



		TOP Vorlagen-Nr.	Datum
<b>Verwaltungsvorlage</b>	<b>öffentlich</b>	<b>06 - 16 1774/2019</b>	<b>29.01.2019</b>

Betreff

Wohnsituation der Wanderarbeiter;  
hier: Eingabe an den Rat Nr. 26/2018

Beratungsfolge

Haupt- und Finanzausschuss	12.02.2019
----------------------------	------------

**Beschlussvorschlag**

Der Haupt- und Finanzausschuss nimmt die Ausführungen der Verwaltung zur Kenntnis und stimmt dem in dieser Vorlage beschriebenen weiteren Vorgehen zu.

## **Sachdarstellung :**

Die Verwaltung beobachtet seit einem Jahr, dass in zunehmender Anzahl Häuser und Wohnungen zur Unterbringung von Leiharbeitnehmern aus Südosteuropa genutzt werden.

An die Ordnungsbehörden werden seitens der Nachbarn Beschwerden gerichtet, die sich auf eine hohe Anzahl von Bewohnern pro Immobilie, häufigen Bewohnerwechsel, die Art der Müllentsorgung und Lärm verschiedener Art beziehen. Darüber hinaus wird Unmut über die Art der Unterbringung generell und über hohe Mieten, die die Bewohner gem. eigener Angaben zu zahlen haben, geäußert. Nicht zuletzt ist das Verhalten der Bewohner, die aufgrund ihrer Herkunft eine andere Lebensweise gewohnt sind, Anlass für nachbarschaftliche Konflikte.

Die Verwaltung hat sich einen Überblick über die beschriebene Wohnsituation im Stadtgebiet verschafft, auf verschiedenen Ebenen Gespräche geführt und dort, wo Handlungsbedarf bestand, ordnungsrechtliche Maßnahmen ergriffen. Für die verschiedenen Organisationseinheiten innerhalb der Verwaltung, die als Ordnungsbehörde tätig sind, hat sich hier ein aktuelles Aufgabenfeld entwickelt, das eine enge Abstimmung untereinander erfordert.

Auch die Immobilie an der Eltener Straße, auf die sich die Eingabe bezieht, steht im Blickfeld der Ordnungsbehörden. Aufgrund wiederholter Gespräche mit den Betroffenen und nach einzelnen Maßnahmen hat sich die Situation zeitweise beruhigt. Allerdings stellt nicht jedes Verhalten von Personen, das als störend empfunden wird, unmittelbar eine Gefährdung für die öffentliche Sicherheit und Ordnung dar und bietet Anlass für polizeiliches oder ordnungsbehördliches Einschreiten.

Vor diesem Hintergrund beantragt der Petent als Nachbar eines Hauses an der Eltener Straße in Form einer Eingabe an den Rat der Stadt Emmerich am Rhein, die Stadt Emmerich am Rhein möge schärfere Kontrollen einführen, um die undurchsichtige Wohnsituation der Leih- und Wanderarbeiter in Emmerich aufzuklären. Darüber hinaus beantragt er eine tiefgründige Klärung der steuerrechtlichen Hintergründe, die bei Wohnraumüberlassung zur Frage kommen.

Aufgrund des komplexen Gesamtsachverhalts werden im Folgenden unter Ziffer I zunächst ein Überblick über die Unterbringung von Leiharbeitnehmern aus südosteuropäischen Staaten in Immobilien auf dem Gebiet der Stadt Emmerich am Rhein dargestellt und unter Ziffer II die privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Rechtsinstrumente erläutert. Im Anschluss erfolgt eine Stellungnahme zu der in der Eingabe aufgezeigten Situation und zu weiteren Immobilien, die nach der letzten Sitzung des Rates Gegenstand einer Presseberichterstattung waren. Die Vorlage schließt mit einem Ausblick auf einen Maßnahmenkatalog der Verwaltung.

### **I. Aufenthalt osteuropäischer Arbeitnehmer in Emmerich am Rhein**

Seit Mai 2011 gilt für die 2004 beigetretenen EU-Mitgliedstaaten Polen, Ungarn, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Estland, Lettland und Litauen die uneingeschränkte Arbeitnehmerfreizügigkeit, für die 2007 beigetretenen Mitgliedstaaten Rumänien und Bulgarien gilt diese seit Januar 2014, für das im Jahr 2013 beigetretene Kroatien seit 1. Juli 2015. Arbeitnehmer aus diesen Ländern haben damit das Recht, frei und ohne Einschränkungen in europäischen Mitgliedsstaaten zu wohnen und zu arbeiten. Die Arbeitnehmerfreizügigkeit gibt Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten das Recht, ihren Arbeitsplatz innerhalb der EU frei zu wählen. Sie benötigen keine Arbeitserlaubnis. Sie haben in jedem anderen Mitgliedstaat den gleichen Zugang zu Beschäftigung wie die Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaats.

Im Rahmen der in den vergangenen Jahren zunehmenden Flexibilisierung des Arbeitsmarktes in den Niederlanden beschäftigen sog. „Uitzendbureaus“ vermehrt „Flexwerker“ aus mittel- und osteuropäischen Ländern. Diese Zeitarbeitsunternehmen verleihen die Arbeitnehmer aus Mittel- und Osteuropa u.a. an Produktionsgesellschaften der Lebensmittelindustrie. In Abhängigkeit von der Dauer der Zugehörigkeit zu den Zeitarbeitsunternehmen verbessert sich die Absicherung der Leiharbeiter entsprechend einem Phasen-Modell (z.B. Phase A: 78 Wochen, Phase B: 2 Jahre, Phase C: unbefristet).

Niederländische Uitzendbureaus bzw. mit ihnen in Verbindung stehende Unternehmen oder Personen kaufen oder mieten Mehrfamilienhäuser in deutschen Kommunen nahe der niederländischen Grenze und stellen den Leiharbeitern dort Zimmer, z.T. mit Gemeinschaftsküche und -bädern, gegen eine monatliche Miete zur Verfügung.

Derzeit sind in Emmerich am Rhein 53 Mehrfamilienhäuser bekannt, die zur Unterbringung von Leiharbeitern überwiegend polnischer und rumänischer Staatsangehörigkeit genutzt werden. Allein ein Uitzendbureau zeigt sich für die Nutzung von 29 Objekten verantwortlich. Die Nutzung der übrigen Objekte verteilt sich auf weitere 3 bis 4 Uitzendbureaus.

Da der grundsätzliche Wohnort der Leiharbeiter (zunächst noch) das Herkunftsland ist, besteht gem. § 27 Abs. 2 Satz 3 Bundesmeldegesetz (BMG) eine Meldepflicht in Emmerich am Rhein erst nach einer Aufenthaltsdauer von 3 Monaten. In den 3 Monaten wechseln einige Leiharbeiter die Unterkunft, andere verlassen Emmerich ganz. Auch wenn die Uitzendbureaus gehalten sind, regelmäßig Auskunft über den Bewohnerbestand zu erteilen, und im Bürgerbüro der Stadt Emmerich am Rhein regelmäßig Leiharbeiter an- und abgemeldet werden, entspricht das Melderegister hier nur annähernd dem tatsächlichen Bewohnerbestand. Infolge dessen ist ein Anstieg der Aufträge Dritter an die Meldebehörde zur örtlichen Ermittlung einzelner Personen zu beobachten. Das Uitzendbureau, das über die meisten Wohnungen verfügt, stellt der Stadt Emmerich am Rhein inzwischen regelmäßig Bewohnerlisten zur Verfügung und hängt diese an der jeweiligen Haustür aus.

In der Öffentlichkeit wird zunehmend der Vorwurf laut, diese osteuropäischen Leiharbeiter würden in sog. „Schrottimmobiliën“ untergebracht.

Schrottimmobiliën sind nach allgemeinem Sprachgebrauch verwahrloste Immobilien, die seit langem leer stehen, baufällig sind und durch ein ramponiertes Erscheinungsbild auffallen. Diese Definition wird für Immobilien in Großstädten verwendet, an deren Eigentümer der Vorwurf ergeht, sich durch unzureichende Instandhaltung und skrupellose Vermietungspraxis zu bereichern. Die Notlage der Bewohner wird ausgenutzt, unzumutbare Wohnverhältnisse und Gesundheitsgefahren sind die Folgen, die schließlich in einer Nutzungsuntersagung der Immobilie endet. In den Großstädten des Ruhrgebiets sind es ganze Straßenzüge, die aufgrund der Nutzung eine negative Wirkung auf die Stadt- und Quartiersentwicklung entfalten.

Bei den von den Uitzendbureaus gekauften oder gemieteten Objekten in Emmerich am Rhein handelt es sich nicht um Schrottimmobiliën dieser Art. Es sind Mehrfamilienhäuser mit einfacher Ausstattung, in denen vorwiegend männlichen Leiharbeitern per Mietvertrag eine Unterkunft bereitgestellt wird. Aufgrund der Befristung der Arbeitsverträge ist die tatsächliche Nutzung der Unterkünfte durch Fluktuation gekennzeichnet. Diese intensive Nutzung führt zur Verschlechterung des Zustandes der Immobilien. Die Eigentümer beschränken sich auf die notwendigsten Instandhaltungsinvestitionen. Dies führt dazu, dass sich das äußere Erscheinungsbild der Immobilien verschlechtert und diese zu verwahrlosen drohen. Der Zustand der Immobilien ist bisher allerdings nicht so, dass Wohnverhältnisse unzumutbar sind und die Nutzung untersagt werden muss.

## **II. Privatrechtliche und öffentlich-rechtliche Rechtsinstrumente**

Zur Beseitigung einer ggfs. drohenden Verwahrlosung von Immobilien und zur Geltendmachung von Nachbarrechten stehen privatrechtliche und öffentlich-rechtliche Rechtsinstrumente zur Verfügung.

Zunächst hat jeder Eigentümer unter Beachtung des Gebots der Rücksichtnahme das Recht, mit seinem Eigentum nach eigenen Wünschen zu verfahren und die Einwirkung Dritter auf sein Grundstück auszuschließen. In erster Linie ist der Eigentümer bzw. Vermieter für die Beseitigung von Missständen in Häusern und Wohnungen verantwortlich. Wer sich durch den Zustand einer gemieteten Wohnung beeinträchtigt bzw. den Zustand eines Nachbarhauses oder das Verhalten der Nachbarschaft gestört fühlt, hat zunächst einen privatrechtlichen Abwehranspruch, der notfalls anwaltlich oder gerichtlich geltend zu machen ist. Das Mietrecht und das private Nachbarschaftsrecht sind bundesweit im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) geregelt.

Direkten Nachbarn der von Uitzendbureaus genutzten Immobilien, die sich durch den Zustand des Gebäudes oder das Verhalten der Bewohner/innen gestört fühlen, steht somit zunächst der private Rechtsweg offen.

Geht beispielsweise von einem Grundstück Lärm aus, der die Benutzung des eigenen Grundstücks erheblich beeinträchtigt, besteht hier ein Unterlassungsanspruch gem. § 906 i.V.m. § 1004 BGB gegen den Grundstückseigentümer. Das unbefugte Abstellen eines Kraftfahrzeugs auf einem Privatgrundstück stellt z.B. eine verbotene Eigenmacht im Sinne des § 858 Abs. 1 BGB dar, die einen Unterlassungsanspruch des Grundstückseigentümers gemäß § 1004 BGB gegenüber dem Halter des Kraftfahrzeugs begründet.

Sofern Missstände allerdings öffentliches Interesse berühren und sie somit einen Verstoß gegen gesetzliche Regelungen beinhalten, ist das Einschreiten einer Behörde gerechtfertigt bzw. geboten.

Im Hinblick auf die Missstände in Bezug auf den Zustand der von Uitzendbureaus genutzten Immobilien oder Beeinträchtigungen, die auf das Verhalten der Bewohner/innen zurück zu führen sind, stehen die nachfolgend dargestellten öffentlich-rechtliche Rechtsinstrumente zur Verfügung.

### **1. Bauplanungsrecht - Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot, § 177 BauGB**

Gem. § 177 BauGB kann die Kommune im Rahmen eines Modernisierungs- oder Instandsetzungsgebotes einen Grundstückseigentümer verpflichten, im Inneren und Äußeren des Gebäudes vorhandene Missstände zu beseitigen. Die Anforderungen an das Bestehen solch eines Missstandes bzw. Mangels sind sehr hoch und können nur dann bejaht werden, wenn ein verwahrloster Zustand der baulichen Anlage erhebliche Auswirkungen auf das Straßenbild und die benachbarten Gebäude hat und somit ein öffentliches Interesse an der Instandsetzung bzw. Modernisierung besteht. Der Zustand eines konkreten Gebäudes allein ist kein städtebauliches Kriterium, welches den Erlass eines Gebotes nach § 177 BauGB rechtfertigt.

Selbst wenn bedingt durch die lediglich beschränkten Unterhaltungsmaßnahmen des Eigentümers einer Immobilie eine Verschlechterung der Immobiliensituation droht, welche die städtebauliche Entwicklung eines Straßenzuges oder eines Quartiers beeinträchtigen könnte, bedarf es zusätzlich noch der Erfüllung weiterer Voraussetzungen, um in den Anwendungsbereich des Modernisierungs- und Instandsetzungsgebotes zu gelangen.

So setzt der Erlass eines Modernisierungsgebotes voraus, dass eine bauliche Anlage gegenwärtigen Standards in Bezug auf Anforderungen an ordnungsgemäße Wohnverhältnisse widerspricht. Dies können gebäudebezogene Aspekte, wie z.B. mangelnde Belichtung, Belüftung, Sozialabstände oder auch sicherheitstechnische Aspekte wie u.a. mangelhafte Leitungen sein. Auch das vollständige Fehlen von Sanitäreinrichtungen oder KÜcheneinrichtungen können solche Mängel sein.

Voraussetzung für den Erlass eines Instandsetzungsgebotes ist, dass die am Gebäude vorhandenen baulichen Mängel ein Ausmaß erreicht haben, dass seine störungsfreie zweckentsprechende Nutzung nicht mehr möglich ist oder seine bauliche Beschaffenheit das Straßen- und Ortsbild nicht nur unerheblich beeinträchtigt oder aber das Gebäude erneuerungsbedürftig ist und wegen seiner städtebaulichen Bedeutung erhalten werden soll. Die Nutzung von zum Wohnen bzw. zum Aufenthalt von Menschen bestimmten Gebäuden durch Personen aus vorwiegend osteuropäischen Ländern in Emmerich am Rhein stellt keinen städtebaulichen Missstand dar. Die Gebäude werden zweckentsprechend genutzt und stehen somit auch mit der jeweils bestehenden bauplanungsrechtlichen Situation sowie den beschlossenen städtebaulichen Konzepten in Einklang.

Bisher durchgeführte Überprüfungen von Immobilien, die zur Unterbringung osteuropäischer Leiharbeitnehmer genutzt werden, haben keine Unterschreitung des o.a. Mindeststandards zutage gebracht. Die Anforderungen an ein gesundes Wohnen konnten regelmäßig als erfüllt betrachtet werden.

Die in Emmerich am Rhein betroffenen Gebäude haben zwar einen einfachen Standard, wie z.B. einfach verglaste Fenster; einen Mangel würden diese allerdings erst aufweisen, wenn diese Fenster entweder zerbrochen oder deren Rahmen erhebliche Beschädigungen oder Schimmel aufweisen würden. Der Standard dieser Gebäude führt nicht zu einer Beeinträchtigung des Ortsbildes.

## 2. Bauordnungsrecht – Maßnahmen zur Gefahrenabwehr § 58 BauO NRW

Maßnahmen auf Grundlage der Bauordnung des Landes Nordrhein-Westfalen können regelmäßig angeordnet werden, wenn von dem Gebäude bzw. seiner baulichen Situation selbst eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgeht oder diese konkrete Gefahr durch die (Wohn-) Nutzung des Gebäudes verursacht wird. Im Gegensatz zu den bauplanungsrechtlichen Instrumenten sind sie nicht dazu geeignet, eine Aufwertung bzw. Verbesserung der betreffenden Gebäude zu erreichen.

Die bauordnungsrechtliche Generalklausel, § 58 Abs. 2 Satz 2 BauO NRW, ermöglicht die **Anordnung der Beseitigung von baurechtlichen Mängeln**, welche eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellen, bzw. die **Anordnung von Instandhaltungsmaßnahmen** durch Erlass einer Ordnungsverfügung. Typische Beispiele hierfür sind die Anordnung von Maßnahmen zur Sicherstellung des Brandschutzes sowie der Herstellung von ausreichend dimensionierten Flucht- und Rettungswegen. Ziel solcher Maßnahmen ist es regelmäßig, das Gebäude wieder einer rechtmäßigen Nutzung zuzuführen. Instandsetzungsarbeiten wie z.B. ein neuer Anstrich, die nicht auf Mängeln der baulichen Substanz bzw. der Nutzung eines Gebäudes beruhen, können ebenso wie Verbesserungen der baulichen Situation auf dieser Grundlage nicht gefordert werden.

Lässt die Baugenehmigung für ein Gebäude bzw. für Teile des Gebäudes ein Wohnen nicht zu bzw. ist das Gebäude aufgrund seiner baulichen Beschaffenheit tatsächlich nicht zu einem Wohnen bzw. dauerhaften Aufenthalt von Menschen geeignet, z.B. mangelhafter Brandschutz, mangelhafte Belichtung und Belüftung, kann seine Nutzung ganz bzw. teilweise untersagt werden. Der von der **Nutzungsuntersagung** betroffene Gebäudeteil ist von den Betroffenen zu räumen. Bei Nichtbefolgung kann die Untersagung mittels Zwangsmaßnahmen durchgesetzt werden, z.B. Zwangsgelder, Versiegelung der betroffenen Bereiche.

Sind Gebäude nachträglich baulich verändert worden, Anbauten bzw. weitere Gebäude auf einem Grundstück entstanden, ohne dass hierzu eine Baugenehmigung erteilt wurde, kann unter sehr strengen Voraussetzungen ebenfalls auf Grundlage der allgemeinen Generalklausel die **Beseitigung dieser Anlagen** gefordert werden. Solch eine Beseitigungsverfügung kommt allerdings allenfalls dann in Betracht, wenn die jeweilige bauliche Veränderung unter keinerlei Umständen baurechtlich genehmigt werden kann. In der Praxis handelt es sich bei den betreffenden Gebäuden regelmäßig um baurechtlich genehmigte Wohnhäuser, so dass regelmäßig deren Beseitigung nicht verlangt werden kann. Es besteht daher lediglich die Möglichkeit, auf dieser Rechtsgrundlage die Beseitigung einzelner baulicher Veränderungen, z.B. die Errichtung einer Überdachung, die Errichtung eines Nebengebäudes, zu verlangen.

Für einzelne von Uitzendbureaus genutzten Immobilien in Emmerich am Rhein wurde festgestellt, dass die tatsächliche Nutzung nicht der Genehmigungslage entsprach. Hier wurden bauordnungsrechtliche Verfahren eingeleitet, die zeitweise oder dauerhaft zu einer Nutzungsuntersagung einzelner Gebäudeteile führten.

### **3. Wohnungsaufsichtsrecht**

Das Wohnungsaufsichtsgesetz (WAG NRW) definiert Mindestanforderungen und Mindestgrößen für Wohnraum. Es dient dem Mieterschutz und verfolgt zugleich das Ziel, Wohnraum in der Kommune zu erhalten und Quartiere vor der Negativausstrahlung verwaarloster Immobilien zu schützen. Aufgabe der Wohnungsaufsicht ist es, auf die Beseitigung von Missständen an Wohnraum hinzuwirken und die ordnungsgemäße Nutzung und Benutzbarkeit von Wohnraum zu gewährleisten.

Ein Missstand gem. WAG NRW liegt vor, wenn eine erhebliche Beeinträchtigung des Gebrauchs zu Wohnzwecken gegeben ist.

Von Uitzendbureaus genutzte Wohnungen in Emmerich am Rhein verfügen über die gem. § 4 WAG NRW festgelegte Mindestausstattung. Im Rahmen einzelner Überprüfungen festgestellte Beeinträchtigungen wurden von den Eigentümern beseitigt. Keine Beeinträchtigung war so erheblich, dass eine Gesundheitsgefahr bestand und eine Unbewohnbarkeitserklärung ausgesprochen werden musste.

§ 9 WAG NRW beinhaltet ein mögliches Vorgehen bei Missständen durch Überbelegung. Es wird eine Mindestwohnfläche festgelegt, die 6 m<sup>2</sup> für jedes Kind bis 6 Jahren sowie 9 m<sup>2</sup> für die übrigen Bewohner umfasst. Im Rahmen der Erfassung der durch Uitzendbureaus genutzten Wohnungen in Emmerich am Rhein werden Wohnfläche und Zahl der Bewohner/innen dokumentiert. Eine Überlegung im Sinne des § 9 WAG NRW war bisher nicht festzustellen.

#### **3.1 § 10 WAG NRW – Satzungsrecht in Bezug auf den Schutz und Erhalt von Wohnraum (Verbot der Zweckentfremdung)**

§ 10 Abs. 1 WAG NRW ermächtigt Kommunen mit einer angespannten Wohnungssituation dazu, mittels einer Satzung Gebiete mit erhöhtem Wohnungsbedarf festzulegen. In diesen Gebieten darf Wohnraum nur nach Einholung einer behördlichen Genehmigung einer anderen als einer Wohnnutzung zugeführt werden. Die Kommune darf in solch einer Satzung auch die Regelung treffen, im Falle einer bereits erfolgten Umnutzung zu „Nichtwohnzwecken“, bei Leerstand oder auch geplantem Abriss durch den Eigentümer von diesem die Rückführung der betreffenden Räumlichkeiten zu Wohnzwecken fordern.

Der Wohnungsmarkt in Emmerich ist in Bezug auf bestimmte Zielgruppen, wie z.B. kinderreiche Familien, Einzelpersonen, insofern angespannt, als dass bedarfsgerechter Wohnraum nicht bzw. nicht in ausreichender Anzahl zur Verfügung steht.

Dieser Umstand ist allerdings im Wesentlichen auf den Mangel an geeigneten Wohnungen für diese Zielgruppen, nicht jedoch auf eine Zweckentfremdung, z.B. zur gewerblichen Nutzung oder einen durch den Eigentümer bewusst forcierten Leerstand von Wohnraum, zurückzuführen.

Die in Emmerich betroffenen Immobilien haben vor deren Erwerb durch solche Personenkreise, die die Gebäude überwiegend Uitzendbureaus zur Unterbringung osteuropäischen Leiharbeitnehmern überlassen, zumeist aufgrund ihrer einfachen Ausstattung bzw. ihres baulichen Zustandes keine anderen Mieter, Nutzer bzw. Erwerber gefunden. Der Leerstand wurde vielmehr durch die Belegung mit diesem Klientel beseitigt. Eine Zweckentfremdung im Sinne der Vorschrift findet durch die Überlassung der betroffenen Immobilien an osteuropäische Leiharbeitnehmer ebenfalls nicht ohne weiteres statt. Laut Definition liegt üblicherweise eine Zweckentfremdung dann vor, wenn vorhandener und genehmigter Wohnraum durch den Verfügungs- bzw. Nutzungsberechtigten einer anderen Nutzung als zu Wohnzwecken zugeführt wird. Klassischer Fall der Zweckentfremdung ist die Vermietung einer Wohnung als Ferienwohnung für Touristen und Geschäftsreisende, sprich einer Fremdenbeherbergung. Zur Definition der Fremdenbeherbergung kann auf das Umsatzsteuerrecht zurückgegriffen werden. Gem. § 4 Nr. 12a Satz 2 UStG ist die Vermietung von Wohn- und Schlafräumen, die zur kurzfristigen Beherbergung eines Fremden vorgehalten werden, steuerpflichtig. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat in seinem Urteil vom 12.02.1998 – 346/95 – eine kurzfristige Beherbergung bejaht, sofern diese weniger als 6 Monate dauert. Gem. EuGH ist für die Bestimmung der 6-Monatsfrist die Absicht des Vermieters, die z.B. im Mietvertrag dokumentiert ist, maßgeblich.

Da in den in Emmerich am Rhein in Rede stehenden Fällen regelmäßig ein längerfristiger bis dauerhafter Aufenthalt der Nutzer inklusive Begründung eines Wohnsitzes in Emmerich am Rhein durch die Nutzer angestrebt wird, kann das Merkmal der Fremdenbeherbergung nicht bejaht werden. Lediglich häufige Bewohnerwechsel innerhalb eines Wohngebäudes können zwar ein Indiz für eine vom Wohnen abweichende Nutzung darstellen. Allerdings lässt sich weder aus den öffentlich-rechtlichen noch aus privatrechtlichen Vorschriften eine Rechtsgrundlage ableiten, welche im Falle eines häufigeren Mieterwechsels automatisch die Änderung einer Nutzung bejahen und die Eigenschaft einer Nutzung zu allgemeinen Wohnzwecken verneinen lässt.

#### **4. Abfallrecht**

Gem. § 6 der Satzung über die Abfallentsorgung in der Stadt Emmerich am Rhein ist jeder Eigentümer eines im Gebiet der Stadt liegenden Grundstückes verpflichtet, sein Grundstück an die kommunale Abfallentsorgungseinrichtung anzuschließen, wenn das Grundstück von privaten Haushaltungen zu Wohnzwecken genutzt wird (Anschlusszwang). Darüber hinaus ist der Eigentümer eines Grundstückes als Anschlusspflichtiger und jeder andere Abfallbesitzer (z.B. Mieter, Pächter) auf einem an die kommunale Abfallentsorgung angeschlossenen Grundstück ist verpflichtet, im Rahmen der §§ 2 bis 4 die auf seinem Grundstück oder sonst bei ihm anfallenden Abfälle zur Beseitigung und Abfälle zur Verwertung aus privaten Haushaltungen der kommunalen Abfallentsorgungseinrichtung zu überlassen (Benutzungszwang).

Für die von Uitzendbureaus genutzten Immobilien werden nach Ermittlung der tatsächlichen Anzahl der Bewohner/innen eine entsprechende Anzahl Abfallbehälter bereitgestellt. Zur besseren Vermittlung der Informationen im Hinblick auf die Trennung der verschiedenen Abfallarten wurden inzwischen Abfallkalender in polnischer und rumänischer Sprache ausgegeben. Trotz dieser Maßnahmen ist jedoch festzustellen, dass Abfälle nicht getrennt werden und seitens von Mitarbeiter/innen der Uitzendbureaus einer Entsorgung außerhalb der Stadt Emmerich am Rhein zugeführt werden. Die Stadt Emmerich am Rhein ist nunmehr in diesen Fällen gehalten, den Benutzungszwang im Wege von ordnungsrechtlichen Maßnahmen durchzusetzen und Ordnungswidrigkeitsverfahren einzuleiten.

§ 6 der Ordnungsbehördlichen Verordnung über die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auf den Straßen und in den Anlagen im Gebiete der Stadt Emmerich am Rhein trifft Regelungen zum Umgang mit den Abfallbehältern der einzelnen Haushalte vor und nach der Entleerung sowie zum Umgang der für die Sperrgutabfuhr bereitgestellten Gegenstände. Die Stadt Emmerich am Rhein bereitet derzeit die Einleitung entsprechender ordnungsrechtlicher Verfahren bzw. Ordnungswidrigkeitsverfahren vor.

## 5. Immissionsschutz

Gem. § 117 Ordnungswidrigkeitengesetz (OWiG) handelt derjenige ordnungswidrig, der ohne berechtigten Anlass oder in einem unzulässigen oder nach den Umständen vermeidbaren Ausmaß Lärm erregt, der geeignet ist, die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft erheblich zu belästigen oder die Gesundheit eines anderen zu schädigen. § 117 OWiG gilt für alle Arten von Lärm, also z.B. für nächtliches Geschrei ebenso wie für technische Anlagen, Fahrzeuge, Musikgeräte und das Musizieren etc.. Gegenüber anderen Ordnungswidrigkeitstatbeständen ist die Vorschrift nachrangig (§ 117 Abs. 2 OWiG). Es handelt sich um einen Auffangtatbestand. Speziellere Tatbestände, wie z.B. die des Landesimmissionsschutzgesetzes, gehen vor.

Das Landesimmissionsschutzgesetz (LImSchG) enthält Regelungen u.a. in Bezug auf Lärm- und Geruchsbelästigungen. Voraussetzung für ein behördliches Einschreiten bzw. die Einleitung eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens ist das Vorliegen einer erheblichen Belästigung. Lärm, Abgase, Gerüche müssen zu körperlichen und seelischen Beeinträchtigungen führen, die durch Stärke und Intensität das übliche und zumutbare Maß überschreiten. Der Schutz der Allgemeinheit steht im Vordergrund, d.h. eine Personenmehrheit oder eine Nachbarschaft müssen eine erhebliche Belästigung darlegen. Sofern sich eine Einzelperson beschwert, ist eine konkrete Gesundheitsgefährdung nachzuweisen.

Sofern Nachbarn der von Uitzendbureaus genutzten Immobilien gegenüber der Stadt Emmerich am Rhein Beschwerden im Hinblick auf nachbarliche Lärm- oder Geruchsbelästigung äußern, führen die Mitarbeiter der Verwaltung zunächst Gespräche mit den Uitzendbureaus. Ist das Uitzendbureau mit den meisten Immobilien in Emmerich am Rhein involviert, führen diese Gespräche in der Regel zu einer deutlichen Minimierung der Belästigungen. Denn für einzelne Themenbereiche sind Mitarbeiter dieses Uitzendbureaus vor Ort in Emmerich, nehmen Kontakt zur Nachbarschaft auf und wirken sodann auf die Bewohner ihrer Immobilien ein. Sofern Gespräche mit Uitzendbureaus nicht zu einer Verringerung oder Beseitigung der Belästigung führen, werden die Beschwerdeführer gebeten, Protokolle über die Belästigungen zu führen. Eine Herausforderung stellt in diesem Zusammenhang die Ermittlung eines konkreten Verursachers dar, da dieser seitens der Beschwerdeführer in der Regel nicht mit Namen benannt werden kann. Im Ergebnis wird eine erhebliche Belästigung, die zur Einleitung eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens führen könnte, in der Regel jedoch nicht nachgewiesen. Eine Minimierung der Störungen bzw. ein störungsfreies nachbarschaftliches Miteinander ist letztendlich vom Einwirken der verantwortlichen Mitarbeiter der Uitzendbureaus auf das Verhalten der störenden Personen abhängig.

## 6. Infektionsschutz

Tierische Schädlinge, z.B. Ratten oder Kakerlaken, können Krankheitserreger verbreiten. Daher ist gem. Infektionsschutzgesetz eine Bekämpfung zwingend erforderlich, um eine Gefährdung für die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu verhindern. Die Bekämpfung der Schädlinge ist grundsätzlich Aufgabe der Haus- und Grundstückseigentümer.

Erst wenn diese nicht tätig werden, ist die Stadt Emmerich am Rhein als Ordnungsbehörde zu informieren. Diese wird nach Prüfung der Sachlage den jeweiligen Haus- und Grundstückseigentümer zu notwendigen Bekämpfungsmaßnahmen veranlassen. Bleibt der Haus- und Grundstückseigentümer untätig, kann eine Bekämpfung der Schädlinge im Rahmen einer Ordnungsverfügung mittels Zwangsmaßnahmen durchgesetzt werden. Die Lagerung von Abfällen auf Grundstücken erwecken in der Nachbarschaft Befürchtungen vor Rattenbefall. In Einzelfällen wurde die tatsächliche Sichtung von Ratten gemeldet. In diesen Fällen sind nach mündlicher Aufforderung durch die Ordnungsbehörde die Abfälle seitens des Uitzendbureaus bzw. des Grundstückseigentümers unmittelbar beseitigt worden und entsprechende Rattenbekämpfungsmaßnahmen durchgeführt worden.

## **7. Straßenverkehrsrecht**

Die Straßenverkehrsordnung (StVO) trifft in § 12 Regelung zum Halten und Parken von Fahrzeugen auf öffentlichen Flächen. Verstöße gegen diese Regelungen stellen gem. § 24 Straßenverkehrsgesetz (StVG) i.V.m. § 49 StVO Verkehrsordnungswidrigkeiten dar, die gemäß Bußgeldkatalog-Verordnung (BKatV) seitens der Stadt Emmerich am Rhein als Ordnungsbehörde zunächst mit einem Verwarngeld geahndet werden. Sofern mit dem fehlerhaften Parkverhalten eine Verkehrsbehinderung oder die Behinderung von Rettungswegen einhergeht, können Abschleppmaßnahmen die Folge sein. Parkverstöße, die außerhalb der Dienstzeit der Ordnungsbehörde festgestellt werden, können per Fremdanzeige mit einem Foto unter Angabe von Ort, Zeit und Name der anzeigenden Person gemeldet werden. Bei Verkehrsbehinderung sollte indes die Polizei benachrichtigt werden.

Gem. § 30 der Straßenverkehrsordnung (StVO) ist es im Sinne des Umweltschutzes verboten, auf öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen Fahrzeugmotoren unnötig laufen zu lassen und Fahrzeuggtären übermäßig laut zu schließen. Verstöße gegen dieses Verbot stellen ebenfalls eine Verkehrsordnungswidrigkeit dar, die seitens der Stadt Emmerich am Rhein als Ordnungsbehörde geahndet werden kann.

## **III. Verwaltungsverfahren in der Praxis**

Aufgrund von Beschwerden im Zusammenhang mit Nutzung von Wohnungen durch Leiharbeitnehmer aus Südosteuropa hat die Verwaltung seit einem Jahr ihr verstärktes Augenmerk auf diese Thematik gerichtet. Alle Organisationseinheiten, die in diese Thematik involviert sind, tauschen regelmäßig Informationen aus und stimmen Maßnahmen ab. Es findet ein ständiger Austausch mit der örtlichen Polizeibehörde statt.

Wie oben dargestellt werden alle von Uitzendbureaus genutzte Immobilien mit Angabe der Eigentümer / Vermieter / Mieter / Wohnungsgröße / Anzahl gemeldeter Personen erfasst. Im Falle vermehrter Beschwerden finden nach und nach gemeinsame Überprüfungen vor Ort statt.

Die Vertreter von 3 Uitzendbureaus wurden jeweils zu Gesprächen ins Rathaus eingeladen. Mit einem Unternehmen besteht ein ständiger Austausch der Bewohnerdaten einerseits und über Nachbarbeschwerden andererseits. Missstände werden durch dieses Uitzendbureau unverzüglich beseitigt. Das Unternehmen pflegt einen direkten Kontakt zur Nachbarschaft. Unabhängig vom Melderecht teilt dieses Uitzendbureau der Verwaltung die Anzahl der Bewohner/innen mit.

In zwei Fällen fanden 2018 anlässlich vermehrter Beschwerden seitens der Nachbarschaft Überprüfungen vor Ort mit Polizei und Vertretern der Ordnungsbehörden der Stadt Emmerich am Rhein statt. Im 1. Fall wurde im Gespräch mit dem Eigentümer bauordnungsrechtlich und ordnungsrechtlich die Beseitigung von Missständen erwirkt. Für Gebäudeteile wurde eine Nutzungsuntersagung ausgesprochen.

Der 2. Fall betrifft das Mehrfamilienhaus Eltener Straße, auf dessen Nutzung sich die vorliegende Eingabe eines Nachbarn bezieht.

### **1. Immobilie Eltener Straße**

Der Garten des Petenten grenzt direkt an den Garten der an der Eltener Straße gelegenen Immobilie. Wenn mehrere Personen sich im Nachbargarten aufhalten, das Grundstück betreten oder verlassen, ergibt sich eine entsprechende Geräuschkulisse, die sich unmittelbar auf das Grundstück des Petenten auswirkt. Beschwerden des Petenten in Bezug auf diese Immobilie bzw. der dort untergebrachten Leiharbeitnehmer wurden erstmals im Mai 2018 anhand von mehrfach nächtlichen Einsätzen der Polizei bekannt. Im Juni 2018 fand ein erstes Gespräch zwischen Vertretern der Ordnungsbehörde, Eigentümer, Vermieter und dem Petenten statt. Seitdem übersendet der Petent der Ordnungsbehörde regelmäßig Lärmprotokolle. Nach anfänglicher Beruhigung der Situation nahmen die seitens des Petenten geltend gemachten Lärmbelästigungen wieder zu. Vor allem in den Sommermonaten, in denen sich die Bewohner häufig im Garten aufhielten, fühlte sich der Nachbar durch laute Musik und Gegröle der Bewohner belästigt, was zu lautstarken Auseinandersetzungen zwischen Petenten und Bewohner führte. Es fanden mehrfach nächtliche Einsätze der Polizei statt, die seitdem von der ordnungsbehördlichen Rufbereitschaft begleitet werden. Gem. Aussage des Eigentümers und des Mieters wird die Immobilie an der Eltener Straße an ein Uitzendbureau zur Unterbringung von 24 Zeitarbeitnehmern untervermietet. Eigentümer und Mieter dieser Immobilie wurden seitens der Ordnungsbehörde aufgefordert, auf das betroffene Uitzendbureau und die Bewohner einzuwirken. Der Eigentümer und Mitarbeiter des Uitzendbureaus führten tägliche Kontrollen durch. Einzelne Bewohner, die maßgeblich für die Lärmbelästigung verantwortlich waren, wurden seitens des Uitzendbureaus einer anderen Unterkunft zugewiesen. Der Petent wurde seitens der Ordnungsbehörde gebeten, im Falle weiterer Lärmbelästigung unverzüglich den Eigentümer der Immobilie zu informieren. Darüber hinaus wurde ihm empfohlen, den zivilen Rechtsweg zu beschreiten.

Im August 2018 haben Vertreter des Fachbereichs 5 als Bauaufsichtsbehörde und des Fachbereichs 6 als örtliche Ordnungsbehörde in Begleitung von 6 Polizeibeamten und in Anwesenheit des Eigentümers und des Vermieters die Immobilie an der Eltener Straße in Augenschein genommen. Es wurden 14 zur Wohnnutzung geeignete und tatsächlich bewohnte Räume mit insgesamt 24 Betten vorgefunden. Eine Überbelegung im Sinne des § 9 WAG NRW ist nicht festzustellen. Hinsichtlich des Ausbaus des Dachgeschosses wurde ein bauordnungsrechtliches Verfahren eingeleitet, das inzwischen abgeschlossen ist. Das Haus verfügt über eine Mindestausstattung im Sinne des WAG NRW. Hauseigentümer und Vermieter wurden auf die Sicherstellung des Rettungsweges über die Haustür und den Ersatz einzelner fehlender Brandmelder hingewiesen. Auf Grundlage der ermittelten Bewohnerzahl haben die Kommunalbetriebe eine entsprechende Anzahl Abfallbehälter aufstellen lassen.

Im Oktober 2018 teilte der Petent der Ordnungsbehörde mit, dass sich nach rechts-anwaltlicher Unterstützung die Situation sehr verbessert habe. Weiterhin werde die Nachtruhe jedoch durch das An- und Abfahren sowie das Laufenlassen der Motoren der Fahrzeuge, mit denen ab ca. 4 Uhr die Leiharbeitnehmer abgeholt werden, gestört. Der Zeitraum umfasst zwischen 20 und 60 Minuten. Fachbereich 6 hat das Uitzendbureau über diese wiederholten Beschwerden informiert und die Angaben der Fahrer angefordert.

Mit dem Hinweis, das Uitzendbureau würde selbst die Fahrer zur Verantwortung ziehen, sind bisher die angeforderten Angaben ausgeblieben. Da bislang nur Beschwerden dieses einen Nachbarn vorliegen, kann der zur Einleitung eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens notwendige Nachweis der Erheblichkeit der Lärmbelästigung noch nicht erbracht werden.

Der Petent weist darüber hinaus auf den vermüllten Zustand des Grundstücks und die private Entsorgung der Abfälle hin. Die Ordnungsbehörde nimmt das Grundstück in regelmäßigen Abständen in Augenschein. Das Grundstück befindet sich in keinem dem Ordnungsrecht widersprechenden Zustand. Auf dem Grundstück sind seit der örtlichen Überprüfung keine übermäßige Verschmutzung bzw. Müllablagerung festzustellen. Die Aussage des Petenten, Zigarettenkippen seien dem Sondermüll zuzuordnen, kann nicht durch eine Rechtsgrundlage belegt werden. Diesbezüglich besitzt die Ordnungsbehörde daher hier keine Handlungsermächtigung. Es stehen Abfallbehälter entsprechend der 24 Bewohner/innen zur Verfügung. Allerdings werden Abfälle widerrechtlich seitens des Uitzendbureaus entsorgt. Zur Abholung werden die Abfallsäcke auf dem Grundstück bereitgestellt. Die Stadt Emmerich am Rhein prüft aktuell die Durchsetzung des Benutzungszwangs im Rahmen ordnungsrechtlicher Maßnahmen und die Einleitung eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens.

Soweit der Petent in seiner Eingabe Vorwürfe hinsichtlich der Versteuerung der Mietentnahmen und der Art der Eigentumsverhältnisse erhebt, sind diese an die Finanz- bzw. Zollbehörde zu richten. Grundsätzlich ist die Vermietung von Gebäuden umsatzsteuerfrei. Die Vermietung von Wohn- und Schlafräumen, die zur kurzfristigen Beherbergung eines Fremden vorgehalten werden, ist hingegen steuerpflichtig (§ 4 Nr. 12a Satz 2 UStG). Kurzfristig ist eine Beherbergung, die weniger als 6 Monate dauert (Urteil EuGH 12.02.1998. 346/95). Gem. EuGH ist für die Bestimmung der 6-Monatsfrist die Absicht des Vermieters, z.B. dokumentiert im Mietvertrag, maßgeblich. Es liegen bisher keine Anhaltspunkte dafür vor, dass die Immobilie vertraglich für kurzfristige Aufenthalte im Sinne einer Beherbergung zur Verfügung gestellt wird.

Es wird darauf hingewiesen, dass der Vermieter der Immobilie an der Eltener Straße sich anwaltlich vertreten lässt und die vorgebrachten Vorwürfe in Abrede stellt.

Ratsmitglied, Christoph Kukulies, hat Bezug nehmend auf die Eingabe des Petenten um Beantwortung eines Fragenkatalogs gebeten, der der Niederschrift der Ratssitzung vom 18.12.2018 beigefügt wurde. Die Antworten zu diesen Fragen sind in die vorgenannten Erläuterungen miteingeflossen.

## **2. Gaststätte Eltener Straße**

Die in der in der Eingabe des Petenten genannten Gaststätte an der Eltener Straße wird unverändert betrieben. Für die im hinteren Teil der Immobilie liegenden Räume sind bauordnungsrechtliche Verfahren anhängig.

## **3. Immobilie im Ortsteil Elten – Beschwerde Einwohner innerhalb der Einwohnerfragestunde der Ratssitzung am 18.12.2018**

Im Rahmen der Einwohnerfragestunde der Ratssitzung am 18.12.2018 taten Nachbarn einer Immobilie im Ortsteil Elten ihren Unmut über die dortige Unterbringung von Leiharbeitsnehmern kund. Diese Immobilie verfügt über 3 Wohnungen. Diese sind an ein Uitzendbureau vermietet. 10 Personen sind dort untergebracht. Das Grundstück und das Gebäude befinden sich augenscheinlich nicht in einem dem Ordnungsrecht widersprechenden Zustand. Allerdings werden Abfälle widerrechtlich seitens des Uitzendbureaus entsorgt.

Die Stadt Emmerich am Rhein prüft aktuell die Durchsetzung des Benutzungszwangs im Rahmen ordnungsrechtlicher Maßnahmen und die Einleitung eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens.

#### **4. Immobilie Innenstadt – Beschwerde Nachbar - Artikel NRZ vom 16.01.2019**

Im Artikel der NRZ vom 16.01.2019 wies ein Nachbar einer Immobilie in der Innenstadt, die zur Unterbringung von osteuropäischen Leiharbeitnehmern genutzt wird, auf Belästigungen hin. Der Verwaltung ist bekannt, dass die in der Immobilie in der Innenstadt vorhandenen Wohnungen seitens eines Uitzendbureaus zur Unterbringung von Leiharbeitnehmer genutzt werden. Gem. Mitteilung des Uitzendbureaus sind aktuell 12 Personen untergebracht. Bislang lagen der Verwaltung hinsichtlich dieser Immobilie weder Beschwerden hinsichtlich des Grillens auf dem Flachdach noch hinsichtlich des Lärms vor.

Die Beschwerden zur Nutzung des Daches und zum Verhalten der Bewohner hat die Stadt Emmerich am Rhein erstmals dem Zeitungsartikel entnommen. Über eine direkte telefonische oder schriftliche Kontaktaufnahme per Telefon oder E-Mail würde die Stadt Emmerich am Rhein in die Lage versetzt, das Uitzendbureau zeitnah zu den Nachbarbeschwerden anzuhören und unmittelbar über einzuleitende Maßnahmen zu entscheiden.

#### **IV. Ausblick – Maßnahmenkatalog**

Die Stadt Emmerich am Rhein beobachtet gewissenhaft die zunehmende Zahl der zur Unterbringung von Leiharbeitnehmern genutzten Immobilien und nimmt die vorliegenden Beschwerden und Sorgen der Nachbarschaft zum Anlass, im Gespräch auf die Uitzenbureaus einzuwirken und ggfs. die zur Verfügung stehenden Rechtsinstrumente ein- und durchzusetzen. Dieser Situation liegen politische Entscheidungen zugrunde, die auf kommunaler Ebene nicht beeinflusst werden können. Die Verwaltung wird sämtliche Handlungsmöglichkeiten ausschöpfen, um nachteilige Auswirkungen auf Nachbarschaft und Stadtbild einzugrenzen.

Nachbarn, die sich gestört fühlen, werden gebeten telefonisch, per Post, per E-Mail oder über den Mängelmelder mit der Verwaltung Kontakt aufzunehmen. In Abhängigkeit vom Einzelfall werden die Ordnungsbehörden einzeln oder gemeinsam Gespräche führen. In vielen Fällen wird Unterstützung geleistet werden können. Es wird jedoch um Verständnis gebeten, dass in einigen Fällen, in denen der private Rechtsweg Möglichkeiten einer schnelleren Konfliktlösung eröffnet, auf diesen verwiesen wird.

Ungeachtet dessen werden die Ordnungsbehörden der Verwaltung Im Rahmen des Projekts „Osteuropa“ ihre Zusammenarbeit intensivieren. In regelmäßigen Sitzungen findet ein ständiger Austausch zur aktuellen Situation statt. Es ist vorgesehen, Schritt für Schritt einzelne Immobilien und deren Wohnsituationen zu überprüfen. Immobilien, über deren Nutzung vermehrt Beschwerden erhoben werden, werden wiederholt Kontrollen unterzogen. In Abhängigkeit von Art und Häufigkeit der Beschwerden sind letztendlich auch Kontrollen außerhalb der Dienstzeit im Rahmen der Anordnung von Überstunden vorgesehen. In regelmäßigen Abständen finden Gespräche mit allen in Emmerich am Rhein tätigen Uitzendbureaus statt. Entsprechende Sachstandsberichte im Haupt- und Finanzausschuss werden sich anschließen.

Der Haupt- und Finanzausschuss nimmt die Ausführungen der Verwaltung zur Kenntnis und stimmt dem in dieser Vorlage beschriebenen weiteren Vorgehen zu.

Ein Anwohner der Eltener Straße beantragt in Form einer Eingabe an den Rat der Stadt Emmerich am Rhein, die Stadt Emmerich am Rhein möge bzgl. einer benachbarten Immobilie schärfere Kontrollen einführen, um die undurchsichtige Wohnsituation der Leih- und Wanderarbeiter in Emmerich aufzuklären. Darüber hinaus beantragt er eine tiefgründige Klärung der steuerrechtlichen Hintergründe, die bei Wohnraumüberlassung zur Frage kommen.

Zur Gewährleistung eines einheitlichen Sachstandes stellt die Verwaltung zunächst die Situation der Unterbringung von Zeitarbeitnehmern aus osteuropäischen Staaten in Immobilien auf dem Gebiet der Stadt Emmerich am Rhein allgemein sowie die privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Rechtsinstrumente dar. Anschließend erfolgt eine Stellungnahme zu einzelnen Objekten.

### **Finanz- und haushaltswirtschaftliche Auswirkungen :**

Die Maßnahme hat keine finanz- und haushaltswirtschaftlichen Auswirkungen.

### **Leitbild :**

Die Maßnahme wird von den Zielen des Leitbildes nicht berührt.

Peter Hinze  
Bürgermeister