

Gesetzentwurf

Hannover, den 18.12.2018

Fraktion der SPD
Fraktion der CDU

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen:

**Niedersächsisches Gesetz
über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (NZwEWG)**

§ 1

Satzungsermächtigung, Begriffsbestimmungen

(1)¹Gemeinden können für Gebiete, in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist (Gebiete mit Wohnraummangel), durch Satzung bestimmen, dass Wohnraum nur mit Genehmigung der Gemeinde anderen als Wohnzwecken zugeführt werden darf (Zweckentfremdung). ²Die Satzung darf nur erlassen werden, wenn die Gemeinde dem Wohnraummangel nicht auf andere Weise mit zumutbaren Mitteln und in angemessener Zeit abhelfen kann. ³Die Satzung ist auf höchstens fünf Jahre zu befristen.

(2)¹Als Zweckentfremdung gilt es, soweit die Gemeinde in der Satzung nichts anderes bestimmt, wenn der Wohnraum

1. zu mehr als 50 Prozent der Gesamtfläche für gewerbliche oder berufliche Zwecke verwendet oder überlassen wird,
2. baulich derart verändert oder in einer Weise genutzt wird, dass er für Wohnzwecke nicht mehr geeignet ist,
3. mehr als insgesamt zwölf Wochen im Kalenderjahr tage- oder wochenweise entgeltlich als Ferienwohnung vermietet oder sonst für eine Fremdenbeherbergung verwendet wird; in Gebieten, die überwiegend durch den Fremdenverkehr geprägt sind (§ 22 des Baugesetzbuches), beträgt die Frist acht Wochen,
4. länger als sechs Monate ununterbrochen leer steht oder
5. beseitigt wird.

²Liegt einem Sachverhalt nach Satz 1 ein Rechtsgeschäft zugrunde, so ist Satz 1 nur auf diejenigen Fälle anwendbar, in denen das Rechtsgeschäft nach Inkrafttreten dieses Gesetzes abgeschlossen worden ist.

§ 2

Genehmigung

(1) Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn öffentliche Interessen oder schutzwürdige private Interessen das Interesse an der Erhaltung von Wohnraum überwiegen.

(2) ¹Die Genehmigung kann erteilt werden, wenn dem Interesse an der Erhaltung von Wohnraum durch Ausgleichsmaßnahmen Rechnung getragen wird; dies kann durch Bereitstellung von neu geschaffenem Ersatzwohnraum zu angemessenen Bedingungen oder durch eine einmalige oder laufende Ausgleichszahlung geschehen. ²Angemessene Bedingungen setzen Mieten voraus, die für Wohnungen der entsprechenden Art von einem durchschnittlich verdienenden Arbeitnehmerhaushalt allgemein aufgebracht werden können.

(3) Die Genehmigung kann befristet werden und mit Bedingungen und Auflagen versehen werden.

(4) Die Genehmigung wirkt für und gegen die Rechtsnachfolgerin oder den Rechtsnachfolger.

(5) Einer Genehmigung bedarf es nicht für die Nutzung von Wohnraum, der der Unterbringung von Personen dient, die der Gemeinde zugewiesen worden sind.

§ 3

Beendigung zweckfremder Nutzung, Wiederherstellung des Wohnzwecks

(1) Ist Wohnraum ohne Genehmigung zweckentfremdet worden, so kann die Gemeinde anordnen, dass die Zweckentfremdung beendet und der Wohnraum wieder Wohnzwecken zugeführt wird.

(2) Anordnungen nach Absatz 1 wirken für und gegen die Rechtsnachfolgerin oder den Rechtsnachfolger.

(3) Die Anfechtungsklage gegen Anordnungen nach Absatz 1 hat keine aufschiebende Wirkung.

§ 4

Auskunftspflicht, Betretrecht

(1) ¹Die dinglich Verfügungsberechtigten, Besitzerinnen und Besitzer, Verwalterinnen und Verwalter sowie Vermittlerinnen und Vermittler des betreffenden Wohnraums haben der Gemeinde unentgeltlich die Auskünfte zu geben und die Unterlagen vorzulegen, die erforderlich sind, um die Einhaltung der Vorschriften dieses Gesetzes und der aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Satzungen zu überwachen. ²Satz 1 gilt auch für Beschäftigte und Beauftragte der in Satz 1 genannten Auskunftspflichtigen sowie für Diensteanbieterinnen und Diensteanbieter im Sinne des Telemediengesetzes. ³Verwalterinnen und Verwalter, Vermittlerinnen und Vermittler, Beschäftigte und Beauftragte sowie Diensteanbieterinnen und Diensteanbieter im Sinne des Satzes 2 sollen nur dann herangezogen werden, wenn im Einzelfall eine Erhebung der Daten bei den übrigen in Satz 1 genannten Personen nicht möglich ist oder einen unverhältnismäßig hohen Aufwand erfordern würde und schutzwürdige Belange der betroffenen Personen nicht entgegenstehen.

(2) ¹Im Einzelfall dürfen Daten ohne Kenntnis der Auskunftspflichtigen bei anderen Behörden erhoben werden, soweit

1. die in Absatz 1 genannten Personen ihrer Auskunftspflicht nach Absatz 1 beharrlich nicht nachkommen oder
2. die dinglich Verfügungsberechtigten, Besitzerinnen und Besitzer eingewilligt haben

und diese Behörden aufgrund einer Rechtsvorschrift zur Übermittlung der Daten befugt sind.

²Die Gemeinde darf andere Behörden um die Übermittlung personenbezogener Daten ersuchen und die ihr daraufhin übermittelten personenbezogenen Daten verarbeiten, soweit dies für die Überwachung der Einhaltung der Vorschriften dieses Gesetzes und der aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Satzungen erforderlich ist.

(3) ¹Die in Absatz 1 genannten Personen haben den von der Gemeinde beauftragten Personen zu ermöglichen, Grundstücke und Wohnräume zu betreten. ²Das Betreten darf nur an Werktagen von 7.30 Uhr bis 19.00 Uhr erfolgen. ³Das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 des Grundgesetzes) wird eingeschränkt.

§ 5

Verbot des Angebots und der Bewerbung von Wohnraum für zweckentfremdete Nutzung

(1) Es ist verboten,

1. die Nutzung von Wohnraum zu anderen als Wohnzwecken gemäß § 1 Abs. 2 Satz 1 Nrn. 1 und 3, für die eine nach einer Satzungsregelung nach § 1 erforderliche Genehmigung nicht vorliegt, anzubieten oder dafür zu werben und

2. Angebote und Werbung im Sinne der Nummer 1 zu verbreiten oder deren Verbreitung zu ermöglichen.

(2) ¹Die Gemeinde kann anordnen, dass Diensteanbieterinnen und Diensteanbieter im Sinne des Telemediengesetzes nach Absatz 1 verbotene Angebote und Werbung von den von ihnen betriebenen Internetseiten unverzüglich zu entfernen haben. ²Anordnungen nach Satz 1 wirken für und gegen die Rechtsnachfolgerin oder den Rechtsnachfolger. ³Die Anfechtungsklage gegen Anordnungen nach Satz 1 hat keine aufschiebende Wirkung.

§ 6

Ordnungswidrigkeiten

(1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig

1. Wohnraum entgegen einer Satzungsregelung nach § 1 anderen als Wohnzwecken (§ 1 Abs. 2 Satz 1 Nrn. 1 bis 5) zuführt, ohne dass dafür eine Genehmigung (§ 2) vorliegt,
2. einer vollziehbaren Auflage nach § 2 Abs. 3 zuwiderhandelt,
3. einer vollziehbaren Anordnung nach § 3 Abs. 1 zuwiderhandelt,
4. entgegen § 4 Abs. 1 Auskünfte nicht, nicht richtig oder nicht vollständig erteilt oder Unterlagen nicht oder nicht vollständig vorlegt,
5. einem Verbot nach § 5 Abs. 1 zuwiderhandelt oder
6. einer vollziehbaren Anordnung nach § 5 Abs. 2 Satz 1 nicht, nicht vollständig oder nicht fristgemäß nachkommt.

(2) Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße bis zu 100 000 Euro geahndet werden.

§ 7

Verhältnis zu anderen Rechtsvorschriften

§ 10 des Niedersächsischen Wohnraumförderungsgesetzes bleibt unberührt.

§ 8

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am *[Datum einsetzen]* in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Anlass, Ziele und Schwerpunkte des Gesetzes

Das Land wirkt nach Artikel 6 a der Niedersächsischen Verfassung (im Folgenden: NV) darauf hin, dass die Bevölkerung mit angemessenem Wohnraum versorgt ist.

Nach dem Wohnungsmarktbericht der Investitions- und Förderbank Niedersachsen (NBank) für die Jahre 2016/2017 „Bezahlbares Wohnen für alle - Perspektiven für Niedersachsen 2015 - 2035“ ist fast jede sechste Person in Niedersachsen von Armut bedroht. Für diese Menschen ist es in angespannten Wohnungsmärkten besonders schwierig, angemessenen und bezahlbaren Wohnraum zu finden. Bei Erstvermietungen wurden 2015 im Schnitt Mietpreise von 6,37 Euro bis 8,04 Euro je m² gefordert. In angespannten Wohnungsmärkten sind auch durchschnittliche Neumieten von mehr als zehn Euro je m² zu beobachten. Ein besonders hohes Mietpreisniveau ist in den Ballungsgebieten

Hannover, Braunschweig, Wolfsburg, Göttingen und Oldenburg sowie dem südlichen Hamburger Umland zu beobachten.

Die höchsten Wohnkosten müssen in Niedersachsen Haushalte auf den Ostfriesischen Inseln aufbringen. In einem anhaltend niedrigen Zinsumfeld führt die besondere touristische Attraktivität der Inseln zu hohen Renditeerwartungen der Immobilienwirtschaft. So lag bereits in mittlerer und einfacher Lage der Kaufpreis für den Erwerb einer Eigentumswohnung auf Norderney im ersten Quartal 2018 zwischen 7 500 und 10 000 Euro/m², Ein- und Zweifamilienhäuser in mittlerer und einfacher Lage kosten auf Norderney zwischen 600 000 und 1,65 Mio. Euro. Die Tendenz ist weiter steigend (Engel & Völkers, Ferienimmobilien-Marktbericht Deutschland 2018). Auf den übrigen Inseln sind die Immobilienpreise zwar niedriger als auf Norderney, sie übersteigen aber dennoch den Landesdurchschnitt bei weitem.

Um die hohen Erwerbskosten als Kapitalanlage wirtschaftlich darstellen zu können, müssen zur Refinanzierung entsprechend hohe Mieten aufgerufen werden. Die durchschnittlichen Angebotsmieten auf den Inseln bewegen sich mittlerweile durchweg im zweistelligen Bereich (in Euro/m² Wohnfläche) und lassen sich teilweise mit großstädtischen Innenstadtlagen vergleichen.

Die Attraktivität der Ostfriesischen Inseln hat dazu beigetragen, dass der Landkreis Wittmund mit 11,7 Prozent den bundesweit höchsten Anteil an Ferienwohnungen am Gesamtwohnmarkt aufweist. Auch in den Landkreisen Aurich und Friesland beträgt der Anteil über 5 Prozent. Im Landesinneren Deutschlands wird die 1-Prozent-Marke nur punktuell übertroffen. In keiner anderen Region Niedersachsens verschärft der steigende Renditedruck die Nutzungskonkurrenz zwischen Dauerwohnen und kurzzeitiger Vermietung an Feriengäste wie auf den Inseln. Durch Umwandlung in Ferienwohnungen wird das Angebot an zu mietenden oder zu erwerbenden Dauerwohnungen kleiner. Ein kleineres Angebot erhöht die Preise und führt dazu, dass beispielsweise Beschäftigte in der Tourismuswirtschaft kaum noch bezahlbaren Wohnraum finden. Erste Wirtschaftsbetriebe sehen sich bereits wegen des Mangels an Arbeitskräften in der Existenz bedroht. Auch für Haushalte mit gehobenem Einkommen wird die Wohnraumversorgung zunehmend schwieriger. Familiengründung und dauerhaftes Leben auf den Inseln erscheint perspektivisch immer weniger attraktiv, der Altersdurchschnitt steigt und wichtige Infrastruktureinrichtungen wie Kindertagesstätten und Schulen können langfristig nicht mehr betrieben werden. Außerdem droht durch die Verdrängung von dauerhaften Inselbewohnerinnen und -bewohnern der Niedergang des Ehrenamtes und Vereinslebens bis hin zur Gefährdung des Brandschutzes durch Mitgliedermangel bei den freiwilligen Feuerwehren.

In größeren Städten mag der Anteil zweckentfremdeter Wohnungen bezogen auf den Gesamtwohnungsmarkt geringer sein. Hier kommt es jedoch auf die Lage an. Für Touristinnen und Touristen besonders attraktiv sind Ferienappartements in Innenstadtlagen oder in Bahnhofsnähe. Randlagen und Vororte mit schlechter Verkehrsanbindung dürften für die Kurzzeitvermietung wenig nachgefragt sein. Eine vermehrte Wohnungsumwandlung in zentralen oder denkmalgeschützten Ortslagen kann dort zu Wohnraumverknappung und steigenden Mieten führen, was die Verdrängung alt eingesessener Mieterinnen und Mieter aus dem Stadtzentrum zur Folge hat. Eine Verdrängung der Dauerbewohnerinnen und -bewohner durch Touristinnen und Touristen kann zudem gravierende Auswirkungen auf traditionelle kleinteilige Dienstleistungs- und Gewerbestrukturen in der Innenstadt haben. Schneider-, Schuster- Optiker- oder Uhrmacherwerkstätten sowie Fachgeschäfte, etwa für Kinderbekleidung, Haushaltswaren oder Orthopädiebedarf, sind auf einen örtlich verankerten Kundenstamm angewiesen. Kurzeittouristen und Wochenendreisende fragen diese Angebote in der Regel weniger nach, sodass sich als Folge der Verdrängung der Wohnbevölkerung im Stadtzentrum eine Tendenz zur gewerblichen Monostruktur aus Gastronomiebetrieben und Souvenirgeschäften entwickeln kann.

Bis zum 12. Mai 2017 waren Ferienhäuser und Ferienwohnungen in keinem der in der Baunutzungsverordnung (BauNVO) normierten Wohn- und Mischgebiete zulässig, auch nicht ausnahmsweise. Diese Rechtslage ermöglichte zumindest in diesen Gebieten ein bauaufsichtliches Vorgehen gegen die Umwandlung von Wohnraum in Ferienwohnungen. Durch den mit Wirkung ab 13. Mai 2017 neu eingefügten § 13 a BauNVO sind Ferienwohnungen nunmehr in nahezu allen Baugebieten grundsätzlich zulässig. Die Bauaufsicht kann nicht mehr gegen die Umwandlung von Wohnraum in Ferienwohnungen vorgehen. Gemeinden können die Umwandlung nur durch eine aktive

Bauleitplanung verhindern, indem sie mittels eines Bebauungsplans diese Nutzungen ausdrücklich ausschließen oder an bestimmte Bedingungen knüpfen. Dies ist gerade für größere Städte sehr aufwändig und praktisch nicht durchführbar.

Die Landesregierung hatte Ende 2016 mit der Verordnung zur Festlegung des Anwendungsbereichs bundesrechtlicher Mieterschutzvorschriften - Niedersächsische Mieterschutzverordnung vom 8. November 2016 (Nds. GVBl. 2016, S. 252) in den Gebieten mit sehr hoher Marktanspannung besondere Schutznormen des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) in Kraft gesetzt, darunter die so genannte Mietpreisbremse. Das gesetzliche Zweckentfremdungsverbot, das als repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt ausgestaltet ist, wird insbesondere den betreffenden Kommunen helfen, den Wohnraumbestand zu erhalten und weiter zu entwickeln, gezielt gegen spekulativen Leerstand, Abriss oder ungenutzten Wohnraum vorzugehen und den verstärkt auftretenden Formen der Zweckentfremdung, insbesondere der Umwandlung in Ferienappartements, auch ohne aufwändige Bauleitplanung zu begegnen. Damit wird einer weiteren Verknappung des Angebots entgegengewirkt.

Das den Gemeinden nach Artikel 57 NV eingeräumte Selbstverwaltungsrecht gebietet es, dass die Gemeinden den ihnen zukommenden eigenen wohnungspolitischen Gestaltungsspielraum eigenverantwortlich ausschöpfen dürfen. Dabei ist davon auszugehen, dass die Gemeinden die örtlichen wohnungswirtschaftlichen Verhältnisse selbst umfassend beurteilen können. Die Gemeinden entscheiden in eigener Verantwortung, ob sie von den Möglichkeiten, die dieses Gesetz bietet, Gebrauch machen.

Bereits 1972 hatte die Landesregierung auf der Grundlage von Artikel 6 des Gesetzes zur Verbesserung des Mietrechts und zur Begrenzung des Mietanstiegs sowie zur Regelung von Ingenieur- und Architektenleistungen (MietRVerbG) vom 4. November 1971 (BGBl. I S. 1745) die „Verordnung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum“ erlassen (Nds. GVBl. S. 134). Diese wurde durch Verordnung vom 17. November 2003 (Nds. GVBl. S. 382) mit Wirkung ab 1. Januar 2004 aufgehoben, weil es wegen des seinerzeit ausgeglichenen Wohnungsmarkts keine Notwendigkeit für deren Fortbestand mehr gab.

Durch die Föderalismusreform I haben die Länder 2006 die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für das Recht des Wohnungswesens und damit auch für die Regelung der Zweckentfremdung erhalten.

Die mit dem Erlass entsprechender Satzungen und deren im Vollzug verbundenen Eingriffe in das Grundrecht auf Eigentum (Artikel 14 Abs. 1 GG) setzen voraus, dass die grundlegenden Entscheidungen durch den Gesetzgeber mittels eines förmlichen Gesetzes getroffen werden (vgl. BVerfGE 33, 125/159; 45, 393/399). Auch die Regelungen zum Betretrecht und die Regelungen zum Ordnungswidrigkeitenrecht bedürfen gemäß Artikel 13 Abs. 7 GG in Verbindung mit Artikel 3 Abs. 2 Satz 1 NV und gemäß Artikel 103 Abs. 2 GG in Verbindung mit Artikel 3 Abs. 2 Satz 1 NV einer formell gesetzlichen Grundlage (vgl. BVerfGE 32, 346/363).

II. Wesentliches Ergebnis der Gesetzesfolgenabschätzung

Das Gesetz gibt den Gemeinden bei einer bestehenden Mangellage auf dem Wohnungsmarkt neben den bestehenden Möglichkeiten zur Schaffung neuen Wohnraums ein Instrument, um zu verhindern, dass Wohnraum frei und uneingeschränkt dem Wohnzweck entzogen werden kann. Bestehender Wohnraum kann so erhalten werden und die Verringerung des Wohnraumangebots wird gestoppt.

Ein verfassungswidriger Eingriff in das Grundrecht auf (Wohnungs-)Eigentum liegt nicht vor. Das Gesetz schränkt lediglich die Möglichkeit der Verfügungsberechtigten ein, jede sich bietende Chance zu einer günstigeren Verwertung ihres Eigentums sofort und maximal auszunutzen. Diese Möglichkeit aber ist, bei gegebener unzureichender Versorgungslage, nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verfassungsrechtlich nicht geschützt.

Eine Alternative ist nicht ersichtlich.

Mit einem durch den vorliegenden Gesetzentwurf ausgelösten erheblichen Verwaltungsmehraufwand ist nicht zu rechnen. Die Gemeinden entscheiden eigenverantwortlich, ob sie von diesem Gesetz Gebrauch machen. Der Erlass entsprechender Satzungen und deren Vollzug stehen im Er-

messen der Gemeinden. Den Gemeinden wird durch das Gesetz eine Handlungsoption eingeräumt, ohne ihnen gleichzeitig eine Verpflichtung aufzuerlegen. Die Durchführung erfolgt im eigenen Wirkungskreis, die Aufsicht des Landes, der Landkreise und der Region Hannover beschränkt sich auf die Rechtsaufsicht. Den entstehenden Verwaltungsaufwand können die Gemeinden durch Gebühren decken.

III. Auswirkungen auf die Umwelt, den ländlichen Raum und die Landesentwicklung

Durch die Sicherung und Erhaltung insbesondere innerstädtischen Wohnraumes kann die Verdrängung von Mieterinnen und Mietern in städtische Randbereiche und Vororte verlangsamt werden. Dadurch werden PKW-Fahrten in die Innenstädte vermieden und die Lärm- und Schadstoffbelastung steigt insoweit nicht weiter an.

IV. Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen, auf Familien sowie auf die Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern

Menschen mit Behinderungen sind in den unteren Einkommensbereichen überrepräsentiert. Viele von ihnen sind auf innenstadtnahe Wohnquartiere mit gutem Infrastrukturangebot angewiesen. Sie profitieren daher besonders von der Sicherung des Gesamtwohnraumbestandes in der Gemeinde. Dies gilt auch für Familien mit eher geringem oder durchschnittlichem Haushaltseinkommen. Insbesondere auf den Ostfriesischen Inseln erleichtert das Gesetz auch Familien mit durchschnittlichem Einkommen eine für sie angemessene Wohnung zu finden.

V. Voraussichtliche Kosten und haushaltsmäßige Auswirkungen

Mit der Einführung eines Gesetzes über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum werden den Gemeinden keine neuen Pflichtaufgaben zugewiesen. Die Gemeinden entscheiden eigenständig durch Satzung, ob sie von den Möglichkeiten Gebrauch machen, die ihnen dieses Gesetz einräumt. Eine Ausgleichspflicht des Landes im Rahmen des Konnexitätsprinzips nach Artikel 57 Abs. 4 Satz 2 NV ist daher nicht gegeben.

Den ihnen entstehenden Verwaltungsaufwand können die Gemeinden, die von diesem Gesetz Gebrauch machen, aus dem Gebührenaufkommen für Zweckentfremdungsgenehmigungen und -ablehnungen abdecken.

Der Wirtschaft und den Bürgerinnen und Bürgern entstehen unmittelbar keine Kosten. Soweit es Gewerbetreibenden oder Bürgerinnen und Bürgern in bestimmten Gebieten verboten wird, Wohnräume ohne Genehmigung umzuwandeln oder abzureißen, können eventuell Mehrkosten durch Ausgleichszahlungen entstehen. Die Höhe der Ausgleichszahlungen richtet sich nach dem Einzelfall und nach der überschlägigen Höhe der Mehraufwendungen der Allgemeinheit für die Schaffung neuen Wohnraums. Eventuell entstehen der Wirtschaft und den Bürgerinnen und Bürgern auch Kosten durch Bescheidgebühren. Der Gebührenrahmen für eine Genehmigung wird von der Gemeinde durch Satzung festgesetzt. Die der Wirtschaft und den Bürgerinnen und Bürgern entstehenden Kosten sind angesichts des Ziels der Erhaltung einer ausgeglichenen Wohnraumlage in einem angespannten Marktumfeld sachlich gerechtfertigt.

B. Besonderer Teil

Zu § 1 - Satzungsermächtigung, Begriffsbestimmungen:

Ein Zweckentfremdungsverbot stellt einen erheblichen Eingriff in das Grundrecht auf privates (Wohnungs-)Eigentum dar. Dieser lässt sich nur mit der Sozialpflichtigkeit des Eigentums rechtfertigen. Das Bundesverfassungsgericht hat die Anwendung dieses wohnungspolitischen Instruments daher nur in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten zugelassen, wo sich der soziale Bezug, der dem Wohnraum ohnehin innewohnt, noch erheblich verstärkt. In einer solchen Situation ist es eine sachgerechte, am Gemeinwohl orientierte Maßnahme, die Zweckbestimmung des vorhandenen Wohnraums dadurch zu erhalten, dass seine Zweckentfremdung grundsätzlich verboten wird (BVerfG, Beschluss vom 4. Februar 1975 - 2 BvL 5/74).

Ob im Gemeindegebiet ein Wohnraumangel besteht, beurteilen die Gemeinden selbst. Zur Unterstützung der Gemeinden orientiert sich der Gesetzentwurf mit der Formulierung „Gebiete, in denen

die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist“ an der nahezu wortgleichen Formulierung im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) zur Regelung bestimmter Instrumente zum Schutz der Mieterinnen und Mieter. Namentlich sind dies die so genannte Mietpreisbremse (§§ 556 d ff. BGB), die Senkung der Kapfungsgrenze (§ 558 Abs. 3 BGB) und die Verlängerung der Kündigungssperrfrist bei Umwandlung in Wohnungseigentum (§ 577 a Abs. 2 BGB).

Die Landesregierung hat mit der Verordnung zur Festlegung des Anwendungsbereichs bundesrechtlicher Mieterschutzvorschriften (Nds. GVBl. 2016, S. 252) die Gebiete festgelegt, in denen die genannten Instrumente zum Schutz der Mieterinnen und Mieter gelten. Für Gebiete in zumindest einer dieser Gebietskulissen spricht ein starkes Indiz dafür, dass die Gemeinden nach § 1 auch zum Erlass von Zweckentfremdungssatzungen berechtigt sind (VGH Mannheim, DVBl. 2016, 255, Rn. 93).

Zudem können die Gemeinden vorhandene gemeindliche Informationen, etwa zur Bautätigkeit, zur Anzahl unversorgter Wohnberechtigter oder zur örtlichen Mietpreisentwicklung und Daten der amtlichen Statistik, etwa zur Bevölkerungsentwicklung und zum Wohnungsbestand, heranziehen.

Ebenso wie nach den Vorschriften des BGB können wegen des gleichen Wortlauts die Satzungen nicht nur für das gesamte Gemeindegebiet, sondern auch für einzelne Gemeindeteile erlassen werden. Damit wird eine räumliche Beschränkung des Geltungsbereiches auf Gebiete mit sehr hohem Umwandlungsdruck, etwa auf touristisch besonders nachgefragte Innen- oder Altstadtlagen, möglich.

Satz 2 betont, dass die den Gemeinden mit Wohnraummangel eingeräumte Satzungsbefugnis subsidiär ist. Wegen des Eingriffs in das (Wohn-)Eigentum durch eine Genehmigungspflicht kann eine solche nur das letzte Mittel zur Minderung des Wohnraummangels sein. Zuvor müssen die betroffenen Gemeinden versuchen, diesem mit anderen, wirtschaftlich und zeitlich vertretbaren Maßnahmen abzuwehren. Als andere zumutbare Maßnahmen kommen nur solche in Betracht, mit denen das Angebot an Wohnungen ausgeweitet wird. Dazu gehören vornehmlich die Ausweisung neuer Baugebiete, die Wiedernutzbarmachung von Flächen, die Nachverdichtung oder andere Maßnahmen der Innenentwicklung (vgl. VGH Mannheim, a. a. O., Rn. 106). Diese Maßnahmen müssen in angemessener Zeit ihre Wirkung entfalten.

Mit der in Satz 3 normierten Befristung der Satzungen auf höchstens fünf Jahre ist bei Fortdauer der Satzungsvoraussetzungen deren erneuter Erlass zulässig; damit wird aber den Gemeinden die Verpflichtung auferlegt, die Voraussetzungen zur Wahrnehmung ihrer Regelungsbefugnisse - soweit von ihnen Gebrauch gemacht werden soll - nach Ablauf der jeweiligen Geltungsdauer erneut zu überprüfen. Da der Wohnungsmarkt ständigen Veränderungen unterliegt, ist eine Befristung auf höchstens fünf Jahre sachgerecht und geboten.

Absatz 2 Satz 1 enthält eine abschließende Aufzählung der Vorgänge, die typischerweise als genehmigungspflichtige Zweckentfremdungen zu werten sind. Die Aufzählung greift die in der Praxis überwiegend aufgetretenen Beispielfälle der Zweckentfremdung auf. Die Gemeinden können durch Satzung einzelne Vorgänge vom Zweckentfremdungsverbot ausschließen.

In Absatz 2 Satz 1 Nr. 1 wird gesetzlich festgelegt, dass eine Zweckentfremdung nur dann vorliegt, wenn mehr als 50 Prozent der gesamten Wohnfläche für gewerbliche oder berufliche Zwecke verwendet oder überlassen werden und damit nicht mehr dem Wohnen dienen. Damit ist beispielsweise auch gewährleistet, dass Bewohnerinnen und Bewohner zur Finanzierung ihrer Miete oder Belastung einzelne Zimmer ihrer selbstgenutzten Wohnung weiterhin genehmigungsfrei für die gewerbliche Fremdenbeherbergung nutzen dürfen, soweit diese Nutzung nicht mehr als die Hälfte der Wohnfläche in Anspruch nimmt. Diese Regelung ist sachgerecht, weil dadurch dem Wohnungsmarkt kein Dauerwohnraum entzogen wird.

Eine bauliche Veränderung von Wohnraum im Sinne von Absatz 2 Satz 1 Nr. 2, die den Raum für Wohnzwecke ungeeignet macht, kann z. B. durch die Beseitigung der Küche erfolgen.

Nach Absatz 2 Satz 1 Nr. 3 gilt als Zweckentfremdung, wenn der Wohnraum mehr als insgesamt zwölf Wochen im Kalenderjahr als Ferienwohnung vermietet oder für Zwecke der Fremdenbeherbergung genutzt wird. Dauerwohnraum geht dadurch verloren, dass Personen, die ihren Lebens-

mittelpunkt an einem anderen Ort haben, vorübergehend in den Räumen leben. Hierunter fällt die wiederholte kurzfristige, nach Tagen oder Wochen messbare Überlassung an ständig wechselnde Feriengäste bei typischerweise Bezahlung nach Tagen oder Wochen. Auch die Fremdenbeherbergung wird von der Norm erfasst, insbesondere bei Bereitstellung von Bettwäsche und/oder Verpflegung, Reinigung des Wohnraums, bei in der Regel nur vorübergehender Überlassung und Bezahlung nach Tagen oder Wochen. Fremdenbeherbergung im Sinne des Zweckentfremdungsrechts bezeichnet die Überlassung von Wohnraum an Personen, die am Beherbergungsort nur vorübergehend unterkommen und die ihre (eigentliche) Wohnung typischerweise an einem anderen Ort haben (BayVGH, Beschluss vom 7. Dezember 2015 - 12 ZB 15.2287, juris). Eine gewerbliche Zimmervermietung liegt insbesondere vor, wenn die Vermietung haupt- oder nebenberuflich betrieben wird oder auf eine daraus fließende Gewinnerzielung gerichtet ist.

Die gesetzliche Festlegung einer Obergrenze von zwölf Wochen, bis zu der das wiederholte, nach Tagen oder Wochen bemessene Vermieten der gesamten Wohnung beispielsweise an Ferien- oder Messegäste, Medizintouristen, Monteurinnen oder Monteure ohne Genehmigung nach dem Zweckentfremdungsrecht gestattet ist, schafft für die Bürgerinnen und Bürger Rechtsklarheit. Zudem beschleunigt und unterstützt sie bei Überschreiten des Schwellenwerts die Ermittlungstätigkeit der Gemeinden. Mit der Festlegung auf zwölf Wochen wird den sich ändernden Urlaubsgewohnheiten der Bevölkerung - mehrfache Urlaube, verlängerte Wochenenden und Kurzurlaube, in denen die Wohnung kurzzeitig (weiter-)vermietet werden kann - sowie dem in der Gesellschaft zunehmend beliebten Home-Sharing entsprochen. Der Zeitraum von zwölf Wochen ermöglicht es den meisten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, im Rahmen ihres Urlaubsanspruchs ihre Wohnung zweckfremd zu nutzen und erlaubt dies Studierenden während der vorlesungsfreien Zeit. Auch Personen, die aus beruflichen Gründen ortsabwesend sind und ihre Wohnung deswegen leer stehen lassen müssten, können diese zumindest für einen erheblichen Teil der Zeit ihrer Abwesenheit zweckfremd nutzen. Gleichzeitig verhindert die Begrenzung auf zwölf Wochen in den meisten Fällen eine auf dauerhafte Gewinnerzielung ausgerichtete Zweckentfremdung und sichert die Erhaltung des Wohnungsbestands für Dauerwohnzwecke im angespannten Marktumfeld.

In Gebieten mit Wohnraummangel, die zudem überwiegend durch den Fremdenverkehr im Sinne des § 22 des Baugesetzbuches (BauGB) geprägt sind, darf Wohnraum lediglich höchstens acht Wochen im Kalenderjahr genehmigungsfrei als Ferienwohnung vermietet oder für Zwecke der Fremdenbeherbergung genutzt werden. Eine überwiegende Prägung durch den Fremdenverkehr im Sinne des § 22 BauGB liegt vor allem bei solchen Orten vor, deren öffentliche und private Infrastruktur auf Fremdenverkehrsbedürfnisse ausgerichtet ist (BVerwG Beschl. v. 21.04.1994 - 4 B 193/93, NVwZ 1995, 271; Grziwotz in SU BauGB § 22 Rn. 1; Bracher in BRS Rn. 2640). Anhaltspunkte für eine überwiegende Prägung von Gemeinden durch den Fremdenverkehr können sich z. B. aus der Darstellung der Fremdenverkehrsräume in Raumordnungsplänen ergeben oder aus landesrechtlichen Vorschriften über die Anerkennung von Orten als Kur-, Erholungs- und sonstige Ferienorte (Battis/Krautzberger/Löhr/Reidt, 13. Aufl. 2016, BauGB § 22 Rn. 4-5). Bei Gebieten mit überwiegender Prägung durch den Fremdenverkehr bei gleichzeitigem Wohnraummangel dürfte es sich in erster Linie um die Ostfriesischen Inseln handeln. Die Begrenzung auf acht Wochen in diesen Gebieten ist sachgerecht, weil sie verhindert, dass eine kommerzielle Fremdenbeherbergung während der renditestarken Hauptsaison mit anschließendem Leerstand wirtschaftlich attraktiver erscheint als die ganzjährige Überlassung von Wohnraum im Rahmen eines dauerhaften Mietverhältnisses.

Der ausdrückliche Bezug auf die nach Tagen oder Wochen bemessene Vermietung stellt sicher, dass befristete, etwa nach Monaten bemessene Mietverhältnisse über (möblierte) Wohnungen nicht der genehmigungspflichtigen Zweckentfremdung unterfallen sollen. Hierbei handelt es sich typischerweise um Wohnraummietverhältnisse, die nicht für Freizeitwecke, sondern aus beruflichen Gründen eingegangen werden. Angesichts sich zunehmend ändernder Erwerbsbiographien mit Arbeitsbedingungen, die ein hohes Maß an zeitlicher und räumlicher Flexibilität erfordern, ist diese Nichterfassung als Zweckentfremdung sachgerecht. Betroffen sind beispielsweise Personen, die zum Zwecke der Aus- oder Fortbildung, der Ableistung eines Praktikums, der Projektbegleitung, als Saisonarbeitskräfte in Fremdenverkehrsgebieten oder während eines saisonalen Engagements im Kultur- oder Bildungsbereich eine Wohnung befristet benötigen. In der Regel erfolgt in diesem Zusammenhang auch vorübergehend die Begründung des Lebensmittelpunkts an diesem Ort.

Wohnraum, der als Nebenwohnung genutzt wird, unterliegt nicht dem Verbot der Zweckentfremdung. Auch eine Nebenwohnung dient, wenn auch nur vorübergehend, dem Wohnen im Sinne eines unabhängig gestalteten häuslichen Wirkungskreises (BayVGH, BBauBl. 1994, 65; OVG Lüneburg, DVBl 2014, 254). In Gebieten mit Fremdenverkehrsfunktionen wie den Ostfriesischen Inseln haben die Gemeinden jedoch die Möglichkeit, eine städtebaulich unerwünschte Nutzung von Wohnraum als Nebenwohnung gemäß § 22 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 des Baugesetzbuchs durch Satzung der Genehmigungspflicht zu unterwerfen und gegebenenfalls zu untersagen.

Die in Absatz 2 Satz 1 Nr. 4 festgelegte Dauer des Leerstehens von Wohnraum über einen ununterbrochenen Zeitraum von sechs Monaten geht von der grundsätzlichen Annahme aus, dass die oder der Verfügungsberechtigte danach nicht mehr die Absicht hat, den Wohnraum selbst zu nutzen oder Dritten zu Wohnzwecken zu überlassen. Dieser Zeitraum wird im Hinblick auf die Wohnungsmarktsituation in Niedersachsen für angemessen, aber auch für notwendig gehalten. Er berücksichtigt die Kündigungsfristen von Mieterinnen und Mietern bei Wohnungswechseln sowie die Dauer von Renovierungsmaßnahmen nach Auszug der Vormieterin oder des Vormieters. Die gesetzliche Regelung in Baden-Württemberg geht derzeit ebenfalls von einer zulässigen Leerstandsdauer von sechs Monaten aus, während Hamburg bereits nach vier Monaten Leerstand eine Zweckentfremdung annimmt und Bayern und Berlin ab einem Leerstand von mehr als drei Monaten eine grundsätzliche Genehmigungspflicht vorsehen. Demgegenüber toleriert das Bremer Gesetz eine Leerstandsdauer von bis zu einem Jahr.

Bei Überschreiten des Zeitraums von sechs Monaten liegt eine Zweckentfremdung dann nicht vor, wenn und soweit der Leerstand unvermeidbar ist. Unvermeidbar steht etwa Wohnraum leer, dessen Instandsetzung oder Modernisierung ohne von der oder dem Berechtigten zu vertretende Verzögerung im Gange ist oder unmittelbar bevorsteht oder der im Zusammenhang für erforderliche Umsetzungen von Nutzerinnen und Nutzern freigehalten wird. Gleiches gilt, wenn Wohnraum nur deshalb leer steht, weil die oder der Verfügungsberechtigte trotz ernsthafter geeigneter Bemühungen keine Mieterin oder keinen Mieter findet, die oder der eine kostendeckende Miete zu zahlen bereit ist. Wann ein Leerstand unvermeidbar ist, können die Gemeinden durch Satzung bestimmen. Die getroffene zeitliche Festsetzung ersetzt insoweit nicht die Einzelfallprüfung im Rahmen des Genehmigungsverfahrens nach § 2.

Der Genehmigungsvorbehalt der Beseitigung von Wohnraum nach Absatz 2 Satz 1 Nr. 5 kann insbesondere auf den Ostfriesischen Inseln von Bedeutung sein. Dort wird bei Abrissmaßnahmen häufig Bestandswohnraum durch renditeträchtige Ferienobjekte im oberen Preissegment ersetzt, welche der Inselbevölkerung als Dauerwohnraum nicht zur Verfügung stehen.

Absatz 2 Satz 2 verhindert eine unechte Rückwirkung des Zweckentfremdungsverbots, die unter dem Aspekt des Vertrauensschutzes verfassungsrechtlich bedenklich wäre.

Zu § 2 - Genehmigung

§ 2 greift die von der Rechtsprechung zum bisherigen Bundesrecht entwickelten Grundsätze auf, die es bei der Entscheidung über einen Antrag auf Genehmigung einer Zweckentfremdung zu beachten gilt.

Absatz 1 ist Ausfluss des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und des Übermaßverbots. Eine Genehmigung ist im Einzelfall zu erteilen, wenn öffentliche Belange oder schutzwürdige private Interessen das öffentliche Interesse an der Erhaltung des betroffenen Wohnraums überwiegen. Öffentliche Interessen für eine Zweckentfremdung sind insbesondere gegeben, wenn Wohnraum zur Versorgung der Bevölkerung mit sozialen Einrichtungen oder lebenswichtigen Diensten verwendet werden soll, die gerade an dieser Stelle dringend benötigt werden und für die andere Räume nicht zur Verfügung stehen oder nicht zeitgerecht geschaffen werden können. Dies ist grundsätzlich bei Betreuungseinrichtungen der Fall, die der Stabilisierung und Aufrechterhaltung sozial stabiler Nachbarschaften dienen (z. B. Stadtteiltreffs, Mietercafés o. Ä.). Schutzwürdige private Interessen liegen vor allem dann vor, wenn ohne Nutzung der betreffenden Räume die Mieterin oder der Mieter oder die oder der Verfügungsberechtigte in ihrer oder seiner bestehenden wirtschaftlichen Existenz unausweichlich bedroht ist oder der Wohnraum nicht mehr erhaltungswürdig ist.

Absatz 2 regelt den Fall, in dem zwar kein öffentliches Interesse oder schutzwürdiges privates Interesse an einer Zweckentfremdung vorliegt, das öffentliche Interesse an der Erhaltung des Wohn-

raums aber zurücksteht oder nach den besonderen Umständen durch eine Antragstellerin oder einen Antragsteller kompensiert werden kann. Die Vorschrift nennt dafür beispielhaft die Bereitstellung von neu geschaffenem Ersatzwohnraum zu angemessenen Bedingungen oder die Leistung einer Ausgleichszahlung. Ein beachtliches und verlässliches Angebot zur Bereitstellung von Ersatzwohnraum lässt das öffentliche Interesse an der Erhaltung des Wohnraums in der Regel entfallen, wenn die Wohnraumbilanz insgesamt wieder ausgeglichen wird. Daraus folgt, dass der Ersatzwohnraum in zeitlichem Zusammenhang mit der Zweckentfremdung neu geschaffen werden muss. Baumaßnahmen, die zu einer Verlegung von Wohnraum oder Erweiterung der Wohnfläche innerhalb eines Gebäudes führen, erfüllen die Voraussetzung nicht. Eine Bereitstellung von Ersatzwohnraum „aus dem Bestand“ oder „auf Vorrat“ ist nicht zulässig.

Ausgleichszahlungen sollen durch die Zweckentfremdung bedingte Mehraufwendungen der Allgemeinheit bei der Schaffung neuen Wohnraums teilweise kompensieren und sind zweckgebunden zu verwenden. Die Entscheidung steht im pflichtgemäßen Ermessen der Gemeinde. Die Definition der „angemessenen Bedingungen“, zu denen der Ersatzwohnraum bereitgestellt werden muss, orientiert sich an BVerfGE 38, 348.

In Absatz 3 sind die möglichen Nebenbestimmungen bei einer Genehmigung von einer Ausnahme des Zweckentfremdungsverbots aufgeführt.

Die mit der Genehmigung verbundenen Auflagen sind isoliert vollstreckbar und können mit Mitteln des Verwaltungszwangs (Zwangsgeld oder Ersatzvornahme) durchgesetzt werden.

Absatz 5 stellt die öffentlich-rechtliche Unterbringung von Asylsuchenden und Geflüchteten, die der Gemeinde zugewiesen wurden, in Wohngebäuden genehmigungsfrei. Die Unterbringung in Wohngebäuden ist bundesweit Gegenstand zahlreicher Rechtsstreitigkeiten bauplanungsrechtlicher Art. Rechtserheblich ist dabei zumeist die Frage, ob diese Art der Unterbringung als Wohnen (keine Zweckentfremdung) oder als soziale Einrichtung (Zweckentfremdung) bezeichnet werden kann. Mit der Freistellung von der Genehmigungspflicht wird verhindert, dass eine bauplanungsrechtlich zulässige Unterbringung von Asylsuchenden und Geflüchteten in Wohngebäuden unnötig erschwert wird. Dies entspricht der Zielsetzung des Niedersächsischen Gesetzes zur Erleichterung der Schaffung von Unterkünften für Flüchtlinge oder Asylbegehrende vom 12. November 2015 (Nds. GVBl. S. 311).

Zu § 3 - Beendigung zweckfremder Nutzung, Wiederherstellung des Wohnzwecks:

Absatz 1 gibt den Gemeinden die Befugnis, von der oder dem dinglich Verfügungsberechtigten durch Anordnung zu verlangen, eine nicht genehmigte Zweckentfremdung zu beenden, verloren gegangenen Wohnraum wiederherzustellen und Wohnzwecken zuzuführen. Die Anordnung setzt voraus, dass die Zweckentfremdung nach pflichtgemäßem Ermessen auch nachträglich nicht genehmigt werden kann. Entsprechende Anordnungen können mit Mitteln des Verwaltungszwangs durchgesetzt werden. Unter Berücksichtigung des Grundsatzes des geringstmöglichen Eingriffs und im Hinblick auf die Art der vom Pflichtigen geforderten Handlung wird in der Regel das Zwangsgeld als das angemessene Zwangsmittel anzusehen sein. Daneben kommt auch die Ersatzvornahme bei Anordnungen zur Wiederherstellung einer unbewohnbar gewordenen Wohnung infrage.

Durch Absatz 2 ist sichergestellt, dass eine Anordnung nach Absatz 1 auch nach Wechsel der Eigentümerin, des Eigentümers, der Besitzerin oder des Besitzers vollstreckt werden kann.

In Absatz 3 wird gesetzlich geregelt, dass Klagen gegen Verwaltungsakte zum Vollzug der aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Satzungen keine aufschiebende Wirkung haben (§ 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 der Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO). In Gebieten, in denen die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Wohnraum zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist, sind zum effektiven und konsequenten Schutz des Wohnraums vor Zweckentfremdung regelmäßig ein sofortiges Handeln und ein unverzügliches Durchsetzen der Anordnung erforderlich. Bei Wohnraum Mangellagen muss das Interesse des Betroffenen an der aufschiebenden Wirkung einer Anfechtungsklage nach § 80 Abs. 1 VwGO in der Regel hinter dem öffentlichen Interesse an einer zügigen Beendigung der Zweckentfremdung und Rückführung des betroffenen Wohnraums in den normalen (Miet-)Wohnungsmarkt zurücktreten. Sollte im Einzelfall eine Anordnung nicht der soforti-

gen Vollziehbarkeit bedürfen, kann die Gemeinde die Vollziehung im Einzelfall nach § 80 Abs. 4 Satz 1 VwGO aussetzen.

Zu § 4 - Auskunftsrecht, Betretrecht

Absatz 1 benennt den Personenkreis, der zur Auskunft und zur Vorlage von Unterlagen verpflichtet ist. Neben den dinglich Verfügungsberechtigten, Besitzerinnen und Besitzern - vornehmlich also den Eigentümerinnen, Eigentümern, Mieterinnen und Mietern - sollen nach Absatz 1 Satz 1 auch Verwalterinnen und Verwalter sowie Vermittlerinnen und Vermittler zur Auskunft verpflichtet werden können. Dies kann insbesondere bei der gewerblichen Nutzung von Wohnraum als Ferienappartement notwendig sein. Häufig tritt hier nicht die Eigentümerin oder der Eigentümer oder die Mieterin oder der Mieter als Anbieterin oder Anbieter selbst in Erscheinung, sondern bedient sich der Dienste Dritter. Als Vermittlerinnen und Vermittler gelten auch Personen, die nicht unmittelbar für Verfügungs- oder Nutzungsberechtigte handeln, sondern im Rahmen von Kettenvermittlungsverhältnissen und dergleichen tätig werden.

Absatz 1 Satz 2 beinhaltet eine Auskunftspflicht für Beschäftigte und Beauftragte von auskunftspflichtigen Personen, wie z. B. Hausmeister, Reinigungskräfte und Geschäftsstellenmitarbeiter. Da nicht in jedem Arbeits- bzw. Auftragsverhältnis zu dieser Frage eine Regelung getroffen wird, ist eine gesetzliche Bestimmung zur Auskunftspflicht auch dieser Personen erforderlich, um den Gemeinden Rechtssicherheit zu geben. Zusätzlich sind auch Diensteanbieterinnen und Diensteanbieter im Sinne des Telemediengesetzes (TMG) auskunftspflichtig. Es handelt sich um Anbieterinnen und Anbieter von Telemediendiensten (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 1, § 2 Satz 1 Nr. 1 TMG). Eine Erlaubnis durch Rechtsvorschrift kommt außerhalb des TMG nach dem Wortlaut des § 12 Abs. 2 TMG lediglich dann in Betracht, wenn sich eine solche Vorschrift ausdrücklich auf Telemedien bezieht (sogenanntes Zitiergebot; vgl. BT-Drs. 16/3078, S. 16; Eßer/Kramer/von Lewinski, BDSG und Nebengesetze, 4. Auflage 2014, § 12 TMG, Rn. 3). Absatz 1 Satz 3 schafft somit die nach § 12 Abs. 2 TMG erforderliche Erlaubnis für die Datenübermittlung an die Gemeinde. Die Einbeziehung von Diensteanbieterinnen und Diensteanbietern nach dem TMG ist für einen effektiven Gesetzesvollzug notwendig, weil insbesondere Ferienappartements vornehmlich über verschiedene Onlineportale vermittelt werden. Eine Vermittlung über Zeitungsanzeigen oder das örtliche Fremdenverkehrsamt findet kaum noch statt. Gleiches kann auch für die Nutzung von Wohnraum als so genannte Modellwohnung angenommen werden. Bei der onlinebasierten Vermittlung werden zumeist keine Angaben über Verfügungs- oder Nutzungsberechtigte und die genaue Adresse der Wohnung veröffentlicht. In diesen Fällen bleibt der Gemeinde in der Regel nur die Möglichkeit, den Sachverhalt durch die Mitwirkung der Diensteanbieterinnen und Diensteanbieter aufzuklären. Aufgrund der allgemeinen Informationspflichten des § 5 TMG kann die Gemeinde die Adressatin bzw. den Adressanten des Auskunftersuchens leicht ermitteln.

Absatz 1 Satz 3 orientiert sich am Grundsatz der Direkterhebung von Daten. Eine Datenerhebung bei Verwalterinnen und Verwaltern, Vermittlerinnen und Vermittlern, Beschäftigten und Beauftragten sowie Diensteanbieterinnen und Diensteanbietern kommt danach nur dann in Betracht, wenn eine Erhebung der Daten bei den dinglich Verfügungsberechtigten, Besitzerinnen und Besitzern nicht möglich ist oder einen unverhältnismäßig hohen Aufwand erfordern würde und schutzwürdige Belange der betroffenen Personen nicht entgegenstehen. Voraussetzung für die Heranziehung der Diensteanbieterinnen und Diensteanbieter ist eine vorherige Prüfung, ob ein Auskunftersuchen an die oder den dinglich Verfügungsberechtigten, Besitzerin oder Besitzer mit angemessenem Aufwand möglich ist und ob schutzwürdige Belange der betroffenen Personen der Datenerhebung bei Dritten - etwa aufgrund der besonderen Sensibilität der Daten im Einzelfall - entgegenstehen. Durch diese Prüfung wird gewährleistet, dass die Einschränkung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung zur Erreichung des Gesetzesziels auf Ermittlung, Aufklärung und Beseitigung von zweckfremder Wohnraumnutzung erforderlich und angemessen ist. § 4 des Niedersächsischen Datenschutzgesetzes ist zu beachten.

In Absatz 2 wird die Datenübermittlung durch andere Behörden sowie deren Verarbeitung geregelt. Soweit für die Behörden keine Rechtspflicht zur Übermittlung der Daten an die Gemeinde besteht, darf diese die Behörden um die Übermittlung der erforderlichen Daten ersuchen.

Absatz 3 regelt das Betretrecht und schränkt das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung ein. Dem Zitiergebot aus Artikel 19 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes wird Rechnung getragen.

Zu § 5 - Verbot des Angebots und der Bewerbung von Wohnraum für zweckentfremdete Nutzung:

In Absatz 1 Nr. 1 wird geregelt, dass bereits das Anbieten und Bewerben von rechtswidrig zweckfremd genutztem Wohnraum verboten ist. Dies kann beispielsweise das Anbieten von Wohnraum als Ferien- oder Modellwohnung betreffen. Die Bekämpfung zweckwidriger Wohnraumnutzung soll dadurch bereits im Vorbereitungsstadium verstärkt werden. Insoweit entfallen zeitraubende und schwierige Ermittlungen zur Überprüfung der Wohnnutzung.

Absatz 1 Nr. 2 verbietet die Verbreitung und das Möglichmachen der Verbreitung der nach Nr. 1 verbotenen Annoncen und Werbung. Diese Tat kann beispielsweise von Diensteanbieterinnen und Diensteanbietern im Sinne des TMG durch die Verbreitung im Internet, von Verlagen durch die Herausgabe von Presseerzeugnissen, z. B. Anzeigenblättern oder durch Verteilen von Handzetteln begangen werden. Die Verantwortlichkeit der Diensteanbieterinnen und Diensteanbieter für rechtswidrige Handlungen richtet sich nach Maßgabe des Abschnitts 3 TMG.

Absatz 2 ermöglicht den Gemeinden, gegenüber Diensteanbieterinnen und Diensteanbietern im Sinne des TMG die unverzügliche Entfernung von verbotenen Angeboten und Werbung aus dem Internet anzuordnen. Aufgrund der allgemeinen Informationspflichten des § 5 TMG ist die Adressatin oder der Adressat der Anordnung für die Gemeinde leicht ermittelbar. Die Gemeinde kann Anordnungen nach Satz 1 mit Zwangsmitteln durchsetzen. Die Anordnungen sind sofort vollziehbar.

Zu § 6 - Ordnungswidrigkeiten:

Absatz 1 bestimmt, dass sowohl vorsätzliches als auch fahrlässiges Verhalten als ordnungswidrig geahndet werden kann. Nach § 10 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) ist dies nur möglich, wenn das Gesetz dies ausdrücklich bestimmt. Die Nummern 1 bis 6 bestimmen die Verstöße gegen einzelne Bestimmungen dieses Gesetzes, die als Ordnungswidrigkeit geahndet werden können.

Absatz 2 bestimmt den Bußgeld-Höchstbetrag. Grundlage für die Zumessung einer Geldbuße sind nach § 17 Abs. 3 OWiG die Bedeutung der Ordnungswidrigkeit und der Vorwurf, der die Täterin oder den Täter trifft, ihre oder seine wirtschaftlichen Verhältnisse und gemäß § 17 Abs. 4 Satz 1 OWiG auch der wirtschaftliche Vorteil, den die Täterin oder der Täter aus der Ordnungswidrigkeit gezogen hat. Die Geldbuße soll diesen wirtschaftlichen Vorteil der Täterin oder des Täters übersteigen. Um den erheblichen wirtschaftlichen Vorteil, der insbesondere bei der onlinegestützten tage- oder wochenweisen Vermietung von Privatunterkünften, der Nutzung als Modellwohnung oder auch durch einen nicht genehmigten Abriss eines Hauses in sehr guter Lage erzielt werden kann, tatsächlich übertreffen zu können, wird ein Bußgeldrahmen von 100 000 Euro für angemessen, aber auch für notwendig gehalten. Dieser Rahmen ist zudem erforderlich, um eine signifikante, generalpräventive Wirkung zu erzielen.

Die Geldbuße wird pro Verstoß und pro Wohnraumeinheit festgelegt. Fahrlässiges Handeln kann nach § 17 Abs. 2 OWiG im Höchstmaß nur mit der Hälfte des angedrohten Höchstbetrages der Geldbuße geahndet werden.

Die Zweckentfremdung stellt eine Dauerordnungswidrigkeit dar. Wird sie von der Täterin oder vom Täter nicht beendet, so ist die wiederholte Verhängung eines Bußgelds möglich. Auch können eventuelle Zwangs- und Bußgelder nebeneinander verhängt werden. Die dreijährige Frist für die Verfolgungsverjährung beginnt erst mit der Beendigung der ungenehmigten Verwendung oder Überlassung des Wohnraums (vgl. § 31 OWiG).

Die Zuständigkeit der Gemeinden für die Ahndung von Ordnungswidrigkeiten ergibt sich aus § 1 Abs. 2 bzw. Abs. 3 der Verordnung über sachliche Zuständigkeiten für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten (ZustVO-OWi) vom 17. November 2014 (Nds. GVBl. S. 311) in der jeweils geltenden Fassung.

Zu § 7 - Verhältnis zu anderen Rechtsvorschriften:

Diese Regelung stellt deklaratorisch fest, dass öffentlich geförderter Wohnraum besonderen Regelungen über die Zweckentfremdung unterliegt.

Zu § 8 - Inkrafttreten:

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Für die Fraktion der SPD

Wiard Siebels
Parlamentarischer Geschäftsführer

Für die Fraktion der CDU

Jens Nacke
Parlamentarischer Geschäftsführer