sollen. Keiner der Vorschläge wurde jedoch von mehr als einer Kommune gemacht. Aus Sicht der Gutachter besteht daher kein grundlegender Änderungsbedarf beim WAG. Vielmehr hat sich das WAG in seiner bishe-

rigen Fassung bewährt und ist insbesondere für Anwenderkommunen, in denen Probleme in großem Umfang bestehen und die viele Anwendungsfälle aufweisen, unverzichtbar.

Bemerkenswert ist, dass von fast allen Anwenderkommunen eingeschätzt wird, dass die Problemlagen und Anwendungsfälle zukünftig wenigstens gleich bleiben, in zahlreichen Städten sogar zunehmen werden. Der Bedarf von Kommunen, auf die Instrumente des WAG zurückgreifen zu können, wird also in den nächsten Jahren tendenziell zunehmen. Von einigen Kommunen wurde Bedarf an weiterer Unterstützung in Form von Workshops signalisiert, bei denen zusätzlich zu den „spektakulären Fällen“ auch praktische Fragen „alltäglicher Fälle“ behandelt werden. Entsprechend ist ein interkommunaler Erfahrungs- und Informationsaustausch ebenso sinnvoll wie eine Kontinuität der Regelungen des WAG.

## Anhang – Fragebögen der schriftlichen Befragung der Kommunen

Fragebogen Anwenderkommunen

Ministerium für Heimat, Kommunales,
Bau und Gleichstellung
des Landes Nordrhein-Westfalen

1bAW

# Fragebogen für Kommunen zum Thema WAG

**Untersuchung des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau, und Gleichstellung des Landes NRW**

Mit dem Wohnungsaufsichtsgesetz (WAG) hat das Land den Städten und Gemeinden Instrumente gegeben, um gegen Missstände und Verwahrlosung von Wohnraum vorzugehen. Das Ministerium lässt die Anwendungspraxis des WAG untersuchen und bittet Sie in diesem Zusammenhang, diesen Fragebogen zu beantworten und möglichst per E-Mail (ifs@ifsberlin.de) an das IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, Lützowstraße 93, 10785 Berlin zurückzusenden, das mit der Auswertung der Befragung beauftragt wurde.

Name Stadt/Gemeinde:

Antwortende Stelle:

Name Ansprechpartner:

E-Mail: Telefon:

**1. Bitte geben Sie zu folgenden Problembereichen bei der Anwendung des WAG an, ob sie in Ihrer Kommune ein großes, ein kleines oder kein Problem darstellen.**

| | | großes Problem | kleines Problem | kein Problem |
|---|---|---|---|---|
| 1a | Feuchtigkeit/Schimmel | 1 ☐ | 2 ☐ | 3 ☐ |
| 1b | Nicht erfüllte Mindestanforderungen an Wohnraum | 1 ☐ | 2 ☐ | 3 ☐ |
| 1c | Instandhaltungs-/Baumängel | 1 ☐ | 2 ☐ | 3 ☐ |
| 1d | Problemimmobilien/Anhäufung von Missständen | 1 ☐ | 2 ☐ | 3 ☐ |
| 1e | Vandalismus | 1 ☐ | 2 ☐ | 3 ☐ |
| 1f | Gesundheitsgefährdung | 1 ☐ | 2 ☐ | 3 ☐ |
| 1g | Unbewohnbarkeit | 1 ☐ | 2 ☐ | 3 ☐ |
| 1h | Überbelegung | 1 ☐ | 2 ☐ | 3 ☐ |
| 1i | Unlautere Geschäftsmodelle mit Migranten | 1 ☐ | 2 ☐ | 3 ☐ |

**2. Welche Verfahren des WAG wurden seit dessen Einführung angewandt?**

| | | angewandt | nicht angewandt |
|---|---|---|---|
| 2a | Instandsetzungsverfahren, darunter | 1 ☐ | 2 ☐ |
| 2b | - Einvernehmliche Lösung | 1 ☐ | 2 ☐ |
| 2c | - Instandsetzungsanordnung | 1 ☐ | 2 ☐ |
| 2d | Unbewohnbarkeitsverfahren | 1 ☐ | 2 ☐ |
| 2e | Überbelegungsverfahren | 1 ☐ | 2 ☐ |
| 2f | Verhängung Zwangsgeld | 1 ☐ | 2 ☐ |
| 2g | Verhängung Bußgeld | 1 ☐ | 2 ☐ |

**3. Welche generellen Hindernisse bestehen für die Anwendung der Instrumente des WAG? Bitte geben Sie für die im Folgenden aufgeführten Sachverhalte an, ob sie in Ihrer Kommune für die Anwendung große, kleine oder keine Probleme bereiteten bzw. bereiten.**

| | | große Probleme | kleine Probleme | keine Probleme |
|---|---|---|---|---|
| 3a | Fehlendes Personal | 1 ☐ | 2 ☐ | 3 ☐ |
| 3b | Fehlendes Fachwissen | 1 ☐ | 2 ☐ | 3 ☐ |
| 3c | Fehlende technische Ausrüstung/Unterstützung | 1 ☐ | 2 ☐ | 3 ☐ |
| 3d | Bedenken wegen Streitigkeiten mit Verfügungsberechtigten | 1 ☐ | 2 ☐ | 3 ☐ |
| 3e | Bedenken wegen gerichtlicher Auseinandersetzungen | 1 ☐ | 2 ☐ | 3 ☐ |
| 3f | Bedenken wegen Kosten (Sachverhaltsermittlung, Ersatzvornahme) | 1 ☐ | 2 ☐ | 3 ☐ |
| 3g | Grundsätzliche Bedenken (der Politik) gegen Instrumente bzw. Markteingriffe | 1 ☐ | 2 ☐ | 3 ☐ |

**4. Wie bewerten Sie die Anwendbarkeit des WAG insgesamt? Ist die Anwendbarkeit ...**

1 ☐ sehr gut
2 ☐ eher gut
3 ☐ teils/teils
4 ☐ eher schlecht
5 ☐ sehr schlecht

**5. Welche Schwierigkeiten bestehen bei der praktischen Anwendung der Verfahren des WAG? Bitte geben Sie für die im Folgenden aufgeführten Sachverhalte an, ob sie bei der Anwendung Probleme oder keine Probleme bereiten/bereiteten oder ob keine Anwendung stattgefunden hat.**

| | Probleme | keine Probleme | keine Anwendung |
|---|---|---|---|
| **Sachverhaltsermittlung** | | | |
| 5a Ortsbesichtigung | 1 ☐ | 2 ☐ | 3 ☐ |
| 5b Betreten der Wohnung | 1 ☐ | 2 ☐ | 3 ☐ |
| 5c Zuständigkeitsabgrenzung zu anderen Stellen | 1 ☐ | 2 ☐ | 3 ☐ |
| **Fachliche Bewertung** | | | |
| 5d Abgrenzung vermieter- und mieterseitig verursachter Missstände | 1 ☐ | 2 ☐ | 3 ☐ |
| 5e Feststellung der Unbewohnbarkeit | 1 ☐ | 2 ☐ | 3 ☐ |
| 5f Nachweis der Überbelegung | 1 ☐ | 2 ☐ | 3 ☐ |
| **Verfügungsberechtigte** | | | |
| 5g Ermittlung einer Anschrift | 1 ☐ | 2 ☐ | 3 ☐ |
| 5h Fehlende Bereitschaft zu einvernehmlicher Lösung/Hinhaltetaktik | 1 ☐ | 2 ☐ | 3 ☐ |
| 5i Durchsetzung der Instrumente/Anwendung von Zwangsmitteln | 1 ☐ | 2 ☐ | 3 ☐ |
| **Maßnahmen** | | | |
| 5k Beschaffung von Ersatzwohnraum für Bewohner | 1 ☐ | 2 ☐ | 3 ☐ |
| 5l Überwachung der angeordneten Maßnahmen | 1 ☐ | 2 ☐ | 3 ☐ |

**6. Wie bewerten Sie die Wirkungen, die Sie mit den Instrumenten des WAG erzielen?**

| | hohe Wirkung | geringe Wirkung | keine Wirkung | nicht einschätzbar |
|---|---|---|---|---|
| 6a Beitrag zur Beseitigung von Missständen | 1 ☐ | 2 ☐ | 3 ☐ | 4 ☐ |
| 6b Beitrag zur Verbesserung des Wohnungsbestandes | 1 ☐ | 2 ☐ | 3 ☐ | 4 ☐ |
| 6c Beitrag zum Schutz des Quartiers | 1 ☐ | 2 ☐ | 3 ☐ | 4 ☐ |
| 6d Beitrag zur Eindämmung der Missstandsfälle/ Prävention | 1 ☐ | 2 ☐ | 3 ☐ | 4 ☐ |
| 6e Beitrag zur Eindämmung unlauterer Geschäftsmodelle | 1 ☐ | 2 ☐ | 3 ☐ | 4 ☐ |

**7. Wie bewerten Sie die Wirkungen, die Sie in Ihrer Kommune mit folgenden einzelnen Instrumenten des WAG erzielen?**

| | hohe Wirkung | geringe Wirkung | keine Wirkung | keine Anwendung |
|---|---|---|---|---|
| 7a Einvernehmliche Einigung (§ 7 WAG) | 1 ☐ | 2 ☐ | 3 ☐ | 4 ☐ |
| 7b Instandsetzungsanordnung (§ 7 WAG) | 1 ☐ | 2 ☐ | 3 ☐ | 4 ☐ |
| 7c Unbewohnbarkeitsverfahren (§ 8 WAG) | 1 ☐ | 2 ☐ | 3 ☐ | 4 ☐ |
| 7d Verfahren gegen Überbelegung (§ 9 WAG) | 1 ☐ | 2 ☐ | 3 ☐ | 4 ☐ |
| 7e Anordnung von Zwangsmitteln (Ersatzvornahme, Zwangsgeld) | 1 ☐ | 2 ☐ | 3 ☐ | 4 ☐ |
| 7f Anordnung von Bußgeld | 1 ☐ | 2 ☐ | 3 ☐ | 4 ☐ |

**8. Wie bewerten Sie die künftige Entwicklung? Werden die Anwendungsfälle bezogen auf die Instrumente des WAG in der Kommune in den nächsten 5 Jahren spürbar zunehmen, etwa gleichbleiben oder spürbar abnehmen?**

1 ☐ spürbar zunehmen
2 ☐ etwa gleichbleiben
3 ☐ spürbar abnehmen
4 ☐ nicht einschätzbar

Fragebogen Nichtanwenderkommunen

Ministerium für Heimat, Kommunales,
Bau und Gleichstellung
des Landes Nordrhein-Westfalen

2bNAW

# Fragebogen für Kommunen zum Thema WAG

**Untersuchung des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau, und Gleichstellung des Landes NRW**

Mit dem Wohnungsaufsichtsgesetz (WAG) hat das Land den Städten und Gemeinden Instrumente gegeben, um gegen Missstände und Verwahrlosung von Wohnraum vorzugehen. Das Ministerium lässt die Anwendungspraxis des WAG untersuchen und bittet Sie in diesem Zusammenhang, diesen Fragebogen zu beantworten und möglichst per E-Mail (ifs@ifsberlin.de) an das IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, Lützowstraße 93, 10785 Berlin zurückzusenden, das mit der Auswertung der Befragung beauftragt wurde.

Name Stadt/Gemeinde:

Antwortende Stelle:

Name Ansprechpartner:

E-Mail: Telefon:

**1. Sind seit Inkrafttreten des WAG in Ihrer Kommune Fälle aufgetreten, für die eine mögliche Anwendung des WAG in Frage kam oder sind keine Fälle aufgetreten?**

1 ☐ Fälle aufgetreten → weiter mit Frage 2

2 ☐ Keine Fälle aufgetreten → Ende der Befragung, bitte Fragebogen zurücksenden

**2. Bitte geben Sie für folgende Anwendungsbereiche des WAG an, ob Fälle oder keine Fälle aufgetreten sind.**

| | | Fälle aufgetreten | Keine Fälle |
|---|---|---|---|
| 2a | § 7 WAG Instandsetzungsverfahren | 1 ☐ | 2 ☐ |
| 2b | § 8 WAG Unbewohnbarkeitsverfahren | 1 ☐ | 2 ☐ |
| 2c | § 9 WAG Überbelegungsverfahren | 1 ☐ | 2 ☐ |

**3. Kam es bei Fällen zu einer Sachverhaltsermittlung gemäß WAG oder wurde in Ihrer Kommune hierzu keine Sachverhaltsermittlung durchgeführt?**

1 ☐ Keine Sachverhaltsermittlung → weiter mit Frage 6

2 ☐ Sachverhaltsermittlung → weiter mit Frage 4

**4. Wurde ein Verfahren nach WAG durchgeführt oder wurde trotz Sachverhaltsermittlung kein Verfahren nach WAG durchgeführt?**

1 ☐ Verfahren nach WAG wurde durchgeführt → Ende der Befragung, bitte Fragebogen zurücksenden

2 ☐ Verfahren nach WAG wurde nicht durchgeführt → weiter mit Frage 5

**5. Aus welchen Gründen wurde trotz Sachverhaltsermittlung kein Verfahren nach WAG durchgeführt. Bitte geben Sie für die im Folgenden aufgeführten Sachverhalte an, ob sie hierfür ein Grund oder kein Grund waren.**

| | | Ein Grund | Kein Grund |
|---|---|---|---|
| 5a | Verfahren nach WAG steht bevor/ist geplant | 1 ☐ | 2 ☐ |
| 5b | Kein erheblicher Missstand | 1 ☐ | 2 ☐ |
| 5c | Mieterseitig verursachter Missstand | 1 ☐ | 2 ☐ |
| 5d | Abgabe an anderes Amt/andere Stelle | 1 ☐ | 2 ☐ |
| 5e | Anderer Grund, z. B. Auszug der Bewohner | 1 ☐ | 2 ☐ |

→ Ende der Befragung, bitte Fragebogen zurücksenden

**6. Aus welchen Gründen wurde bei den Fällen keine Sachverhaltsermittlung durchgeführt? Bitte geben Sie für die folgenden Sachverhalte an, ob sie einen Grund oder keinen Grund dafür darstellen.**

| | | Ein Grund | Kein Grund |
|---|---|---|---|
| 6a | Sachverhaltsermittlung steht bevor/ist geplant | 1 ☐ | 2 ☐ |
| 6b | Fehlendes Personal | 1 ☐ | 2 ☐ |
| 6c | Fehlendes Fachwissen | 1 ☐ | 2 ☐ |
| 6d | Fehlendes technische Ausrüstung/Unterstützung | 1 ☐ | 2 ☐ |
| 6e | Bedenken wegen Streitigkeiten mit Verfügungsberechtigten | 1 ☐ | 2 ☐ |
| 6f | Bedenken wegen gerichtlicher Auseinandersetzungen | 1 ☐ | 2 ☐ |
| 6g | Bedenken wegen Kosten (Sachverhaltsermittlung, Ersatzvornahme) | 1 ☐ | 2 ☐ |
| 6h | Grundsätzliche Bedenken (der Politik) gegen Instrumente bzw. Markteingriffe | 1 ☐ | 2 ☐ |