

Schriftlicher Bericht

a) **Entwurf eines Gesetzes über den Schutz und die Erhaltung von Wohnraum (Niedersächsisches Wohnraumschutzgesetz - NWoSchG)**

Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen - Drs. 18/1088

b) **Entwurf eines Niedersächsischen Gesetzes über den Schutz und die Erhaltung von Wohnraum (Niedersächsisches Wohnraumschutzgesetz - NWoSchG)**

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 18/6159

Beschlussempfehlung des Ausschusses für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz - Drs. 18/8732

Berichterstattung: Abg. Horst Kortlang (FDP)

Der Ausschuss für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz empfiehlt dem Landtag in der Drucksache 18/8732 zunächst, den Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (Drs. 18/1088) abzulehnen. Diese Beschlussempfehlung kam im federführenden Ausschuss gegen die Stimme des Ausschussmitgliedes der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen mit den Stimmen aller anderen Ausschussmitglieder zustande.

Sodann empfiehlt der Ausschuss für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz dem Landtag in der Drucksache 18/8732, den Gesetzentwurf der Landesregierung (Drs. 18/6159) mit den aus der Anlage zu jener Drucksache ersichtlichen Änderungen anzunehmen. Diese Beschlussempfehlung kam mit den Stimmen aller Ausschussmitglieder zustande.

Schließlich empfiehlt der Ausschuss für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz dem Landtag in der Drucksache 18/8732, zwei in die Beratungen des Gesetzentwurfs der Landesregierung (Drs. 18/6159) einbezogene Eingaben für erledigt zu erklären. Auch diese Beschlussempfehlung kam mit den Stimmen aller Ausschussmitglieder zustande.

Im mitberatenden Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen enthielt sich das Ausschussmitglied der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen bei der Abstimmung über den Gesetzentwurf der Landesregierung (Drs. 18/6159) der Stimme. Im Übrigen stimmten die mitberatenden Ausschüsse für Haushalt und Finanzen sowie für Rechts- und Verfassungsfragen jeweils wie der federführende Ausschuss ab.

Der Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (Drs. 18/1088) wurde im Juni 2018 in erster Beratung im Plenum behandelt und an den Ausschuss für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz (federführend) sowie an die Ausschüsse für Haushalt und Finanzen sowie für Rechts- und Verfassungsfragen (jeweils mitberatend) überwiesen. Nachdem der federführende Ausschuss sich im August 2018 von der Landesregierung hatte unterrichten lassen, verständigte er sich im September 2018 darauf, die weitere Beratung bis zum Vorliegen eines Gesetzentwurfs der Landesregierung zurückzustellen und dann beide Gesetzentwürfe gemeinsam zu beraten. Der Gesetzentwurf der Landesregierung (Drs. 18/6159) wurde im März 2020 beim Landtag eingebracht und vom Plenum im Mai 2020 in erster Beratung behandelt sowie an den Ausschuss für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz (federführend) und den Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen (mitberatend) überwiesen. Der Ausschuss für Haushalt und Finanzen wurde später nach § 27 Abs. 4 Satz 1 der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages als mitberatend geltend eingestuft. In den drei beteiligten Ausschüssen wurden beide Gesetzentwürfe sodann stets gemeinsam behandelt.

Im Mai 2020 nahm der federführende Ausschuss die gemeinsame Beratung beider Gesetzentwürfe auf und ließ sich von der Landesregierung über ihren Gesetzentwurf unterrichten. Am 15.06.2020 wurden die kommunalen Spitzenverbände erstmalig mündlich angehört. Im Rahmen dieser Sitzung erklärte die Landesregierung zudem, sie verfolge das Ziel, den Anwendungsbereich der Regelungen

in ihrem Gesetzentwurf auf Unterkünfte für Beschäftigte zu erweitern. Dieses Ziel griffen die die Regierung tragenden Fraktionen später durch einen Änderungsvorschlag (Vorlage 13 zu Drs. 18/6159) auf. Der federführende Ausschuss führte außerdem eine schriftliche Anhörung durch. Nachdem der federführende Ausschuss sich auf Grundlage des vorgenannten Änderungsvorschlages der die Regierung tragenden Fraktionen sowie der zwischenzeitlich vorgelegten Formulierungsvorschläge des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes (GBD) dem Grunde nach auf umfangreichere Änderungen des Gesetzentwurfs der Landesregierung verständigt hatte, hörte er am 01.03.2021 die kommunalen Spitzenverbände dazu noch einmal mündlich an.

Einen wesentlichen Schwerpunkt der Beratungen bildeten die Regelungen über die Zuständigkeit der Gemeinden für die Aufgabe des Gesetzesvollzugs. Beide Gesetzentwürfe sehen vor, die Aufgabe des Gesetzesvollzugs unterschiedslos allen Gemeinden zuzuweisen. Nach dem Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (Drs. 18/1088) soll es sich dabei aber um eine Pflichtaufgabe zur Erfüllung in eigener Verantwortung nach Artikel 57 Abs. 4 Satz 1, 1. Fall der Niedersächsischen Verfassung (NV) handeln, sodass eine Kostenausgleichspflicht des Landes nach Artikel 57 Abs. 4 Satz 2 NV (sog. Konnexitätsprinzip) ausgelöst würde. Nach dem Gesetzentwurf der Landesregierung (Drs. 18/6159) soll es sich hingegen um eine freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe dergestalt handeln, dass den Gemeinden zwar hoheitsrechtliche Befugnisse an die Hand gegeben werden sollen, um Verwahrlosungen, Missständen und Überbelegungen bei Wohnraum und Unterkünften für Beschäftigte entgegenzuwirken, die Gemeinden aber nicht verpflichtet sein sollen, von diesen Befugnissen Gebrauch zu machen, also das Gesetz zu vollziehen. Deshalb greift nach dem Gesetzentwurf der Landesregierung auch das Konnexitätsprinzip nach Artikel 57 Abs. 4 Satz 2 NV nicht. Beide Gesetzentwürfe sehen zudem vor, auch unmittelbar durch Gesetz Verhaltenspflichten von Personen, insbesondere der Eigentümerinnen und Eigentümer von Wohnraum, zu begründen und eine Verletzung dieser Verhaltenspflichten als bußgeldbewehrte Ordnungswidrigkeiten einzustufen.

Hinsichtlich der vorgesehenen Zuständigkeit der Gemeinden nahmen die kommunalen Spitzenverbände uneinheitlich Stellung: Der Niedersächsische Städte- und Gemeindebund (NSGB) sprach sich nachdrücklich dafür aus, die Zuständigkeit nicht allen Gemeinden, sondern den unteren Bauaufsichtsbehörden zuzuweisen, zum einen, weil kleinere Gemeinden, die nicht die Aufgaben einer unteren Bauaufsichtsbehörde wahrnehmen, in aller Regel weder personelle noch finanzielle Mittel hätten, das Gesetz wirksam zu vollziehen. Daher seien Vollzugsdefizite absehbar. Zum anderen überschneide sich das vorliegende Gesetz in weiten Bereichen mit der Niedersächsischen Bauordnung (NBauO). Dies werfe bereits die Frage nach der Notwendigkeit eines eigenständigen Gesetzes neben der Niedersächsischen Bauordnung auf. Zumindest werde es aber oftmals wegen desselben Sachverhalts zu Doppelzuständigkeiten kommen, wenn für den Vollzug dieses Gesetzes alle Gemeinden, für den Vollzug der Niedersächsischen Bauordnung aber die Bauaufsichtsbehörden zuständig seien. Der Niedersächsische Städtetag (NST) schloss sich dieser Einschätzung insbesondere im Hinblick auf die Unterkünfte für Beschäftigte an und forderte ebenfalls, die unteren Bauaufsichtsbehörden für zuständig zu erklären. Außerdem seien die durch den Gesetzesvollzug entstehenden Kosten vom Land auszugleichen. Demgegenüber hielt der Niedersächsische Landkreistag (NLT) die vorgesehene Zuweisung der Zuständigkeit an die Gemeinden für sachgerecht, weil diese die Verhältnisse vor Ort am besten kennen und beurteilen könnten.

Der GBD wies hinsichtlich des Gesetzentwurfs der Landesregierung (Drs. 18/6159) darauf hin, dass es rechtssystematisch widersprüchlich sei, einerseits unmittelbar durch Gesetz Verhaltenspflichten von Personen, insbesondere der Eigentümerinnen und Eigentümer von Wohnraum und Unterkünften für Beschäftigte zu begründen und eine Verletzung dieser Verhaltenspflichten als bußgeldbewehrte Ordnungswidrigkeiten einzustufen, andererseits aber den Gesetzesvollzug der freiwilligen Entscheidung jeder einzelnen Gemeinde zu überlassen, zumal wenn - wie insbesondere vom NSGB geltend gemacht - Zweifel daran bestünden, dass alle Gemeinden gleichermaßen willens oder in der Lage dazu seien, das Gesetz zu vollziehen. Dabei sei im Übrigen auch zweifelhaft, ob der Gesetzesvollzug tatsächlich als „freiwillig“ bezeichnet werden könne, weil das Gesetz immerhin vorsehe, dass die Gemeinde nach Ermessen über ein Einschreiten entscheiden müsse, und eine ermessensfehlerfreie Ermessensausübung wohl nicht allein darin bestehen könne, das Gesetz nicht vollziehen zu wollen oder zu können. Dies gelte auch und besonders für das hinsichtlich der Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten auszuübende Ermessen. Daher hatte der GBD für den Fall, dass an der Freiwilligkeit des Gesetzesvollzuges festgehalten werden solle, vorgeschlagen, die Verhaltenspflichten

von Personen nicht unmittelbar durch Gesetz zu begründen, sondern ihre Begründung einer etwaigen freiwilligen Regelung durch Satzung der einzelnen Gemeinde vorzubehalten.

Der Ausschuss empfiehlt demgegenüber, entsprechend dem Gesetzentwurf der Landesregierung an der Zuweisung der Zuständigkeit an alle Gemeinden, der Einstufung des Gesetzesvollzugs als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe der Gemeinden und der Begründung von Verhaltenspflichten von Personen unmittelbar durch Gesetz festzuhalten. Einen Satzungsvorbehalt lehnt der Ausschuss einhellig ab, weil das Gesetz unmittelbar und einheitlich im ganzen Land gelten solle. Bei einem Satzungsvorbehalt sei zu befürchten, dass einzelne Gemeinden eine solche Satzung nicht beschließen würden. Dadurch käme es zu einer unterschiedlichen Rechtslage in den Gemeinden. Die darin liegende Ungleichbehandlung solle vermieden werden, auch um die Wirksamkeit des Gesetzes nicht zu gefährden. Den Hinweis des GBD, dass es dann zwar zu einer landesweit einheitlichen Rechtslage, aufgrund der Freiwilligkeit des Gesetzesvollzuges aber möglicherweise zu einer uneinheitlichen Rechtsanwendung und dann dadurch zu einer Ungleichbehandlung komme, nahm der Ausschuss zur Kenntnis, sieht deswegen aber keinen weiteren Änderungsbedarf. Der Ausschuss empfiehlt aber, eine Pflicht zur Evaluation des Gesetzes sowohl hinsichtlich der Zahl der Anwendungsfälle als auch hinsichtlich der den Gemeinden für den Vollzug entstehenden Kosten in das Gesetz aufzunehmen (neuer § 11/1).

Im Übrigen liegen den Empfehlungen des Ausschusses zu den einzelnen Vorschriften des Gesetzentwurfs der Landesregierung (Drs. 18/6159) folgende Erwägungen zugrunde:

Zur Gesetzesüberschrift:

Der Ausschuss empfiehlt, die Worte „und die Erhaltung“ zu streichen. Denn dieses Gesetz soll nicht die Aufrechterhaltung der Nutzung von Räumen zu Wohnzwecken oder als Unterkunft für Beschäftigte, also die Erhaltung der Nutzungsart, sondern den Schutz solcher Räume vor Verwahrlosung, Missständen und Überbelegung regeln, also nur die Erhaltung der Räume in einem bestimmten Zustand. Die Aufrechterhaltung der Nutzung von Räumen zu Wohnzwecken, also die Erhaltung als Wohnraum, ist demgegenüber im Niedersächsischen Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (NZwEWG) geregelt. Dass das Hamburgische Wohnraumschutzgesetz (HmbWoSchG) in der Langfassung ebenfalls mit „Gesetz über den Schutz und die Erhaltung von Wohnraum“ betitelt ist, steht dem nicht entgegen, sondern spricht sogar dafür. Denn das HmbWoSchG enthält in seinem Dritten Abschnitt - anders als der vorliegende Gesetzentwurf - eben gerade auch Vorschriften über das „Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum“.

Ferner soll, da dem Vorschlag der Fraktionen der SPD und der CDU, den Anwendungsbereich des Gesetzes auf Unterkünfte für Beschäftigte zu erweitern (Vorlage 13, dort zu § 1 Abs. 3 des Gesetzentwurfs), gefolgt werden soll, dies bereits in der Gesetzesüberschrift zum Ausdruck gebracht werden, indem nach dem Wort „Wohnraum“ die Worte „und von Unterkünften von Beschäftigten“ eingefügt werden (vgl. auch die Überschrift des „Niedersächsischen Gesetzes zur Erleichterung der Schaffung von Unterkünften für Flüchtlinge oder Asylbegehrende“ - NEFUG -). Andernfalls würde die Gesetzesüberschrift den Inhalt des Gesetzes nur unvollständig wiedergeben, weil zwischen „Wohnraum“ und „Unterkünften für Beschäftigte“ erhebliche rechtliche Unterschiede bestehen:

Nach der Rechtsprechung zeichnet sich eine Wohnnutzung „durch eine auf Dauer angelegte Häuslichkeit, die Eigengestaltung der Haushaltsführung und des häuslichen Wirkungskreises sowie die Freiwilligkeit des Aufenthaltes aus“. Das setzt bestimmte Ausstattungsmerkmale des Gebäudes voraus. Erforderlich sind insbesondere eine Küche bzw. Kochgelegenheit sowie Toiletten und Waschgelegenheiten, die allerdings auch in Gestalt von Gemeinschaftseinrichtungen zur Verfügung stehen können. Der Begriff des Wohnens verlangt zudem, „dass Aufenthalts- und private Rückzugsräume geboten werden, die eine Eigengestaltung des häuslichen Wirkungskreises erst ermöglichen“. Auch Wohnheime können als Wohngebäude einzustufen sein, wenn sie nach ihrer Zweckbestimmung und Ausstattung Wohnbedürfnisse erfüllen können und sollen. Die Grenzen des Wohnens sind allerdings überschritten, wenn das Gebäude aufgrund seiner spartanischen Ausstattung lediglich als Schlafstätte dient und auch einfache Wohnbedürfnisse nicht befriedigt. Dabei spielt auch die Wohndichte eine Rolle. Der Umstand, dass sich zwei Bewohner einen Schlafraum teilen, spricht zwar nicht zwin-

gend gegen eine Wohnnutzung im Rechtssinne; die dadurch bewirkte Einschränkung der Privatsphäre schließt aber „unter Berücksichtigung der hierzulande üblichen Wohnstandards“ die Annahme einer Wohnnutzung jedenfalls dann regelmäßig aus, wenn zwischen den Bewohnern keine persönliche Bindung besteht bzw. sich diese Bindung in dem gemeinsamen Interesse an einer möglichst kostengünstigen Unterbringung erschöpft (zum Ganzen Nds. OVG, Beschluss vom 18.09.2015 - 1 ME 126/15 - bei juris Rn. 10, m. w. N.).

Demgegenüber müssen Unterkünfte für Beschäftigte, auf die das Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG) und die Arbeitsstättenverordnung (ArbStättV) anzuwenden sind, nach Nummer 4.4 Abs. 2 des Anhangs zur ArbStättV in der seit dem 01.01.2021 geltenden Fassung (n. F.) nach Artikel 4 des Gesetzes vom 22.12.2020 (BGBl. I S. 3334) lediglich „entsprechend ihrer Belegungszahl und der Dauer der Unterbringung“ mit „Wohn- und Schlafbereich (Betten, Schränken, Tischen, Stühlen)“, „Essbereich“ und „Sanitäreinrichtungen“ ausgestattet sein. Besondere Anforderungen an den Schutz der Privatsphäre bestehen dabei nicht. Nach Nummer 4.4 Abs. 3 des Anhangs zur ArbStättV n. F. ist es lediglich „bei der Zuteilung der Räume zu berücksichtigen“, wenn die Unterkunft von Männern und Frauen gemeinsam genutzt wird.

Zu den Unterschieden zwischen beiden Nutzungsarten siehe auch die Nummern 2.1 und 4.2 des Gemeinsamen Runderlasses mehrerer Ministerien vom 13.01.2020 (Nds. MBI. S. 182) über die bauordnungsrechtliche, infektionsschutzrechtliche und melderechtliche Behandlung von Unterkünften für Beschäftigte (im Folgenden kurz: „Unterkunftserlass“).

Der GBD hat an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass es zumindest ungewöhnlich sei, Wohnraum und Unterkünfte für Beschäftigte trotz der dargelegten rechtlichen Unterschiede zwischen beiden Nutzungsarten gemeinsam im Rahmen eines Gesetzes zu regeln. Vergleichbare Regelungen gebe es, soweit ersichtlich, weder im Bundesrecht noch im Recht eines anderen Landes, und auch Artikel 5 des Preußischen Wohnungsgesetzes (PrWoG) vom 28.03.1918 (Preußische Gesetzsammlung Nummer 9/1918, S. 23) habe Wohnungen einerseits und die „Unterbringung von Arbeitern“ andererseits zumindest in verschiedenen Abschnitten des Gesetzes behandelt.

Außerdem sei die Idee, den o. g. Unterkunftserlass mit den im vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen „zusammenzuführen“, die sowohl von der Landesregierung verfolgt wird (Erklärung des Vertreters der Landesregierung im Ausschuss für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz in dessen 60. Sitzung am 15.06.2020, S. 7 der Niederschrift, sowie die Presseinformation des Niedersächsischen Ministeriums für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz - MU - Nummer 62/2020, abgerufen auf der Website des MU am 17.07.2020, und die entsprechende Presseberichterstattung z. B. in der Hildesheimer Presse vom 17.07.2020: „Bauminister Lies: ‚Wir wollen die menschenunwürdige Unterbringung von Werkvertragsbeschäftigten beenden‘“) als auch dem Änderungsvorschlag der Fraktionen der SPD und der CDU in Vorlage 13 (dort zu § 1 Abs. 3 des Gesetzentwurfs) zugrunde liegt, im Detail unklar. Denn der Unterkunftserlass enthalte Verwaltungsvorschriften auf den Gebieten des Bauordnungsrechts (einschließlich des Brandschutzes), des Infektionsschutzrechts und des Melderechts und sei an die für den Vollzug der entsprechenden Rechtsvorschriften zuständigen Bauaufsichtsbehörden, Behörden des kommunalen öffentlichen Gesundheitsdienstes und Meldebehörden gerichtet (vgl. Nummer 1.1 Satz 2 des Unterkunftserlasses). Demgegenüber solle durch das hier im Entwurf vorliegende Gesetz lediglich geregelt werden, welche objekt- und nutzungsbezogenen Anforderungen an Räume und Gebäude im Hinblick auf die Nutzung als Unterkunft für Beschäftigte zu stellen sind. Regelungen zum Brandschutz oder auf dem Gebiet des Infektionsschutzrechts oder des Melderechts seien hingegen nicht Gegenstand des Gesetzentwurfs, und das Bauordnungsrecht solle nach § 1 Abs. 2 des Entwurfs ebenfalls ausdrücklich „unberührt“ bleiben. Außerdem solle das Gesetz gerade nicht von den Bauaufsichtsbehörden als staatliche Aufgabe, sondern von den (also allen) Gemeinden als Selbstverwaltungsaufgabe vollzogen werden. Vor diesem Hintergrund erscheine unklar, was genau unter einer „Zusammenführung“ des Unterbringungserlasses mit den Regelungen dieses Gesetzentwurfs zu verstehen sein soll. Es könne nur vermutet werden, dass die von dem Unterbringungserlass erfassten Regelungsgegenstände (Bauordnungsrecht einschließlich des Brandschutzes, Infektionsschutzrecht und Melderecht) - entsprechend § 1 Abs. 2 des Gesetzentwurfs - und damit auch der Unterbringungserlass selbst eigentlich „unberührt“ bleiben sollten und lediglich beabsichtigt sei, neben dem Unterbringungserlass als solchem die darin festgelegten nutzungsbezogenen Anforderungen an Unterkünfte für Beschäftigte (mit Ausnahme des

Brandschutzes) zusätzlich auch gesetzlich zu regeln. Weder der Ausschuss noch das Fachministerium haben dieser Einschätzung widersprochen.

Der GBD hat ferner darauf hingewiesen, dass der Bund auf dem Gebiet des Arbeitsschutzrechts bereits umfangreiche Regelungen über Unterkünfte für Beschäftigte getroffen und diese Vorschriften gerade jüngst noch einmal in größerem Umfang geändert hat. Siehe dazu insbesondere § 18 Abs. 2 Nr. 3 a ArbSchG in der seit dem 01.01.2021 geltenden Fassung (n. F.) sowie § 2 Abs. 8 und Nummer 4.4. des Anhangs zur ArbStättV n. F. nach den Artikeln 1 und 4 des Gesetzes vom 22.12.2020 (BGBl. I S. 3334). Diese Regelungen habe der Bund auf dem Gebiet des Arbeitsrechts einschließlich des Arbeitsschutzes nach Artikel 74 Abs. 1 Nr. 12 des Grundgesetzes (GG) getroffen. Soweit diese Regelungen abschließend seien, sperrten sie nach Artikel 72 Abs. 1 GG die Gesetzgebungskompetenz des Landes auf diesem Gebiet. Sie sperrten allerdings grundsätzlich nicht die ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen des Landes nach Artikel 70 Abs. 1 GG auf den Gebieten des Bauordnungsrechts, des allgemeinen Gefahrenabwehrrechts und des „Wohnungswesens“, soweit dieses (seit 2006) nicht mehr in Artikel 74 Abs. 1 Nr. 18 GG geregelt ist. Danach sei das Land zwar befugt, die objekt- und nutzungsbezogenen Pflichten der Personen zu regeln, die im Sinne des Artikels 14 GG Eigentümerinnen und Eigentümer von Räumen und Gebäuden seien, die als Unterkünfte für Beschäftigte genutzt werden sollten, nicht jedoch die auf das Beschäftigungsverhältnis bezogenen Pflichten der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber im Sinne des § 2 Abs. 3 ArbSchG, soweit diese Pflichten abschließend im Arbeitsschutzrecht des Bundes geregelt seien.

Dieser Umstand mache es zwar nicht erforderlich, Unterkünfte für Beschäftigte, die den o. g. arbeitsschutzrechtlichen Regelungen des Bundes unterfallen, vom Anwendungsbereich dieses Gesetzes auszunehmen (so aber Nummer 1.1 Satz 1 des Unterkunftserlasses). Denn der rechtliche Anknüpfungspunkt beider Regelungsmaterien sei, wie dargelegt, unterschiedlich: Während das Arbeitsschutzrecht des Bundes regele, in welchen Fällen die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber ihren oder seinen Beschäftigten eine Unterkunft zur Verfügung stellen müsse und welche Anforderungen an eine solche Unterkunft zu stellen seien, damit die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber ihre oder seine auf das Beschäftigungsverhältnis bezogenen Pflichten erfüllen könne (vgl. § 18 Abs. 2 Nr. 3 a ArbSchG n. F.), solle das Landesgesetz regeln, welche objekt- und nutzungsbezogenen Pflichten die Eigentümerin oder der Eigentümer von Räumen und Gebäuden haben sollten, die als eine solche Unterkunft genutzt werden sollten. Jedoch sei es wohl mindestens sachgerecht, die Anforderungen nach beiden Rechtsmaterien im Wesentlichen gleich zu regeln, damit beide Pflichten möglichst „ineinandergriffen“, das Landesgesetz also Anforderungen aufstelle, deren Einhaltung es ermögliche, dass die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber arbeitsschutzrechtlich entsprechende Räume oder Gebäude ihren oder seinen Beschäftigten als Unterkunft zur Verfügung stellen dürfe. Dies entspreche wohl grundsätzlich auch dem Regelungsansatz in Nummer 2.1 Satz 3 des Unterkunftserlasses, durch den die Technischen Regeln für Arbeitsstätten ASR A4.4 „Unterkünfte“ für entsprechend anwendbar erklärt würden.

Der Ausschuss hat sich dem für Gemeinschaftsunterkünfte angeschlossen. Für derartige Unterkünfte empfiehlt er, auf die arbeitsschutzrechtlichen Standards Bezug zu nehmen (siehe die Empfehlungen zu § 2 Nr. 5 Buchst. b und § 4 Abs. 3); für Einzelunterkünfte sollen hingegen die für Wohnraum geltenden Standards anzuwenden sein (siehe die Empfehlungen zu § 2 Nr. 5 Buchst. a und § 4 Abs. 1).

Zu § 1 (Zweck, Regelungsgegenstand und Anwendungsbereich):

Zur Überschrift:

Durch die im Gesetzentwurf vorgesehene Formulierung des § 1 (Abs. 1) wird eigentlich nicht der Zweck des Gesetzes festgelegt, sondern eher nur sein Regelungsgegenstand beschrieben. Dies soll in der Überschrift zum Ausdruck kommen. Zum Gesetzeszweck siehe die empfohlenen Formulierungen zu Absatz 1 Satz 0/1 (neu) und die diesbezüglichen Erläuterungen.

Zu Absatz 1:

Zur Gliederung des Absatzes:

Wie soeben bereits in der vorstehenden Erläuterung zur Überschrift ausgeführt, enthält § 1 in der Fassung des Gesetzentwurfs genau genommen überhaupt keine Beschreibung des Gesetzeszwecks, sondern führt in Absatz 1 Satz 1 in erster Linie auf, was Regulationsgegenstand des Gesetzes ist. Eine ausdrückliche Festlegung des Gesetzeszwecks ist aber durchaus sinnvoll. Denn dadurch kann insbesondere bei der Anwendung und Auslegung von Vorschriften, die zur Ausübung von Ermessen ermächtigen, der bei der Ausübung dieses Ermessens zu beachtende „Zweck der Ermächtigung“ bestimmt werden (vgl. § 40 des Verwaltungsverfahrensgesetzes [VwVfG]).

Aus Gründen der Rechtsklarheit und der Rechtssystematik soll aber deutlich zwischen dem Gesetzeszweck als solchem (Satz 0/1), der Aufgabe der Gemeinde (Satz 2), ihren Befugnissen (Sätze 1 und 4) sowie den Pflichten Dritter (Satz 5) unterschieden werden (zur Unterscheidung zwischen Aufgaben und Befugnissen vgl. etwa auch Artikel 30 GG). Dass eine solche Unterscheidung sinnvoll ist, zeigt sich vor allem bei einem Blick auf Satz 1 in der Fassung des Gesetzentwurfs: Dort ist vorgesehen, zu regeln, dass der - nicht ausdrücklich benannte - Gesetzeszweck (scheinbar) nur dadurch verfolgt werden soll, dass den Gemeinden bestimmte Befugnisse erteilt werden. Tatsächlich sollen sich die nachfolgenden Regelungen des Gesetzes dann aber nicht auf solche Befugnisse der Gemeinden beschränken. Vielmehr sollen darüber hinaus vor allem auch Verhaltenspflichten Dritter, insbesondere der Verfügungsberechtigten, begründet werden (§§ 4 und 7 Abs. 1 und 2 des Entwurfs), die nach dem Gesetzentwurf auch dann bestehen sollen, wenn die betreffende Gemeinde ihre Befugnisse nach diesem Gesetz (§§ 5, 6 und 7 Abs. 3 des Entwurfs) nicht ausübt. Dies kommt im Gesetzentwurf nicht hinreichend zum Ausdruck. Der Ausschuss empfiehlt daher, in einem zusätzlichen Satz 0/1 zunächst den Gesetzeszweck festzulegen sowie dann jeweils gesondert in den Sätzen 2 bis 4 die Aufgaben und Befugnisse der Gemeinden und in einem zusätzlichen Satz 5 die Pflichten der Verfügungsberechtigten anzusprechen.

Zu Satz 0/1:

Bei der Festlegung des Gesetzeszwecks soll zum einen auf die ausdrückliche Nennung von „Nebengebäuden“ und „Außenanlagen“ verzichtet werden, um die Regelung an dieser Stelle nicht zu überfrachten. Es genügt, die Einbeziehung derartiger Bereiche in den Anwendungsbereich des Gesetzes später bei den konkreten Einzelvorschriften zu regeln.

Zum anderen sollen hier aber wiederum - wie in der Gesetzesüberschrift (s. o.) - neben dem Wohnraum ausdrücklich die Unterkünfte für Beschäftigte im Regelungstext benannt werden. Dies entspricht der Sache nach dem Änderungsvorschlag der Fraktionen der SPD und der CDU zu § 1 Abs. 3 in Vorlage 13 wie auch dem Anliegen des Fachministeriums.

Außerdem bietet es sich an, an dieser Stelle ausdrücklich klarzustellen, dass das Gesetz auch und gerade den Zweck verfolgt, zur Erfüllung des Staatsziels nach Artikel 6 a der Niedersächsischen Verfassung (NV) - Versorgung der Bevölkerung mit angemessenem Wohnraum - beizutragen (vgl. die Entwurfsbegründung, Drs. 18/6159, S. 6). Zu der Frage, ob dieser Zweck mit den in dem Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen tatsächlich effektiv erreicht werden kann, siehe die Anmerkung zu Satz 2.

Die Zweckbestimmung soll zudem auch hinsichtlich der Unterkünfte für Beschäftigte erweitert werden, weil derartige Unterkünfte keinen „Wohnraum“ im Sinne des Artikels 6 a NV darstellen. Insoweit soll dann sinnentsprechend von „angemessener Unterbringung von Beschäftigten“ gesprochen werden (vgl. zum Begriff der „Angemessenheit“ auch § 18 Abs. 2 Nr. 3 a ArbSchG n. F. und Nummer 4.4 Abs. 1 Sätze 1, 4 und 5 des Anhangs zur ArbStättV n. F.).

Zu Satz 1:

Dieser Satz, der die Befugnisse der Gemeinden nach diesem Gesetz betrifft, kann, wie empfohlen, deutlich kürzer gefasst werden. Die Regelungsteile, die den Zweck betreffen, zu dessen Verwirklichung die Gemeinden die Befugnisse erhalten sollen, sind bereits in Satz 0/1 in der vom Ausschuss empfohlenen Fassung enthalten. Der Regelungsteil, der die Einordnung als Selbstverwaltungsaufgabe betrifft („nach den örtlichen Erfordernissen“), soll aus systematischen Gründen nach Satz 2 verschoben werden.

Der NSGB hat, wie einleitend bereits dargelegt, im Rahmen der mündlichen Anhörung am 15.06.2020 gefordert, die Befugnisse nach diesem Gesetz nicht allen Gemeinden, sondern nur den Kommunen zu übertragen, die die Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörde nach § 57 NBauO wahrnehmen. Denn kleine Gemeinden, denen nicht die Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörde übertragen worden seien (vgl. § 57 Abs. 2 NBauO), verfügten oftmals nicht über die erforderlichen Mittel zur Ausführung des Gesetzes; insbesondere fehle es vielfach an hinreichend qualifiziertem Personal (vgl. § 57 Abs. 4 NBauO). Außerdem deckten sich die Anforderungen dieses Gesetzes in weitem Umfang mit den nach der NBauO zu erfüllenden Anforderungen an Wohnungen und Unterkünfte für Beschäftigte, sodass die unteren Bauaufsichtsbehörden ohnehin bereits für die Überwachung zuständig seien (vgl. § 58 Abs. 1 Satz 1 NBauO). Daher führe die Übertragung der Zuständigkeit für die Ausführung dieses Gesetzes auch auf Gemeinden, die keine unteren Bauaufsichtsbehörden seien, in größerem Umfang zu Doppelzuständigkeiten, was zu Schwierigkeiten beim Gesetzesvollzug führen könne. Diese Einschätzungen hat der NSGB in der ergänzenden mündlichen Anhörung am 01.03.2021 wiederholt und im Hinblick auf die nunmehr vorgesehene Einbeziehung von Unterkünften für Beschäftigte in den Anwendungsbereich des Gesetzes bekräftigt. Der NST hat im Hinblick auf Unterkünfte für Beschäftigte in der ergänzenden Anhörung am 01.03.2021 gefordert, diese nicht in den Anwendungsbereich des Gesetzes aufzunehmen, um dadurch Doppelzuständigkeiten von Gemeinden und unteren Bauaufsichtsbehörden zu vermeiden. Außerdem sei die Erfüllung der Aufgabe durch Gemeinden, die nicht auch die Aufgaben einer unteren Bauaufsichtsbehörde wahrnehmen, schlicht nicht leistbar. Das Fachministerium hat sich hingegen weiterhin dafür ausgesprochen, es bei der im Gesetzentwurf vorgesehenen Übertragung der Befugnisse auf alle Gemeinden zu belassen. Der Ausschuss hat sich dem angeschlossen.

Zu Satz 2:

Zunächst soll sowohl hier auf die Voraussetzung eines „öffentlichen Interesses“ wie auch in Satz 3 auf dessen nähere Umschreibung mit Regelbeispielen verzichtet werden. Denn zum einen könnte die ausdrückliche Regelung, dass die Gemeinde („nur“?) im „öffentlichen Interesse“ handelt, in Verbindung mit den in Satz 3 des Entwurfs aufgeführten Regelbeispielen den missverständlichen Eindruck erwecken, dass ein Handeln der Gemeinde nur zulässig sein soll, wenn besonders schwerwiegende Mängel vorliegen, die in ihrer Qualität mit den in Satz 3 aufgeführten Beispielen vergleichbar sind. Dies ist aber nach den folgenden Regelungen des Gesetzentwurfs gerade nicht gemeint, weil danach auch schon „kleinere“ Verwahrlosungen oder Missstände ein Einschreiten der Gemeinde rechtfertigen können sollen. Außerdem soll das Gesetz nach der Entwurfsbegründung gerade den Zweck verfolgen, bereits unterhalb der Schwelle einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung, also bei einer eher geringen „Eingriffsschwelle“ ein Einschreiten der Gemeinde zu ermöglichen. Insofern ist auch die nähere Umschreibung dessen, was mit einem „öffentlichen Interesse“ im Sinne des Satzes 2 gemeint sein soll, in Satz 3 mit den dort aufgeführten Regelbeispielen rechtlich problematisch (siehe dazu die Empfehlung, Satz 3 zu streichen, und die dortige Erläuterung). Zum anderen ergibt sich mit hinreichender Deutlichkeit aus Satz 4, dass die Gemeinde nach diesem Gesetz nicht (allein) im *privaten* Interesse tätig wird, weil dort bereits geregelt werden soll, dass kein (subjektiver) Anspruch auf ein gemeindliches Handeln nach diesem Gesetz besteht. Dass dann ein *öffentliches* Interesse am Tätigwerden der Gemeinde bestehen muss, ist nicht regelungsbedürftig.

Im Übrigen soll die empfohlene Formulierung deutlicher herausstellen, dass es sich bei der Aufgabe um eine freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe der Gemeinden handeln soll, die Gemeinden also nicht zur Aufgabenwahrnehmung verpflichtet sein sollen. Die dazu empfohlene Formulierung knüpft an § 5 Abs. 1 Nr. 1 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes an.

Zu der Einordnung als freiwillige Aufgabe der Gemeinden hat der GBD auf folgende Aspekte hingewiesen:

1. Die Einordnung als freiwillige Aufgabe sei zumindest ungewöhnlich. Denn mit Ausnahme von Sachsen-Anhalt, wo die Aufgabenwahrnehmung ebenfalls freiwillig sei, sei die Aufgabe in allen anderen Ländern, die vergleichbare Gesetze haben (also in Nordrhein-Westfalen, in Hessen, im Saarland sowie in Berlin, Hamburg und Bremen) eine Pflichtaufgabe (ebenso in Bayern nach Artikel 83 Abs. 1 der Verfassung des Freistaates Bayern), wobei die Wohnungsaufsicht im Saarland - anders als in den anderen Flächenländern mit gesonderter kommunaler Ebene - eine staatliche Aufgabe sei (§ 1 Abs. 1 des Saarländischen Wohnungsaufsichtsgesetzes [im Folgenden: SaarlWoAufG]).

2. Nach Artikel 6 a NV sei gerade *das Land* verpflichtet, darauf „hinzuwirken“, dass die Bevölkerung mit angemessenem Wohnraum versorgt sei. Dieser Verpflichtung komme das Land zwar bereits durch das Niedersächsische Wohnraumförderungsgesetz (NWofG; siehe dort § 1) und das NZwEWG nach. Wenn aber darüber hinaus auch das vorliegende Gesetz zur Erfüllung der Verpflichtung des Landes nach Artikel 6 a NV beitragen solle, wie es ja ausdrücklich beabsichtigt sei (s. o.), so sei festzustellen, dass der Beitrag des Landes in diesem Fall zumindest sehr gering sei. Denn er beschränke sich darauf, den Gemeinden rechtliche Handlungsmöglichkeiten an die Hand zu geben und - nach dem Gesetzentwurf - gesetzliche Verhaltenspflichten Dritter zu begründen. Das Land habe aber keinerlei Einfluss darauf, ob und ggf. wie die Gemeinden von den ihnen eingeräumten Möglichkeiten Gebrauch machen und die Einhaltung der Verhaltenspflichten Dritter überwachen. Ausgenommen sei lediglich die Rechtsaufsicht nach Artikel 57 Abs. 5 NV, die nach der Konzeption des Gesetzentwurfs indes erst zum Tragen käme, wenn eine Gemeinde sich tatsächlich der Aufgabe annähme, und auch nur auf die Überprüfung der Rechtmäßigkeit, nicht aber der Zweckmäßigkeit der Aufgabenwahrnehmung gerichtet sei. Eine Fachaufsicht und Weisungsrechte des Landes seien nicht vorgesehen. Vor diesem Hintergrund sei fraglich, inwiefern hier überhaupt von einem „Hinwirken“ des Landes gesprochen werden könne. Denn letztlich solle es allein den Gemeinden überlassen werden, nach Maßgabe dieses Gesetzes auf eine Versorgung der Bevölkerung mit angemessenem Wohnraum hinzuwirken, ohne dass allerdings eine Pflicht dazu bestehen solle.

3. Hinsichtlich der Unterkünfte für Beschäftigte sei das Fehlen jeglicher Einflussmöglichkeiten des Landes auf das „Ob“ und „Wie“ der Aufgabenwahrnehmung durch die Gemeinden zudem deshalb etwas „überraschend“, weil die Landesregierung angekündigt habe, „die menschenunwürdige Unterbringung von Werkvertragsbeschäftigten beenden“ zu wollen (so die bereits zitierte Presseinformation Nummer 62/2020 des MU und z. B. der ebenfalls bereits zitierte Bericht in der Hildesheimer Presse vom 17.07.2020). Dies deute eher auf ein Tätigwerden des Landes hin. Nach dem Gesetzentwurf solle aber die Verantwortung für das Erreichen des angestrebten Ziels auch insoweit allein den Gemeinden zugewiesen werden, die frei darüber entscheiden können sollten, ob sie zur Erreichung des vom Land proklamierten Ziels tätig werden wollen oder nicht.

4. Im Übrigen habe er, der GBD, Zweifel, ob die vorgesehenen Regelungen dazu geeignet seien, das angestrebte Ziel zu erreichen: Dazu verweise er zunächst auf die oben bereits dargelegten vollzugspraktischen Bedenken des NSGB, die er für nachvollziehbar und plausibel halte.

Diese Bedenken würden noch dadurch verstärkt, dass bei einer Einordnung der Aufgabe als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe das Konnexitätsprinzip nach Artikel 57 Abs. 4 Satz 2 NV nicht eingreife. Dies wäre nur der Fall, wenn die Aufgabe den Gemeinden nach Artikel 57 Abs. 4 Satz 1 NV entweder (wie im Saarland) als staatliche Aufgabe zur Erfüllung nach Weisung übertragen oder (wie in Hessen, Nordrhein-Westfalen und Bayern) als Pflichtaufgabe zur Erfüllung in eigener Verantwortung (sog. pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe) zugewiesen würde. Bei der hier (wie sonst nur in Sachsen-Anhalt) vorgesehenen Qualifizierung als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe sei das Land hingegen nicht verpflichtet, den Gemeinden die Kosten, die ihnen ggf. durch die Ausführung des Gesetzes entstehen, auszugleichen. Die Gemeinden, die schon bisher keine finanziellen Mittel für den Gesetzesvollzug hätten, erhielten diese also auch nicht vom Land.

5. Schließlich, und das sei für den GBD von entscheidender Bedeutung, begegne das mit dem Gesetzentwurf verfolgte Konzept der freiwilligen Aufgabenwahrnehmung auch ernstlichen rechtssystematischen Bedenken:

Der Gesetzentwurf sehe unmittelbare und unbedingte Verhaltenspflichten Dritter vor, die auch dann kraft Gesetzes bestehen sollten, wenn die betreffende Gemeinde ihre Befugnisse nach diesem Gesetz nicht ausübe und die entsprechende Aufgabe nicht wahrnehme.

Ein Verstoß gegen diese Verhaltenspflichten solle zudem in der Regel eine Ordnungswidrigkeit und deswegen bußgeldbewehrt sein. So solle es etwa nach § 11 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 des Entwurfs bereits eine mit einem Bußgeld von bis zu 50 000 Euro bewehrte Ordnungswidrigkeit sein, wenn eine Person ihren auf den Zustand von Wohnraum bezogenen Pflichten nach diesem Gesetz nicht nachkommt, ohne dass es darauf ankommen solle, ob dadurch eine Verwahrlosung oder ein Missstand im Sinne des Gesetzes verursacht werde. Gleiches gelte für einen Verstoß gegen das gesetzliche Überbelegungsverbot (§ 7 Abs. 1 i. V. m. § 11 Abs. 1 Nr. 3 und Abs. 2 des Entwurfs).

Ein drohender Verstoß gegen eine solche gesetzlich begründete Verhaltenspflicht stelle außerdem eine Gefahr - ein tatsächlicher Verstoß einen Schaden - für die öffentliche Sicherheit dar. Denn die öffentliche Sicherheit umfasse zum einen schon ganz allgemein die Unversehrtheit der Rechtsordnung, sodass jeder - drohende - Verstoß gegen eine Rechtsvorschrift eine Gefahr bzw. ein Schaden für die öffentliche Sicherheit sei (vgl. BVerfG, Beschluss vom 27.05.2020 - 1 BvR 1873/13 u. a. - bei juris Rn. 177). Dies gelte zum anderen umso mehr, wenn das betreffende Verhalten rechtlich sogar als Ordnungswidrigkeit qualifiziert werde. Denn in einem solchen Fall werde das betreffende Verhalten von der Rechtsordnung in besonderer Weise missbilligt und - wenn auch in geringerem Maße als bei einer Einordnung als Straftat - als Unrecht bewertet (vgl. § 1 Abs. 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten [OWiG]: „rechtswidrige und vorwerfbare Handlung“); das angedrohte Bußgeld soll dabei eine „nachdrückliche Pflichtenmahnung“ sein (BVerfGE 45, 272, bei juris Rn. 35, m. w. N.). Ein solches Verhalten stelle mithin erst recht eine Gefahr bzw. einen Schaden für die öffentliche Sicherheit dar und könne vom Staat in der Regel umso weniger geduldet werden.

Vor diesem Hintergrund sei es auch mindestens fragwürdig, inwiefern die Wahrnehmung der hier in Rede stehenden Aufgabe überhaupt als „freiwillig“ bezeichnet werden könne.

Denn wenn eine Gemeinde - auf welche Weise auch immer (etwa durch eine Anzeige einer Mieterin oder eines Mieters) - Kenntnis von einem (drohenden) Verstoß gegen eine durch das Gesetz begründete, ggf. sogar als Ordnungswidrigkeit qualifizierte Verhaltenspflicht eines Dritten und damit einer Gefahr bzw. einem Schaden für die öffentliche Sicherheit erhalten sollte, sei sie wohl zumindest dazu verpflichtet, das ihr durch dieses Gesetz eingeräumte Ermessen hinsichtlich eines Einschreitens gegen diese Gefahr ermessensfehlerfrei auszuüben. Denn ein solches Ermessen sei niemals „frei“, wie gelegentlich formuliert werde, sondern stets tatsächlich auszuüben, und zwar immer „entsprechend dem Zweck der Ermächtigung“ (vgl. § 40 VwVfG) oder, wie es in der Entwurfsbegründung (u. a. S. 6 f., 9 und 11) und in § 5 Abs. 1 des Entwurfs heiße, „pflichtgemäß“. Der bloße Unwille oder das bloße Unvermögen, die Aufgabe des Gesetzesvollzuges wahrzunehmen und die der Gemeinde dazu eingeräumten Befugnisse auszuüben, seien dafür wohl ungenügend.

Außerdem liege die Verfolgung der Ordnungswidrigkeiten nach § 11 des Gesetzentwurfs gemäß § 47 Abs. 1 Satz 1 OWiG im pflichtgemäßen Ermessen der zuständigen Verwaltungsbehörde, hier also - wohl zumindest in der Regel - der Gemeinde (vgl. dazu aber auch noch die Erläuterung zu § 11 Abs. 2). Jedenfalls der Pflicht zur Ausübung dieses Ermessens werde sich die Gemeinde nicht entziehen können, und auch hier werde es nicht ausreichen, lediglich auf den Unwillen oder das Unvermögen zur Verfolgung der Ordnungswidrigkeit zu verweisen.

Auch wenn sich eine Gemeinde dafür entscheiden sollte, die Aufgabe des Gesetzesvollzuges nicht wahrzunehmen, werde sie also keinesfalls „sehenden Auges“ untätig bleiben können, wenn sie Kenntnis von einem (drohenden) Verstoß gegen eine kraft Gesetzes bestehende Verhaltenspflicht eines Dritten erhalte, erst recht nicht, wenn dieser Verstoß nach § 11 des Gesetzentwurfs als Ordnungswidrigkeit qualifiziert sei. Vielmehr werde sie in einem solchen Fall zumindest das ihr eingeräumte Ermessen ermessensfehlerfrei bzw. „pflichtgemäß“ (s. o.) ausüben müssen. Bei schwerwiegenden Verstößen werde ihr Ermessen zudem in der Regel „auf Null reduziert“, sie also (objektiv) zum Einschreiten verpflichtet sein. Dies werde insbesondere dann gelten, wenn die Zustände so schlecht seien, dass die Menschenwürde (Artikel 1 Abs. 1 GG) verletzt werde oder - so Satz 3 des Gesetzentwurfs - eine (erhebliche) Gefahr oder gar ein Schaden für die Gesundheit (Artikel 2 Abs. 2 Satz 1 GG) oder das Kindeswohl (Artikel 6 Abs. 2 GG, Artikel 4 a NV) verursacht werde. Selbst wenn eine Gemeinde den Gesetzesvollzug nicht wahrnehmen wolle, werde es ihr mithin nicht erspart bleiben, sich mit ihr bekannten Verstößen gegen die durch das Gesetz begründeten Verhaltenspflichten Dritter zu befassen und ggf. auch mit den durch dieses Gesetz begründeten Befugnissen dagegen vorzugehen.

Nach alledem sehe er, der GBD, einen unauflösbaren rechtlichen Widerspruch darin, einerseits kraft Gesetzes unmittelbar geltende Verhaltenspflichten zu begründen, deren Verletzung zugleich als bußgeldbewehrte Ordnungswidrigkeit qualifiziert werde, andererseits aber den Vollzug des Gesetzes und damit auch die Kontrolle der Einhaltung der Verhaltenspflichten sowie die Verfolgung und Ahndung entsprechender Ordnungswidrigkeiten in das „freie“ Ermessen jeder Gemeinde zu stellen.

Der GBD hatte zur Auflösung dieses aus seiner Sicht bestehenden rechtlichen Dilemmas bei § 4 Abs. 1 und § 7 Abs. 1 vorgeschlagen, die Verhaltenspflichten Dritter - in Anlehnung an die im

NZwEWG gewählte Systematik - nicht unmittelbar durch Gesetz zu begründen, sondern ihre Begründung einer Satzungsregelung der jeweiligen Gemeinde vorzubehalten. Dadurch werde die Begründung der Verhaltenspflichten Dritter, deren Verletzung ggf. der Anlass für ein Einschreiten der Gemeinde wäre, der freien Entscheidung der Gemeinde überlassen, sodass die Aufgabenwahrnehmung dann tatsächlich insgesamt als „freiwillig“ bezeichnet werden könne.

Das Fachministerium hat sich hingegen dafür ausgesprochen, die Einordnung als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe unbedingt beizubehalten und Pflichten unmittelbar durch das Gesetz und nicht durch Satzung der jeweiligen Gemeinde zu begründen, weil durch letzteres „die Umsetzung des Gesetzes komplizierter“ und „die präventive Wirkung des Gesetzes durch einen Satzungsvorbehalt deutlich geschwächt“ würden. Der Ausschuss hat sich dem, wie eingangs dargelegt, angeschlossen.

Zu Satz 3:

Nachdem der Ausschuss bereits zu Satz 2 empfiehlt, darauf zu verzichten, ein „öffentliches Interesse“ als Voraussetzung für ein gemeindliches Tätigwerden nach diesem Gesetz zu normieren (s. o.), empfiehlt er in der Folge auch, die nähere Beschreibung dessen, was mit einem solchen „öffentlichen Interesse“ gemeint sein soll, zu streichen.

Abgesehen von den zu Satz 2 erläuterten Gründen, die schon dafür sprechen, darauf zu verzichten, ein „öffentliches Interesse“ überhaupt als Voraussetzung für ein Handeln der Gemeinde ausdrücklich zu normieren, passt es im Übrigen zum einen nicht zu dem erklärten Ziel des Gesetzes, ein Handeln schon unterhalb der Schwelle einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit zu ermöglichen (Entwurfsbegründung, u. a. S. 6 f., 8 und 10), wenn als Regelbeispiele für ein öffentliches Interesse Gefahren für die Gesundheit (Artikel 2 Abs. 2 Satz 1 GG) oder das Kindeswohl (Artikel 6 Abs. 2 GG, Artikel 4 a NV) genannt werden. Denn wenn die Zustände so schlecht sind, dass sogar eine Gefahr für die genannten grundrechtlich geschützten Rechtsgüter besteht oder diese gar verletzt werden, ist die Schwelle einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit längst überschritten und wäre die Gemeinde schon allein aufgrund ihrer grundrechtlichen Schutzpflichten zu einem Einschreiten verpflichtet. Wenn tatsächlich ein Handeln der Gemeinde unterhalb der Gefahrenschwelle ermöglicht werden soll, läge es daher vielmehr nahe, das „öffentliche Interesse“ an einem gemeindlichen Einschreiten, wenn überhaupt, dann eben gerade dahin gehend zu beschreiben, dass die aufgeführten Rechtsgüter noch nicht gefährdet oder verletzt sein müssen.

Zum anderen ist es rechtlich nicht unproblematisch, die Verhinderung oder Beseitigung „sozialer Brennpunkte“ als möglichen Grund für ein Einschreiten der Gemeinde zu benennen. Zunächst ist schon unklar, was unter dem Begriff „sozialer Brennpunkt“ zu verstehen sein soll. Dieser Begriff wird, soweit ersichtlich, nicht in anderen Rechtsvorschriften verwendet oder gar definiert. Auch ist unklar, inwiefern der Zustand von Wohnraum oder Unterkünften für Beschäftigte mit dem Entstehen oder Bestehen „sozialer Brennpunkte“ zusammenhängt. Gemeint ist wohl, dass es zur Entstehung „sozialer Brennpunkte“ beiträgt, wenn Wohnraum oder Unterkünfte für Beschäftigte in großem Umfang verwahrlosen oder sonst in schlechtem Zustand oder überbelegt sind. Aber auch hier gilt, dass es nicht zu dem Ziel passen würde, durch dieses Gesetz schon ein niedrigschwelliges Einschreiten zu ermöglichen, wenn ausdrücklich normiert würde, dass ein Einschreiten vor allem dann möglich sein soll, wenn die Mängel ein solches Ausmaß erreicht haben, dass sogar schon ein „sozialer Brennpunkt“ entstanden ist oder zu entstehen droht. Abgesehen davon soll das Gesetz ein Einschreiten auch dann ermöglichen, wenn ein derartiges Ausmaß an Mängeln noch nicht erreicht ist, sondern lediglich ein Einzelfall vorliegt. Des Weiteren dürften die Regelungen des vorliegenden Gesetzes sich im Wesentlichen auf dem Gebiet des „Wohnungswesens“ im Sinne des Artikels 74 Abs. 1 Nr. 18 GG alter Fassung (a. F.) bewegen und deshalb seit der Neufassung jener Vorschrift im Jahr 2006 in den Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder fallen. Die Verhinderung oder Beseitigung „sozialer Brennpunkte“ ist aber nicht unmittelbar wohnungsbezogen. Daher könnte sich die Frage stellen, ob die Verfolgung dieses Zwecks überhaupt noch dem Gebiet des „Wohnungswesens“ zuzurechnen ist, und wenn nein, in welches Rechtsgebiet die Verfolgung dieses Zwecks denn sonst fallen könnte. Insbesondere könnte sich die Frage stellen, wie Maßnahmen nach diesem Gesetz zur Verhinderung oder Beseitigung „sozialer Brennpunkte“ von städtebaulichen Maßnahmen der Sozialen Stadt nach § 171 e des Baugesetzbuchs (BauGB) abzugrenzen wären. Außerdem wäre fraglich, ob und inwieweit die (dinglich) Verfügungsberechtigten aufgrund der Sozialpflichtigkeit ihres Eigentums nach Artikel 14 Abs. 2 GG verpflichtet werden können, zur Verhinderung oder Beseitigung

„sozialer Brennpunkte“ beizutragen. Denn die Pflichten aus dem Eigentum im Sinne des Artikels 14 GG dürften sich im Wesentlichen darauf beziehen, das Eigentumsobjekt in einem sozialverträglichen Zustand zu halten. Das Entstehen „sozialer Brennpunkte“ dürfte hingegen nur mittelbar durch den Zustand von Wohnraum oder Unterkünften für Beschäftigte verursacht werden als vielmehr zumindest in erster Linie durch die Sozialstruktur und das Verhalten der Nutzerinnen und Nutzer der betreffenden Räumlichkeiten.

Zu Satz 4:

Die empfohlenen Änderungen haben nur sprachliche Gründe. Insbesondere soll der Begriff „Befugnisse“ aus Satz 1 wieder aufgegriffen werden.

Zu Satz 5:

Aus den oben dargelegten Gründen soll auch ausdrücklich geregelt werden, dass Regelungsgegenstand des Gesetzes neben der Aufgabe und den Befugnissen der Gemeinde auch Verhaltenspflichten Dritter sind, und zwar diejenigen, die in Bezug auf den in Satz 0/1 festgelegten Gesetzeszweck für die Eigentümerinnen und Eigentümer im Sinne des Artikels 14 GG, also die (dinglich) Verfügungsberechtigten, aus der Sozialpflichtigkeit des Eigentums nach Artikels 14 Abs. 2 GG folgen (vgl. die Entwurfsbegründung, S. 6 und 8). Dadurch kann außerdem bereits hier verdeutlicht werden, warum auf Grundlage dieses Gesetzes in erster Linie die (dinglich) Verfügungsberechtigten und nicht die Nutzerinnen und Nutzer der betreffenden Räume in Anspruch genommen werden sollen (vgl. zur Auswahl des Adressaten von Maßnahmen nach der NBauO *Wiechert/Sander*, in: Große-Suchsdorf, NBauO, Kommentar, 10. Aufl. 2020, § 56 Rn. 1 ff., sowie *Mann*, a. a. O., § 79 Rn. 82 ff., jeweils m. w. N.).

Durch die empfohlene Aufnahme der Formulierung „nach Maßgabe dieses Gesetzes“, die im Gesetzentwurf in Satz 1 verwendet wird, soll klargestellt werden, dass die vorliegende Regelung noch nicht unmittelbar Pflichten der Verfügungsberechtigten begründet, sondern sich diese Pflichten erst aus den nachfolgenden Regelungen dieses Gesetzes ergeben.

Zu Absatz 2:

Zu Satz 1 (bisher einziger Wortlaut):

Im Hinblick auf die empfohlene Neufassung des § 4 Abs. 1, nach der dort auf einzelne Vorschriften der Niedersächsischen Bauordnung verwiesen werden soll, muss hier nach der Angabe „Niedersächsische Bauordnung“ der Klammerzusatz „(NBauO)“ eingefügt werden.

Das Verhältnis der Regelungen dieses Gesetzentwurfs zu den anderen Gesetzen, insbesondere hinsichtlich des Rangverhältnisses untereinander, bleibt nach der hiesigen Regelung aber unklar.

In Bezug auf die Niedersächsische Bauordnung gilt dies wegen der vom Ausschuss empfohlenen Streichung des § 3 zwar nicht mehr für die Anforderungen an den Zustand von Wohnraum als solche. Jedoch ist bei § 4 auch in der empfohlenen Fassung nicht ganz klar, inwieweit die den Verhaltenspflichten nach § 4 zugrunde liegenden Anforderungen an den Zustand der Räume oder Gebäude und damit auch die diesbezüglichen Verhaltenspflichten denen der Niedersächsischen Bauordnung (vgl. dort insbesondere § 56) entsprechen oder nicht (siehe auch die Erläuterung zu § 4 Abs. 1).

In Bezug auf das Niedersächsische Polizei- und Ordnungsbehördengesetz (NPOG) regelt § 3 Abs. 1 Satz 2 NPOG, dass Vorschriften des Landesrechts, die die Gefahrenabwehr „besonders“ - also spezieller - regeln, jenem Gesetz vorgehen. Aus der Formulierung „unberührt bleiben“ in der Formulierung des Gesetzentwurfs lässt sich mithin nicht eindeutig ablesen, ob das Niedersächsische Polizei- und Ordnungsbehördengesetz tatsächlich anzuwenden sein soll, auch soweit dieses Gesetz die Gefahrenabwehr spezieller regelt, weil dies nach § 3 Abs. 1 Satz 2 NPOG, der nach der Formulierung des Gesetzentwurfs „unberührt bleiben“ soll, eigentlich nicht der Fall wäre.

Nach dem Verständnis des Ausschusses geht es hier zumindest in erster Linie darum, die allgemeinen Rechtsregeln, die das Vorrangverhältnis zwischen verschiedenen Normen, die auf denselben Sachverhalt anzuwenden sind, festlegen - „*lex specialis derogat legi generali*“ („das besondere Gesetz verdrängt das allgemeine Gesetz“) und „*lex posterior derogat legi priori*“ („das jüngere Gesetz

verdrängt das ältere Gesetz“) -, außer Kraft zu setzen und stattdessen zu regeln, dass andere Normen auch dann neben diesem Gesetz anzuwenden sein sollen, wenn sie ältere oder allgemeinere Regelungen enthalten, also auch insoweit nicht durch dieses Gesetz verdrängt werden sollen. Dies soll mit der empfohlenen Formulierung zum Ausdruck gebracht werden.

Der GBD hat darauf hingewiesen, dass es auch nach der vom Ausschuss empfohlenen Formulierung wegen desselben Sachverhalts zu Doppelzuständigkeiten verschiedener Behörden und zu unterschiedlichen Maßnahmen der verschiedenen Behörden aufgrund unterschiedlicher Rechtsgrundlagen kommen könne, und zwar auch gegenüber unterschiedlichen Adressaten (vgl. zur Auswahl des Adressaten von Maßnahmen nach der NBauO *Wiechert/Sander*, a. a. O., § 56 Rn. 1 ff., sowie *Mann*, a. a. O., § 79 Rn. 82 ff., jeweils m. w. N.) - oder dazu, dass alle zuständigen Behörden untätig blieben, weil die eine auf die Zuständigkeit der anderen verweise. Auf die sich daraus möglicherweise ergebenden Vollzugsprobleme haben, wie dargelegt, auch der NSGB und der NLT hingewiesen.

Zu Satz 2 (neu):

Ein zusätzliches Problem der Gesetzeskonkurrenz ergibt sich mit Blick auf § 2 Abs. 17 NBauO. Danach gehören an sich alle Vorschriften des öffentlichen Rechts, die Anforderungen an bauliche Anlagen regeln, zum „öffentlichen Baurecht“ im Sinne der Niedersächsischen Bauordnung. Soweit sich aus dem vorliegenden Gesetz - und wenn auch nur mittelbar aus § 4 - Anforderungen an den Zustand von Wohnraum oder Unterkünften für Beschäftigte ergeben, wären diese Vorschriften mithin Teil des „öffentlichen Baurechts“ im Sinne der Niedersächsischen Bauordnung und würden dadurch den Inhalt der Regelungen der Niedersächsischen Bauordnung, die sich auf das „öffentliche Baurecht“ beziehen (z. B. § 58 Abs. 1 Satz 1 und § 79 Abs. 1 Satz 1 NBauO), beeinflussen, was insbesondere dann problematisch werden könnte, wenn sich die Anforderungen nach der Niedersächsischen Bauordnung und nach diesem Gesetz inhaltlich voneinander unterscheiden würden (siehe auch dazu die Erläuterung zu § 4 Abs. 1). Das Fachministerium hat auf Nachfrage erklärt, eine inhaltliche Änderung der Niedersächsischen Bauordnung durch dieses Gesetz solle keinesfalls erfolgen. Daher empfiehlt der Ausschuss, ausdrücklich zu regeln, dass dem Begriff des „öffentlichen Baurechts“ im Sinne der Niedersächsischen Bauordnung durch dieses Gesetz oder aufgrund dieses Gesetzes kein anderer Inhalt beigelegt werden soll.

Zu Absatz 3:

Die Regelung in Satz 1 (bisher einziger Wortlaut) ist gegenüber dem Gesetzentwurf unverändert.

In Satz 2 entspricht die empfohlene Regelung inhaltlich § 2 Abs. 2 Satz 3 des Gesetzentwurfs, der sich als Begrenzung des Anwendungsbereichs des Gesetzes an dieser Stelle besser einfügt als bei der Definition des Begriffs Wohnraum in § 2 Abs. 2 des Entwurfs. Außerdem werden bei der empfohlenen Formulierung anstelle eines Verweises auf § 549 Abs. 2 Nr. 3 und Abs. 3 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) die dort benannten Wohnraumarten ausdrücklich im Regelungstext aufgeführt. Dies dient der Klarstellung und dem besseren Verständnis der Norm. Ein bloßer Verweis auf die Norm des § 549 BGB soll angesichts deren Zwecks und der einschränkenden Formulierung in § 549 Abs. 2 Nr. 3 BGB nicht erfolgen.

Die hier als Satz 3 empfohlene Regelung entspricht Nummer 1.2, 2. Fall des Unterkunftserlasses.

Der Ausschuss hat sich im Übrigen dagegen entschieden, an dieser Stelle zu empfehlen, Räume und Gebäude, auf die das Arbeitsschutzrecht des Bundes anzuwenden ist, entsprechend dem Unterkunftserlass vom Anwendungsbereich des vorliegenden Gesetzes auszunehmen. Der GBD hatte darauf hingewiesen, dass der Unterkunftserlass nach seiner Nummer 1.1 Satz 1, letzter Halbsatz nur für Unterkünfte für Beschäftigte, „für die ... eine Verpflichtung des Arbeitsgebers aufgrund der ArbStättV nicht besteht“, gelte. Eine entsprechende Regelung könne auch hier getroffen werden, sei aber rechtlich nicht zwingend erforderlich. Durch eine solche Regelung könne einerseits zum einen von vornherein vermieden werden, dass das Landesgesetz vom Arbeitsschutzrecht abweichende Anforderungen an Unterkünfte für Beschäftigte stelle. Zum anderen könne auf diese Weise ausgeschlossen werden, dass dasselbe Objekt sowohl von der für das Arbeitsschutzrecht zuständigen Behörde (in der Regel dem Gewerbeaufsichtsamt) auf die Einhaltung der arbeitsschutzrechtlichen Anforderungen als auch von der Gemeinde auf die Einhaltung der wohnraumschutzrechtlichen Anforderungen zu überprüfen wäre. Da ein wesentliches Ziel der Einbeziehung von Unterkünften für Beschäftigte in den Anwendungsbereich dieses Gesetzes erklärtermaßen darin liegen sollte, die

Misstände bei der Unterbringung von sog. Werkvertragsbeschäftigten in der Fleischwirtschaft zu unterbinden, derartige Unterkünfte aber in weitem Umfang vom Arbeitsschutzrecht erfasst würden, würde eine Regelung der o. g. Art andererseits aber dazu führen, dass die Unterkünfte, auf die das Gesetz insbesondere abzielen sollte, überhaupt nicht erfasst würden. Das Fachministerium spricht sich daher auch gegen eine Regelung der vorgenannten Art aus, weil es die Gefahr sieht, dass eine solche Regelung als „Schlupfloch“ dazu genutzt werden könnte, sich den Verpflichtungen aufgrund dieses Gesetzes zu entziehen. Dem schließt sich der Ausschuss an.

Zu Absatz 4:

Der erste Teil der im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelung („für öffentlich geförderten oder sonstigen preisgebundenen Wohnraum“) dürfte entbehrlich sein.

Der zweite Teil der Regelung in der Entwurfsfassung („für Wohnraum, der nach den §§ 88 d und 88 e des Zweiten Wohnungsbaugesetzes, nach dem Wohnraumförderungsgesetz oder nach dem Niedersächsischen Wohnraumfördergesetz gefördert wurde“) - der wohl § 1 Abs. 2 des nordrhein-westfälischen Wohnungsaufsichtsgesetzes (WAG NRW) nachempfunden wurde - wäre nur dann sinnvoll, wenn (1.) denkbar wäre, dass die aufgeführten Rechtsvorschriften es zulassen, dass bei Wohnraum im Sinne jener Vorschriften Verwahrlosungen, Misstände oder Überbelegungen im Sinne dieses Gesetzes bestehen, oder (2.) sie diese Fälle ebenfalls regeln und deshalb vorrangig vor diesem Gesetz anzuwenden sein sollen. Der erste Fall ist unwahrscheinlich. Der zweite Fall würde eine Abweichung von Absatz 3 darstellen, weil danach andere Rechtsvorschriften, welche die von diesem Gesetz erfassten Fälle ebenfalls regeln, neben diesem Gesetz und nicht vorrangig an dessen Stelle anwendbar sein sollen. Ein solches, von Absatz 3 abweichendes Vorrangverhältnis zugunsten der anderen Gesetze wäre wiederum - nur - dann sinnvoll, wenn dieses Gesetz oder die Ausübung der in diesem Gesetz geregelten Befugnisse zu Ergebnissen führen könnte, die mit den Regelungen oder Zielsetzungen der anderen Gesetze unvereinbar wären. Dies ist nicht erkennbar.

Daher empfiehlt der Ausschuss, diesen Absatz zu streichen.

Zu § 2 (Begriffsbestimmungen):

Zum einleitenden Satzteil:

Die empfohlene Umstrukturierung der Norm von Absätzen in Nummern und die geänderte Formulierungsweise entsprechen anderen Landesgesetzen, z. B. § 2 NPOG.

Zu Nummer 1:

Die an dieser Stelle im Gesetzentwurf enthaltene Formulierung entspricht in den Sätzen 1 und 2 wortgleich den Regelungen in § 3 Nr. 1 WAG NRW, § 3 Nr. 1 SaarlWoAufG, § 2 Nr. 1 des Wohnungsaufsichtsgesetzes Sachsen-Anhalt (WoAufG LSA) und § 2 Nr. 1 Sätze 1 und 2 des Bremischen Wohnungsaufsichtsgesetzes (BremWAG) (vgl. auch § 2 Abs. 1 HmbWoSchG).

In Bezug auf die Formulierung „rechtlich [...] geeignet“ könnte sich angesichts der Entwurfsbegründung (S. 15: „wirksame baurechtliche Genehmigung“) zwar die Frage stellen, ob tatsächlich nur eine rechtliche Geeignetheit (Genehmigungsfähigkeit) oder eine formell erteilte Genehmigung erforderlich sein soll. Der Ausschuss geht jedoch letztlich davon aus, dass hier dasselbe gemeint sein soll wie in den anderen vorstehend zitierten Landesgesetzen, zumal oftmals eine förmliche Genehmigung gar nicht erforderlich sein dürfte. Deshalb sieht er insoweit von einer Änderungsempfehlung ab.

Der Ausschuss empfiehlt aber, den Begriff „Unterkunft für Beschäftigte“, der nach dem Änderungsvorschlag der Fraktionen der SPD und der CDU (Vorlage 13) in Halbsatz 3 durch eine Einbeziehung in den Begriff des „Wohnraums“ definiert werden sollte, wegen der in der Erläuterung zur Gesetzesüberschrift dargelegten erheblichen rechtlichen Unterschiede zwischen beiden Nutzungsarten in einer zusätzlichen Nummer gesondert und eigenständig zu definieren.

Eine begriffliche Zusammenfassung von Wohnraum und Unterkünften für Beschäftigte würde zudem dazu führen, dass sämtliche Vorschriften dieses Gesetzes, die an den Begriff „Wohnraum“ anknüpfen, ohne ausdrückliche Sonderregelungen zugleich uneingeschränkt auch für „Unterkünfte für Beschäftigte“ gelten würden, also auch solche Vorschriften, die die einzuhaltenden (Mindest-)Standards

regeln. Dies ist angesichts der dargelegten erheblichen rechtlichen Unterschiede zwischen „Wohnraum“ und „Unterkünften für Beschäftigte“ aber nicht ohne weitere Differenzierung gewollt, zumal sowohl das Arbeitsschutzrecht als auch der Unterbringungserlass für Unterkünfte für Beschäftigte gerade nicht durchweg die gleichen (Mindest-)Standards wie für Wohnraum vorsehen.

Im Übrigen hatten die Fraktionen der SPD und der CDU in ihrem Änderungsvorschlag (Vorlage 13, dort zu § 2 Abs. 1 Satz 1 des Entwurfs) vorgeschlagen, den Begriff „dauernd“ durch die Formulierung „über einen Zeitraum von mehr als drei Monaten“ zu ersetzen. Der Ausschuss empfiehlt, diesem Vorschlag bei der Definition des Begriffs „Wohnraum“ nicht zu folgen und diese zeitliche Begrenzung nur bei der Definition des Begriffs „Unterkünfte für Beschäftigte“ einzufügen (s. u.). Denn eine Wohnnutzung ist, wie in der Erläuterung zur Gesetzesüberschrift dargelegt, nach der Rechtsprechung u. a. „durch eine *auf Dauer* angelegte Häuslichkeit, die Eigengestaltung der Haushaltsführung und des häuslichen Wirkungskreises“ gekennzeichnet. Räumlichkeiten, die lediglich über einen Zeitraum von bis zu drei Monaten zu einer solchen Nutzung geeignet und bestimmt sind, fallen mithin ohnehin aus der von der Rechtsprechung vorgenommenen Definition der Wohnnutzung heraus.

Nach alledem empfiehlt der Ausschuss, in Halbsatz 1 die Regelung des Absatzes 2 Satz 1 der Entwurfsfassung unverändert zu übernehmen.

Halbsatz 2 der Empfehlung entspricht Absatz 2 Satz 2 der Entwurfsfassung. Hier soll allerdings, weil der Begriff „Wohnraum“ im Singular formuliert ist, ebenfalls jeweils der Singular verwendet werden.

Absatz 2 Satz 3 der Entwurfsfassung befindet sich nach der Empfehlung des Ausschusses wegen des systematischen Zusammenhangs jetzt in § 1 Abs. 3 Satz 2 (s. o.).

Zu Nummer 2:

Wie zu Nummer 1 erläutert, empfiehlt der Ausschuss, den Begriff „Unterkunft für Beschäftigte“ wegen der erheblichen rechtlichen Unterschiede zwischen beiden Nutzungsarten gesondert vom Begriff des „Wohnraums“ und eigenständig in einer gesonderten Nummer zu regeln.

Die Fraktionen der SPD und CDU hatten in ihrem Änderungsvorschlag (Vorlage 13, dort zu § 1 Abs. 3 des Entwurfs als neuer Satz 2) die folgende Formulierung zur Einbeziehung der Unterkünfte für Beschäftigte in den Anwendungsbereich des Gesetzes vorgeschlagen: „Als Wohnraum gelten auch sonstige Unterkünfte für Beschäftigte, wenn sie über einen Zeitraum von mehr als drei Monaten genutzt werden können.“ Der dort vorgeschlagene Zusatz „sonstige“ vor dem Begriff „Unterkünfte“ ist sachlich falsch, weil „Unterkünfte“ gerade kein „Wohnraum“ sind, es sich also nicht um eine Aufangregelung in dem Sinne handelt, dass „Unterkünfte“ als Oberbegriff auch „Wohnraum“ umfasst. „Wohnraum“ und „Unterkünfte“ stehen rechtlich vielmehr nicht in einem Stufenverhältnis zueinander, sondern stellen grundsätzlich verschiedene Regelungsgegenstände dar.

Außerdem ist bei der von den die Regierung tragenden Fraktionen vorgeschlagenen Formulierung „genutzt werden können“ unklar, warum hier offenbar allein auf die (tatsächliche und/oder rechtliche?) Geeignetheit einer solchen Nutzung, nicht aber - wie bei der Definition des Begriffs „Wohnraum“ - auch darauf abgestellt werden soll, ob die Räume von der, dem oder den Verfügungsberechtigten zu einer solchen Nutzung bestimmt sind (Zweckbestimmung).

Anstelle des Änderungsvorschlages der Fraktionen der SPD und der CDU empfiehlt der Ausschuss daher, den Begriff der „Unterkunft für Beschäftigte“ zwar eigenständig, jedoch grundsätzlich angelehnt an die in Nummer 1 verwendeten Merkmale des Begriffs „Wohnraum“ wie aber auch an die Definition des Begriffs der „Gemeinschaftsunterkünfte“ in § 2 Abs. 8 ArbStättV n. F. zu definieren. Bei der empfohlenen Formulierung kommt es indes nicht (wie nach § 2 Abs. 8 Nr. 2 ArbStättV n. F.) darauf an, ob die betreffenden Gebäude oder Räume gleichzeitig von einem oder einer oder mehreren Beschäftigten oder anderen Personen genutzt werden. Von der empfohlenen Formulierung werden vielmehr auch Einzelunterkünfte erfasst.

Durch die Begrenzung auf einen Zeitraum von mehr als drei Monaten soll dem Wunsch der die Regierung tragenden Fraktionen Rechnung getragen werden, Unterkünfte für Saisonarbeitskräfte nicht in den Anwendungsbereich des Gesetzes einzubeziehen. Die zeitliche Begrenzung bezieht sich dabei nicht auf die Zurverfügungstellung der Unterkunft als solche, sondern auf die Dauer der Unterbringung von Personen. Dies soll auch dadurch verdeutlicht werden, dass die Worte „für einen Zeitraum von mehr als drei Monaten“ nicht vor dem Wort „Beschäftigten“, sondern erst nach dem Wort

„unentgeltlich“ eingefügt werden. Entscheidend ist dabei nach der empfohlenen Formulierung, dass der Raum tatsächlich und rechtlich dazu geeignet und von der oder dem Verfügungsberechtigten dazu bestimmt ist, von Personen für mehr als drei Monate als Unterkunft genutzt zu werden. Sollte der Raum dann im Einzelfall tatsächlich von bestimmten Personen nur für einen kürzeren Zeitraum genutzt werden, so wäre dies hingegen unerheblich.

Außerdem soll in Anlehnung an Nummer 1.2, 1. Fall des Unterkunftserlasses ausdrücklich geregelt werden, dass „Unterkünfte für Beschäftigte“ nur solche Räume sind, die nicht schon „Wohnraum“ im Sinne der Nummer 1 sind. Dadurch soll die begriffliche Unterscheidung zwischen beiden Nutzungsarten noch einmal deutlich zum Ausdruck gebracht und klargestellt werden, dass die Regelungen dieses Gesetzes, die sich auf „Unterkünfte für Beschäftigte“ beziehen, eben nur für solche Unterkünfte, keinesfalls aber für „Wohnraum“ gelten.

Zu Nummer 3:

Die empfohlene Einfügung der Worte „der Möglichkeit“ soll nur der sprachlichen Präzisierung dienen (nicht der Gebrauch als solcher wird beeinträchtigt, sondern nur die Möglichkeit dazu).

Die Worte „zu Wohnzwecken“ sollen gestrichen und durch das Wort „zweckentsprechend“ ersetzt werden, weil die Bestimmung des Begriffs „Missstand“ auch für Unterkünfte für Beschäftigte gelten soll, solche Unterkünfte aber, wie dargelegt, gerade nicht dem Wohnen dienen. „Zweckentsprechend“ lässt sich auf beide Nutzungsarten beziehen.

Die empfohlene Formulierung beinhaltet nach wie vor den Begriff der „erheblichen Beeinträchtigung“ der Möglichkeit des Gebrauchs zu dem jeweiligen Zweck. Diese Formulierung ist wortgleich in § 3 Nr. 2 Satz 1 WAG NRW, § 3 Nr. 2 Satz 1 SaarlWoAufG, § 2 Nr. 2 Satz 1 WoAufG LSA und § 2 Nr. 2 Satz 1 BremWAG enthalten.

Allerdings erscheint diese Definition angesichts des allgemeinen, im Rechtsstaatsprinzip (Artikel 20 Abs. 3 GG) gründenden Gebots der hinreichenden Bestimmtheit von Gesetzen hier wie dort nicht vollkommen unbedenklich. Denn nach diesem Bestimmtheitsgebot ist der Gesetzgeber nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gehalten, Vorschriften so bestimmt zu fassen, wie dies nach der Eigenart der zu ordnenden Lebenssachverhalte mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist. Die Betroffenen müssen die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten danach ausrichten können. Die Anforderungen an die Bestimmtheit und Klarheit der Norm dienen ferner dazu, die Verwaltung zu binden und ihr Verhalten nach Inhalt, Zweck und Ausmaß zu begrenzen sowie die Gerichte in die Lage zu versetzen, die Verwaltung anhand rechtlicher Maßstäbe zu kontrollieren. Dies setzt voraus, dass hinreichend klare Maßstäbe bereitgestellt werden. Die Entscheidung über die Grenzen der Freiheit des Bürgers darf nicht einseitig in das Ermessen der Verwaltung oder gar Privater gestellt sein. Grundsätzlich fehlt es an der notwendigen Bestimmtheit allerdings nicht schon deshalb, weil eine Norm auslegungsbedürftig ist. Das Bestimmtheitsgebot schließt die Verwendung wertausfüllungsbedürftiger Begriffe bis hin zu Generalklauseln nicht aus. Der Gesetzgeber muss in der Lage bleiben, der Vielgestaltigkeit des Lebens Herr zu werden. Dabei lässt sich der Grad der für eine Norm jeweils erforderlichen Bestimmtheit nicht abstrakt festlegen, sondern hängt von den Besonderheiten des jeweiligen Tatbestands einschließlich der Umstände ab, die zur gesetzlichen Regelung geführt haben. Gegen die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe bestehen keine Bedenken, wenn sich mithilfe der üblichen Auslegungsmethoden, insbesondere durch Heranziehung anderer Vorschriften desselben Gesetzes, durch Berücksichtigung des Normzusammenhangs oder aufgrund einer gefestigten Rechtsprechung eine zuverlässige Grundlage für die Auslegung und Anwendung der Norm gewinnen lässt. Die Rechtsprechung ist zudem gehalten, verbleibende Unklarheiten über den Anwendungsbereich einer Norm durch Präzisierung und Konkretisierung im Wege der Auslegung nach Möglichkeit auszuräumen (zum Ganzen u. a. BVerfGE 149, 293, bei juris Rn. 77 f., m. w. N.).

Nach diesen Maßstäben ist es zwar nicht zweifelsfrei, ob die Formulierung „erhebliche Beeinträchtigung“ [der Möglichkeit des zweckentsprechenden Gebrauchs] tatsächlich den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Bestimmtheit von Rechtsvorschriften erfüllt. Denn bei isolierter Betrachtung nur dieser Formulierung dürfte kaum erkennbar sein, welcher Zustand von Wohnraum bzw. einer Unterkunft für Beschäftigte damit umschrieben wird und was z. B. eine „erhebliche“ von einer

„einfachen“ Beeinträchtigung unterscheiden soll, und somit auch, von welchen konkreten Tatbestandsvoraussetzungen die Rechtsfolgen von Vorschriften, die an den Begriff des „Missstandes“ anknüpfen, für die Betroffenen und die Verwaltung abhängen.

Letztlich genügt es nach Auffassung des Ausschusses jedoch, dass sich diese Formulierung durch die weiteren Regelungen des Gesetzes noch näher konkretisieren lässt und wegen des Umstandes, dass dieselbe Formulierung in einer Reihe von Gesetzen anderer Länder, die teilweise schon seit einigen Jahren in Kraft sind, enthalten ist, damit gerechnet werden kann, dass eine gefestigte Rechtsprechung zur Auslegung dieser Formulierung vorliegt oder sich zumindest entwickeln wird.

Satz 2 des Gesetzentwurfs entsprechende Regelungen finden sich zwar ebenfalls in den vorstehend aufgeführten Gesetzen der anderen Länder. Eine solche Regelung ist aber nur dann sinnvoll, wenn - wie im Gesetzentwurf vorgesehen - sowohl auf einen bestimmten Zustand des Wohnraums (im Gesetzentwurf: Nichterfüllung der Mindestanforderungen nach § 3) als auch - kumulativ - auf die Verursachung dieses Zustandes durch eine Nichterfüllung der Pflichten der oder des Verfügungsberechtigten abgestellt wird. Verzichtet man hingegen - wie zu § 3 empfohlen - darauf, auf einen bestimmten Zustand des Wohnraums abzustellen, ergibt es keinen Sinn, das Vorliegen eines „Missstandes“ allein durch die Nichterfüllung der Pflichten der oder des Verfügungsberechtigten zu definieren. Denn maßgeblich für das Vorliegen eines Missstandes muss der schlechte Zustand des Wohnraums sein; die bloße Nichterfüllung von Pflichten der oder des Verfügungsberechtigten kann dagegen nicht genügen, solange sich diese nicht in einem schlechten Zustand des Wohnraums auswirkt. Daher empfiehlt der Ausschuss - infolge der Empfehlung, § 3 zu streichen (s. u.) -, hier unmittelbar im ersten Halbsatz die Verursachung des schlechten Zustands des Wohnraums durch die Nichterfüllung der Pflichten der oder des Verfügungsberechtigten als Voraussetzung für das Vorliegen eines „Missstandes“ zu regeln und dafür auf eine Satz 2 des Gesetzentwurfs entsprechende Regelung zu verzichten.

Der GBD hatte vorgeschlagen, für das Vorliegen eines „Missstandes“ im Sinne des Gesetzes nicht nur eine Verursachung durch eine Nichterfüllung der Pflichten der oder des Verfügungsberechtigten zu verlangen, sondern auch, dass sie oder er diese Pflichtverletzung zu vertreten hat. Dadurch werde die in der Entwurfsbegründung (S. 12 und 19) erklärte Regelungsabsicht zum Ausdruck gebracht, dass die oder der Verfügungsberechtigte entsprechend dem zivilrechtlichen Mietrecht nicht zur Beseitigung von „Mängeln“ in Anspruch genommen werden können solle, die von den Nutzerinnen und Nutzern „zu verantworten“ seien. Nicht zu vertreten sei eine Pflichtverletzung etwa, wenn die oder der Verpflichtete keine Kenntnis von dem „Mangel“ und damit auch von ihrer oder seiner Pflicht zu dessen Beseitigung hätte oder an der Erfüllung ihrer oder seiner Pflichten gehindert werden würde. Dass der Missstand von der oder dem Verfügungsberechtigten „zu vertreten“ sein müsse, entspreche auch der Regelung in § 536 a Abs. 1 BGB, wonach der Mieter wegen eines nach Abschluss des Mietvertrages entstandenen Mangels der Mietsache nur dann Schadensersatz vom Vermieter verlangen könne, wenn der Mangel „wegen eines Umstandes, den der Vermieter zu vertreten hat“, entstanden sei. „Zu vertreten“ seien nach § 276 Abs. 1 Satz 1 BGB grundsätzlich Vorsatz und Fahrlässigkeit. Diese Maßstäbe seien auch im öffentlichen Recht anwendbar (vgl. BVerwGE 162, 253, bei juris Rn. 19). Die Entwurfsregelung lasse demgegenüber ihrem Wortlaut nach offen, durch wen der schlechte Zustand des Wohnraums verursacht worden sein muss. Nach der im Gesetzentwurf vorgesehenen Fassung des Satzes 2 genüge es nämlich, dass der Wohnraum tatsächlich in einem schlechten Zustand sei und dass die oder der Verfügungsberechtigte ihre oder seine Pflichten nicht erfüllt habe, ohne dass dies ursächlich für den schlechten Zustand des Wohnraums sein müsse. Da die Gemeinde im Falle eines Rechtsstreits über die Rechtmäßigkeit einer von ihr getroffenen Maßnahme die materielle Beweislast für das Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen der von ihr in Anspruch genommenen Rechtsgrundlage trage, sei mit der vorgeschlagenen Formulierung zugleich gewährleistet, dass die Gemeinde nur dann (rechtmäßig) einschreiten werde, wenn die Verursachung der Verwahrlosung oder des Missstandes durch eine Pflichtverletzung der oder des Verfügungsberechtigten nachweisbar sei, also bei unklarer Kausalität ein Einschreiten der Gemeinde unterbleibe. Dies entspreche der Rechtsprechung zu den Wohnungsaufsichtsgesetzen anderer Länder (vgl. VG Düsseldorf, Beschluss vom 10.06.2010 - 14 L 747/10 - bei juris Rn. 37 ff., das bei unklarer Kausalität ein wohnungsaufsichtliches Einschreiten für unverhältnismäßig hält, sowie die dort [Rn. 48] nachgewiesenen Entscheidungen des BayVGH und des VG Augsburg, die bei Streitigkeiten über die Verursachung von Mängeln stets den Zivilrechtsweg für vorrangig halten).

Demgegenüber hat das Fachministerium erklärt, wer seine Pflichten verletze, habe dies in der Regel zu vertreten. Ein ausdrückliches Abstellen auf ein Vertretenmüssen berge zudem die Gefahr, dass dieses Tatbestandsmerkmal als „Schlupfloch“ missbraucht werden könne. Es solle daher darauf verzichtet werden, dieses Merkmal einzufügen. Der Ausschuss schließt sich dem mit seiner Empfehlung an.

Das Fachministerium hat zu dem in der Entwurfsbegründung wiederholt verwendeten Begriff „Mangel“ (S. 6, 12, 16, 19) erklärt, dass damit nicht der mietrechtliche Begriff „Mangel“ gemeint sei, sondern es sich dabei jeweils um ein Synonym für „Missstand“ handeln soll.

Zu Nummer 4:

Der Ausschuss empfiehlt, nur eine Absatz 4 Satz 1 des Gesetzentwurfs entsprechende Definition („drohender Missstand“) vorzunehmen. Insoweit entspricht die Begriffsbestimmung wortgleich § 3 Nr. 3 Satz 1 WAG NRW, § 3 Nr. 3 Satz 1 SaarlWoAufG, § 2 Nr. 3 Satz 1 WoAufG LSA und § 2 Nr. 3 Satz 1 BremWAG.

Die empfohlenen Änderungen sind rein sprachlicher Art (vgl. § 2 Nrn. 1 und 5 NPOG).

Auf eine Absatz 4 Satz 2 des Gesetzentwurfs entsprechende Regelung, die sich allerdings auch in den vorstehend zitierten Gesetzen der anderen Länder findet, soll hingegen verzichtet werden. Denn eine solche Regelung ist zum einen entbehrlich, zumal sie nur ein Regelbeispiel enthält („insbesondere“). Zum anderen ergibt sich bei der empfohlenen Formulierung zum „Missstand“ bereits, dass der schlechte Zustand durch eine von der oder dem Verfügungsberechtigten zu vertretende Nichterfüllung ihrer oder seiner Pflichten verursacht worden sein muss (oben Nummer 3 in der empfohlenen Fassung). Dementsprechend liegt auch eine „Verwahrlosung“ nur vor, wenn ein schlechter Zustand einzutreten droht, der wiederum durch eine solche Nichterfüllung von Pflichten der oder des Verfügungsberechtigten verursacht worden sein müsste. Dies macht es erst recht entbehrlich, eine Satz 2 des Gesetzentwurfs entsprechende Regelung zu treffen.

Zudem würde sich bei Absatz 4 Satz 2 des Gesetzentwurfs die Frage stellen, ab wann eine Verwahrlosung angenommen werden kann, insbesondere angesichts der Beschreibung als „Prozess“ in der Entwurfsbegründung (S. 15). Ferner scheint nach der Formulierung in Absatz 4 Satz 2 des Gesetzentwurfs das Vorliegen einer „Verwahrlosung“, obwohl es sich dabei nur um einen drohenden Missstand handeln soll, höhere Voraussetzungen zu haben als das Vorliegen eines „Missstands“ selbst. Denn für einen Missstand soll es genügen, dass die oder der Verfügungsberechtigte seine Pflichten „einfach“ nicht erfüllt, während für eine Verwahrlosung, also einen nur drohenden Missstand, nach dem Entwurf eine Vernachlässigung der Pflichten im „erheblichen Umfang“ gefordert wird. Auch diese Unstimmigkeiten sprechen für die Streichung des Absatzes 4 Satz 2 der Entwurfsfassung.

Zu Nummer 5:

„Überbelegung“ soll aus systematischen Gründen so wie „Missstand“ und „Verwahrlosung“ ebenfalls bereits in § 2, und nicht erst in § 7 Abs. 1 und 2 definiert werden.

Dabei soll zwischen Gemeinschaftsunterkünften für Beschäftigte (Buchstabe b) auf der einen sowie Wohnraum und sonstigen Unterkünften für Beschäftigte (Buchstabe a) auf der anderen Seite differenziert werden. Für die Belegung von Unterkünften für Beschäftigte gelten arbeitsschutzrechtlich geringere Standards als sie im Gesetzentwurf für Wohnraum vorgesehen sind. Im Arbeitsschutzrecht ergibt sich die konkret zulässige Belegung einer Unterkunft aus Nummer 5.2 Abs. 1 der Technischen Regeln für Arbeitsstätten ASR A4.4 „Unterkünfte“, die auch nach Nummer 2.1 Satz 3 des Unterkunftserlasses entsprechend anzuwenden sind. Nach Nummer 5.2 Abs. 1 Satz 1 der genannten Technischen Regeln muss für jede Nutzerin und jeden Nutzer grundsätzlich mindestens 8 m² Nutzfläche vorhanden sein. Dieser Standard soll für Gemeinschaftsunterkünfte übernommen werden. Für Einzelunterkünfte soll hingegen wie bei Wohnraum eine Fläche von 10 m² je Nutzerin und Nutzer als Mindestfläche vorgesehen werden.

Zu Buchstabe a:

Die Regelung soll auch für Unterkünfte für Beschäftigte mit Ausnahme der in Buchstabe b erfassten Gemeinschaftsunterkünfte gelten. Für Einzelunterkünfte gilt danach in jedem Fall, also auch, wenn eine diesbezügliche arbeitsschutzrechtliche Verpflichtung des Arbeitgebers besteht, nach diesem

Gesetz hinsichtlich der höchsten zulässigen Belegung eine Mindestfläche von 10 m² je Person, selbst wenn arbeitsschutzrechtlich ein geringerer Standard gilt.

Im Übrigen entspricht die Regelung mit sprachlichen und redaktionellen Anpassungen § 7 Abs. 1 und 2 des Gesetzentwurfs. Dabei soll allerdings im dritten Halbsatz lediglich auf § 2 Abs. 2 der Wohnflächenverordnung verwiesen werden statt die einzelnen Räume aufzuführen. Dies genügt, weil es sich insoweit nur um eine aus der Wohnflächenverordnung ergebende Einzelheit zur Berechnung handelt.

Der Begriff „Wohnfläche“ und die entsprechende Anwendung der Wohnflächenverordnung sollen hierbei auch für die Unterkünfte für Beschäftigte gelten, obgleich aufgrund des Unterschieds zwischen Wohnraum und Unterkünften für Beschäftigte bei Letzteren üblicherweise von „Nutzfläche“ gesprochen wird (siehe insbesondere Nummer 5.2 Abs. 1 der Technischen Regel ASR 4.4). „Nutzfläche“ im Zusammenhang mit Wohnraum bezieht sich hingegen auf nicht dem Wohnen dienende übrige Flächen, womit etwa auch Kellerräume und Garagen gemeint sein könnten (vgl. § 2 Abs. 2 Wohnflächenverordnung). Um Zweifelsfragen in der Praxis zu vermeiden, soll daher, wie von den kommunalen Spitzenverbänden angeregt, an dieser Stelle auch in Bezug auf Unterkünfte für Beschäftigte (ungeachtet der damit verbundenen begrifflichen Unschärfe) einheitlich nur der Begriff „Wohnfläche“ verwendet werden. Nach § 2 Abs. 1 Satz 2 der Wohnflächenverordnung ist dies bei Wohnheimen die Fläche der Räume, „die zur alleinigen und gemeinschaftlichen Nutzung durch die Bewohner bestimmt sind“. Dies kann entsprechend auf Unterkünfte für Beschäftigte angewendet werden. Auch im Übrigen soll die Wohnflächenverordnung für die Berechnung der maßgeblichen Fläche in Unterkünften für Beschäftigte entsprechend anzuwenden sein. Das Fachministerium hat auf Nachfrage erklärt, die Regelungen der Wohnflächenverordnung seien nach seiner fachlichen Einschätzung auch insoweit als Berechnungsgrundlage geeignet.

Zu Buchstabe b:

Nach Buchstabe b sollen von der Grundregel des Buchstaben a - nur - Gemeinschaftsunterkünfte im Sinne des § 2 Abs. 8 ArbStättV ausgenommen werden, dies dann allerdings unabhängig davon, wo die Unterkunft liegt und ob eine arbeitsschutzrechtliche Pflicht des Arbeitgebers besteht, die Unterkunft bereitzustellen oder für ihre Angemessenheit zu sorgen (§ 3 a Abs. 1 Satz 2 i. V. m. Nummer 4.4 Abs. 1 des Anhangs zur ArbStättV); insoweit soll es in jedem Fall mit den arbeitsschutzrechtlichen Anforderungen sein Bewenden haben.

Zu Nummer 6:

Die empfohlene Formulierung entspricht mit sprachlichen und redaktionellen Anpassungen Absatz 5 Satz 1 des Gesetzentwurfs. Die Inpflichtnahme dieser Personen - der „dinglich Verfügungsberechtigten“ - erscheint nahe liegend, wenn man die Pflichten dieser Personen nach diesem Gesetz aus der Sozialpflichtigkeit des Eigentums nach Artikel 14 Abs. 2 GG herleiten will, wie es hier beabsichtigt ist (s. o.). Denn bei diesen Personen handelt es sich unzweifelhaft um „Eigentümerinnen“ und „Eigentümer“ im Sinne des Artikels 14 GG (zum grundrechtlichen Eigentumsbegriff vgl. grundlegend BVerfGE 83, 201, Leitsatz 1 und bei juris Rn. 36; danach sind „Eigentum“ im Sinne des Artikels 14 GG „im Bereich des Privatrechts grundsätzlich alle vermögenswerten Rechte, die dem Berechtigten von der Rechtsordnung in der Weise zugeordnet sind, dass er die damit verbundenen Befugnisse nach eigenverantwortlicher Entscheidung zu seinem privaten Nutzen ausüben darf“). Das Recht, privaten Nutzen aus einer Sache zu ziehen, soll nach Artikel 14 Abs. 2 GG auf der anderen Seite dazu verpflichten, die dafür eingeräumten Befugnisse auch zum Nutzen der Allgemeinheit auszuüben.

Insoweit entspricht der Entwurf auch § 3 Nr. 4 Satz 1 WAG NRW, § 3 Nr. 4 Satz 1 SaarWoAufG, § 2 Nr. 4 Satz 1 WoAufG LSA und § 2 Nr. 4 Satz 1 BremWAG sowie der Rechtslage in Hessen (vgl. §§ 3 und 4 des Hessischen Wohnungsaufsichtsgesetzes [HwoAufG]: „dinglich Verfügungsberechtigter“), Berlin (vgl. §§ 2 bis 4 des Wohnungsaufsichtsgesetzes des Landes Berlin [WoAufG Bln]: „Verfügungsberechtigter“), Hamburg (vgl. §§ 3 und 4 HmbWoSchG: „Verfügungsberechtigter“) und seinerzeit Bayern (vgl. Artikel 3 und 4 des - inzwischen außer Kraft getretenen - bayerischen Wohnungsaufsichtsgesetzes [im Folgenden: BayWoAufG]: „dinglich Verfügungsberechtigter“).

Unklar ist allerdings hier wie dort, ob die Eigentümerinnen und Eigentümer ggf. neben anderen dinglich Verfügungsberechtigten verantwortlich sein sollen oder ob diese ggf. an die Stelle der Eigentümerinnen und Eigentümer treten sollen (vgl. etwa § 56 Satz 2 NBauO, wonach Erbbauberechtigte

ggf. anstelle der Eigentümerinnen und Eigentümer verantwortlich sind). Um klarzustellen, dass nur entweder die Eigentümerinnen und Eigentümer oder die anderen dinglich Verfügungsberechtigten verantwortlich sein sollen und dass die anderen dinglich Verfügungsberechtigten ggf. an die Stelle der Eigentümerinnen und Eigentümer treten sollen (wie nach § 56 Satz 2 NBauO die Erbbauberechtigten), empfiehlt der Ausschuss, nach dem Wort „oder“ die Worte „an ihrer oder seiner Stelle“ einzufügen.

Im Übrigen empfiehlt der Ausschuss zu ergänzen, dass die Definition nicht nur für Wohnraum, sondern auch für Unterkünfte für Beschäftigte gilt.

Absatz 5 Satz 2 des Gesetzentwurfs entsprechende Regelungen sind zwar auch in einigen anderen Landesgesetzen enthalten - § 3 Nr. 4 Satz 2 WAG NRW, § 3 Nr. 4 Satz 2 SaarlWoAufG, § 3 Abs. 4 Satz 2 WoAufG LSA und § 2 Nr. 4 Satz 2 BremWAG -, nicht aber in den Landesgesetzen von Hessen, Berlin, Hamburg und seinerzeit auch nicht im BayWoAufG. Die „Gleichstellung“ von anderen Personen mit den dinglich Verfügungsberechtigten ist auch in mehrfacher Hinsicht rechtlich problematisch:

Zunächst ist schon unklar, in welchem Rangverhältnis die aufgeführten Personengruppen neben den (oder anstelle der?) Verfügungsberechtigten verpflichtet sein und bei einer Pflichtverletzung in Anspruch genommen werden sollen. Die vorgesehene - begriffliche - „Gleichstellung“ würde vielmehr dazu führen, dass sämtliche Pflichten, die den dinglich Verfügungsberechtigten durch dieses Gesetz oder aufgrund dieses Gesetzes wegen ihres Eigentums an der Sache im Sinne des Artikels 14 GG auferlegt werden, unterschiedslos und gleichrangig auch die Beauftragten und die Vermieter treffen würden, ohne dass klar wäre, wer letztlich wirklich für die Erfüllung der Pflichten verantwortlich wäre.

Außerdem ist es jedenfalls hinsichtlich der „Beauftragten“ zweifelhaft, inwiefern bei solchen Personen eine „Gleichstellung“ mit den dinglich Verfügungsberechtigten gerechtfertigt sein sollte. Denn zumindest die „Beauftragten“ - die Entwurfsbegründung (S. 16) nennt als Beispiel hierfür Hausverwalter - haben selbst keine besondere Berechtigung an der Sache und ziehen aus ihr auch keinen Nutzen, sodass es nicht gerechtfertigt erscheint, sie nach Artikel 14 Abs. 2 GG wegen Eigentums an der Sache als verpflichtet anzusehen, die Sache auch zum Nutzen der Allgemeinheit zu gebrauchen. Sie sollten daher auch nicht mit den dinglich Verfügungsberechtigten „gleichgestellt“ werden. Davon zu unterscheiden ist, ob man sie nicht anstelle der dinglich Verfügungsberechtigten möglicherweise zu Adressaten von Maßnahmen nach diesem Gesetz machen könnte, wenn dies im Interesse einer effektiven Beseitigung von Missständen zweckmäßig erscheint, zumal sich die dinglich Verfügungsberechtigten zur Erfüllung ihrer Pflichten der Beauftragten bedienen und sich ihr Verhalten im Zweifel als eigenes zurechnen lassen müssen; dies wäre aber bei den jeweiligen Maßnahmen zu regeln, nicht schon allgemein bei der Begriffsdefinition.

Des Weiteren kommt bei den Vermietern in der Formulierung des Gesetzentwurfs zum einen nicht hinreichend deutlich zum Ausdruck, dass es sich insoweit um Fälle handeln soll, in denen eine Person die betreffende Sache selbst - von der oder dem dinglich Verfügungsberechtigten(?) - gemietet hat und lediglich in einem Untermietverhältnis Vermieter ist; dies ergibt sich vielmehr erst aus der Entwurfsbegründung (S. 16).

Wenn es aber nur um solche Fälle der Untervermietung gehen soll, ist zum anderen fraglich, ob es gerechtfertigt ist, den Mieter/(Unter-)Vermieter wegen Eigentums an der Sache im Sinne des Artikels 14 GG in die Pflicht zu nehmen. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht das Besitzrecht des Mieters an einer gemieteten Wohnung als „Eigentum“ im Sinne des Artikels 14 GG anerkannt, dies jedoch vor allem im Hinblick auf die große Bedeutung der Wohnung für die private Lebensgestaltung des Mieters und die ihm zu deren Schutz zugewiesenen Schutzrechte (BVerfGE 89, 1, bei juris Rn. 20 ff.). Zudem wird diese Rechtsprechung im Schrifttum teilweise mit dem Argument abgelehnt, dass das Besitzrecht des Mieters an der gemieteten Wohnung zwar mit einer Reihe von Schutzrechten ausgestattet sei, dem Mieter jedoch keineswegs als solches wie das Sacheigentum zur eigenverantwortlichen Verfügung, sondern stets nur auf Grundlage und im Rahmen des privatrechtlichen Mietvertrages zugewiesen sei (siehe nur *Deppenheuer/Froese*, in: v. Mangoldt/ Klein/Starck, GG, Kommentar, Band 1, 7. Aufl. 2018, Artikel 14 Rn. 157 ff., m. w. N.). Unabhängig davon, welcher Ansicht man folgen mag, so dürfte aber doch zu berücksichtigen sein, dass Anknüpfungspunkt für eine Inpflichtnahme des Mieters/(Unter-)Vermieters hier gar nicht sein Besitzrecht an der von ihm gemieteten Wohnung sein soll, sondern allenfalls sein Recht zum Abschluss eines Untermietvertrages sein kann, in dessen Rahmen er dann „Vermieter“ im Sinne dieses Gesetzes wäre. Dieses Recht verleiht

dem Mieter/(Unter-)Vermieter aber gerade keine Rechtsstellung, die es rechtfertigen würde, ihn mit den dinglich Verfügungsberechtigten „gleichzustellen“. Denn zum einen erwächst ihm aus seiner Rechtsstellung als „Vermieter“ im Rahmen des Untermietvertrages keine Befugnis zur Einwirkung auf die Mietsache, die er ohne Einwilligung des dinglich Verfügungsberechtigten ausüben könnte. Zum anderen hängt das Recht zur Untervermietung (Gebrauchsüberlassung an Dritte) nach § 540 BGB stets von der Erlaubnis des („Ober-“)Vermieters ab und ist damit dem Mieter/(Unter-)Vermieter keineswegs in auch nur annähernd eigentumsähnlicher Weise zur eigenverantwortlichen Nutzung zugewiesen.

Ferner ist eine „Gleichstellung“ der Beauftragten und der „Vermieter“ (Untervermieter) mit den dinglich Verfügungsberechtigten jedenfalls nicht gerechtfertigt und auch nicht sinnvoll, soweit diese selbst nicht zu einer Verfügung über die Sache befugt sind, sodass ihnen die Erfüllung der Pflichten der dinglich Verfügungsberechtigten rechtlich überhaupt nicht möglich wäre. Diese Erwägung klingt in § 2 Nr. 4 Satz 2 WoAufG LSA zumindest an, indem dort dem Verfügungsberechtigten Beauftragte und Vermieter nur „gleichgestellt“ werden, „soweit deren rechtliche Befugnisse reichen“.

Aus diesen Gründen empfiehlt der Ausschuss, keine Absatz 5 Satz 2 des Gesetzentwurfs entsprechende Regelung zu treffen, den entsprechenden Regelungsteil also im Entwurf zu streichen. Zu der Frage, ob die betreffenden Personen nicht dennoch Adressaten einer Maßnahme nach diesem Gesetz sein können, siehe die Erläuterung zu § 5 Abs. 1 sowie die Empfehlung und die Erläuterung zu § 5 Abs. 1/1.

Zu Nummer 7:

Die empfohlenen Änderungen sind lediglich sprachlicher und redaktioneller Art. Außerdem soll die Regelung auch auf Unterkünfte für Beschäftigte bezogen werden (s. o.).

Zu § 3 (Mindestanforderungen an Wohnraum):

Der Ausschuss empfiehlt, diesen Paragraphen zu streichen, und zwar aus folgenden Gründen:

Wohnraum und Unterkünfte für Beschäftigte sind bauliche Anlagen oder Teile baulicher Anlagen im Sinne der Niedersächsischen Bauordnung. Die Niedersächsische Bauordnung regelt bereits eine Reihe von Anforderungen an bauliche Anlagen (einschließlich aller ihrer Teile), die dem Grunde nach den hier im Gesetzentwurf vorgesehenen Mindestanforderungen entsprechen, im Einzelnen teilweise aber auch davon abweichen und in Einzelfällen sogar darüber hinausgehen.

So regelt insbesondere schon § 3 Abs. 2 Satz 1 NBauO, dass bauliche Anlagen „den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohnverhältnisse entsprechen“ müssen. Die Regelung ist Ausdruck des Sozialstaatsprinzips (Artikel 20 Abs. 1 GG) und soll ein - von den Bauaufsichtsbehörden sicherzustellendes - „Mindestmaß an Wohlbefinden, Lebenserleichterung und Erfüllung von Wohnbedürfnissen“ gewährleisten. Eine derartige Regelung enthalten die Musterbauordnung und die Bauordnungen der meisten anderen Länder nicht (*Mann*, a. a. O., § 3 Rn. 39 ff., m. w. N.). Trotz dieser in Niedersachsen - anders als in den meisten anderen Ländern - bereits vorhandenen Regelung soll diese nach dem Gesetzentwurf hier im Einleitungsteil noch einmal wiederholt werden.

Auch die im Gesetzentwurf nachfolgend vorgesehenen Einzelmerkmale der „Mindestausstattung“ sind schon so oder ähnlich ausdrücklich oder über § 3 Abs. 2 Satz 1 in der NBauO geregelt, so zum Beispiel:

- *„Aufenthaltsräume müssen unmittelbar ins Freie führende Fenster von solcher Zahl, Größe und Beschaffenheit haben, dass die Räume das erforderliche Tageslicht erhalten und zweckentsprechend gelüftet werden können (...).“* (§ 43 Abs. 3 NBauO)
- *„Toilettenräume und Räume mit Badewannen oder Duschen müssen wirksam gelüftet werden können.“* (§ 45 Abs. 2 NBauO)
- *„Küchen und Kochnischen sind ohne Fenster zulässig, wenn sie wirksam gelüftet werden können.“* (§ 44 Abs. 3 Satz 2 NBauO)

- „Bauliche Anlagen müssen so angeordnet, beschaffen und gebrauchstauglich sein, dass durch chemische, physikalische oder biologische Einflüsse, insbesondere Wasser, Feuchtigkeit, pflanzliche oder tierische Schädlinge, Gefahren oder unzumutbare Belästigungen nicht entstehen.“ (§ 13 Satz 1 NBauO)
- „Böden nicht unterkellerten Aufenthaltsräume oder anderer Räume, deren Benutzung durch Feuchtigkeit beeinträchtigt werden kann, müssen gegen aufsteigende Feuchtigkeit geschützt sein. Decken unter Räumen, die der Feuchtigkeit erheblich ausgesetzt sind, insbesondere unter Waschküchen, Toiletten, Waschräumen und Loggien, müssen wasserundurchlässig sein.“ (§ 31 Abs. 2 NBauO)
- „Die Dachhaut muss gegen die Einflüsse der Witterung genügend beständig sein.“ (§ 32 Abs. 1 Satz 3 NBauO)
- „Gebäude mit Aufenthaltsräumen müssen, soweit es ihre Benutzung erfordert, eine Versorgung mit Trinkwasser haben, die dauernd gesichert ist.“ (§ 41 Abs. 1 Satz 1 NBauO)
- „Bei baulichen Anlagen [muss] die einwandfreie Beseitigung der Abwässer ... dauernd gesichert sein.“ (§ 41 Abs. 2 Satz 1 NBauO)
- Das von § 3 Abs. 2 Satz 1 NBauO geforderte „Mindestmaß an Wohlbefinden, Lebenserleichterung und Erfüllung von Wohnbedürfnissen“ dürfte zudem dem heute allgemein als selbstverständlich angesehenen Standard entsprechen (*Mann*, a. a. O., § 3 Rn. 41) und daher auch die Bereitstellung einer *Stromversorgung*, die einen Betrieb der gewöhnlichen Haushaltsgeräte ermöglicht, umfassen (vgl. *Mann*, a. a. O., § 3 Rn. 42; BGH, Urteil vom 26.07.2004 - VIII ZR 281/03 -, MDR 2004, 1346).
- Aus § 3 Abs. 2 Satz 1 NBauO ergibt sich, dass Wohnungen und grundsätzlich auch andere Aufenthaltsräume *beheizbar* sein müssen (*Mann*, a. a. O., § 3 Rn. 42).
- „Jede Wohnung muss eine Küche oder Kochnische haben.“ (§ 44 Abs. 3 Satz 1 NBauO)
- „Jede Wohnung muss mindestens eine Toilette sowie eine Badewanne oder Dusche haben. Für bauliche Anlagen, die für einen größeren Personenkreis bestimmt sind, muss eine ausreichende Anzahl von Toiletten vorhanden sein.“ (§ 45 Abs. 1 NBauO)

Die vorstehend aufgeführten, bereits in der NBauO geregelten Anforderungen gelten überwiegend für alle baulichen Anlagen bzw. Aufenthaltsräume, also sowohl für Wohnraum als auch für Unterkünfte für Beschäftigte, und lediglich teilweise nur für „Wohnungen“ im Sinne des § 44 NBauO (§§ 44 und 45 NBauO). Die Aussage in Nummer 2.1 Satz 1 des Unterkunftserlasses, die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohnverhältnisse im Sinne des § 3 Abs. 2 Satz 1 NBauO seien für Unterkünfte für Beschäftigte durch die NBauO oder durch Vorschriften aufgrund der NBauO „*nicht* ... näher bestimmt“, ist mithin nur sehr eingeschränkt richtig.

Außerdem sind nach § 3 Abs. 4 Satz 2 NBauO [bauliche] „Anlagen ... so instand zu halten, dass die Anforderungen nach [§ 3 Abs.] 1 bis 3 gewahrt bleiben“. Die Instandhaltung (vgl. dazu auch § 2 Abs. 13 NBauO) umfasst die „Wartung“, „Inspektion“ und „Instandsetzung“. „Instandsetzung“ sind Maßnahmen zur Wiederherstellung eines funktionsfähigen Zustandes (*Mann*, a. a. O., § 2 Rn. 162). Auch die Anforderung, dass die „Mindestausstattung“ „funktionsfähig und nutzbar“ sein muss, ist mithin bereits in der Niedersächsischen Bauordnung geregelt.

Ferner sind nach § 56 Sätze 1 und 2 NBauO die Eigentümerinnen und Eigentümer oder an ihrer Stelle die Erbbauberechtigten dafür verantwortlich, dass die baulichen Anlagen dem öffentlichen Baurecht entsprechen. Das öffentliche Baurecht umfasst nach § 2 Abs. 17 NBauO u. a. die vorstehend aufgeführten Anforderungen. Die Eigentümerinnen und Eigentümer bzw. die Erbbauberechtigten sind mithin bereits nach § 56 Sätze 1 und 2 NBauO dazu verpflichtet, Wohnraum dauerhaft so instand zu halten, dass die o. g. Anforderungen stets erfüllt werden (*Wiechert/Sander*, a. a. O., § 56 Rn. 5). Außerdem haben die Bauaufsichtsbehörden (§ 57 NBauO) nach § 58 Abs. 1 Satz 1 NBauO, „soweit erforderlich, darüber zu wachen und darauf hinzuwirken, dass [bauliche] Anlagen ... dem öffentlichen Baurecht entsprechen“. Widersprechen bauliche Anlagen dem öffentlichen Baurecht - erfüllen sie also die aufgeführten Anforderungen nicht - „oder ist dies zu besorgen“, so kann die

Bauaufsichtsbehörde gemäß § 79 Abs. 1 Satz 1 NBauO „nach pflichtgemäßem Ermessen die Maßnahmen anordnen, die zur Herstellung oder Sicherung rechtmäßiger Zustände erforderlich sind.“ Dazu gehört nach § 79 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 NBauO insbesondere auch die Möglichkeit, „die Benutzung von Anlagen [zu] untersagen, insbesondere Wohnungen für unbewohnbar [zu] erklären“.

Die gesamte Regelung in Absatz 1 läuft folglich im Wesentlichen darauf hinaus, dass die entsprechenden Regelungen der Niedersächsischen Bauordnung hier, also in einem anderen Landesgesetz, noch einmal wiederholt werden. Den Gemeinden soll durch dieses Gesetz mithin „nur“ die Möglichkeit eingeräumt werden, *neben* den nach der Niedersächsischen Bauordnung ohnehin dafür zuständigen Bauaufsichtsbehörden die Einhaltung der Anforderungen an Wohnraum und Unterkünfte für Beschäftigte, die bereits in der NBauO geregelt und für deren Erfüllung die Eigentümerinnen und Eigentümer bzw. Erbbauberechtigten schon nach der NBauO verantwortlich sind, zu überwachen und ggf. sicherzustellen. Für eine solche (erneute) Regelung der entsprechenden Regelungen der Niedersächsischen Bauordnung besteht keinerlei Regelungsbedürfnis.

Der Ausschuss empfiehlt daher, § 3 in Gänze - einschließlich auch der Absätze 2 und 3 - zu streichen.

Zu § 4 (Pflichten der Verfügungsberechtigten):

Zu Absatz 1:

Die nach der Empfehlung des Ausschusses hier nachfolgend aufgeführten Pflichten laufen zwar im Wesentlichen darauf hinaus, dass die Verfügungsberechtigten den nach der Niedersächsischen Bauordnung erforderlichen Zustand des Wohnraums bzw. der Unterkunft für Beschäftigte herzustellen und aufrechtzuerhalten haben, wofür sie, wie dargelegt, nach § 56 Sätze 1 und 2 NBauO eigentlich ohnehin schon verantwortlich sind. Gleichwohl unterscheidet sich das Gesetz insoweit - anders als § 3 des Entwurfs - doch in einigen wesentlichen Punkten von der Niedersächsischen Bauordnung:

1. Für ein Einschreiten der Gemeinde nach diesem Gesetz genügt es nicht schon, dass die Anforderungen an den Zustand des Wohnraums bzw. der Unterkunft, die sich (auch) aus der Niedersächsischen Bauordnung ergeben, nicht erfüllt werden. Vielmehr muss dadurch auch eine erhebliche Beeinträchtigung der Möglichkeit des zweckentsprechenden Gebrauchs verursacht werden oder dies drohen; nur dann liegt ein „Missstand“ bzw. eine „Verwahrlosung“ vor, die ein Einschreiten nach diesem Gesetz rechtfertigt.

2. Für ein Einschreiten nach diesem Gesetz genügt es nicht, dass der Wohnraum bzw. die Unterkunft nur (aus welchen Gründen auch immer) in einem schlechten Zustand ist oder dies droht. Dies muss vielmehr gerade durch eine Pflichtverletzung der Verfügungsberechtigten verursacht worden sein.

3. Dieses Gesetz nimmt (grundsätzlich) allein die Verfügungsberechtigten in die Pflicht, weil es, wie dargelegt, an die Sozialpflichtigkeit des Eigentums im Sinne des Artikels 14 Abs. 2 GG und eine Verletzung der sich daraus ergebenden Pflichten anknüpft. Demgegenüber ist die Niedersächsische Bauordnung primär auf eine (Wieder-)Herstellung baurechtsgemäßer Zustände gerichtet, sodass auch die Nutzerinnen und Nutzer in Anspruch genommen werden können, wenn sie dazu besser in der Lage sind als die Verfügungsberechtigten (§ 56 Satz 3 NBauO; vgl. insoweit auch noch einmal *Wiechert/Sander*, a. a. O., § 56 Rn. 1 ff., sowie *Mann*, a. a. O., § 79 Rn. 82 ff., jeweils m. w. N.).

Daher bestehen gegen die vorliegende Regelung - anders als gegen § 3 des Entwurfs - keine grundsätzlichen rechtlichen Bedenken.

Gegenüber der Formulierung des Gesetzentwurfs sollen hier zunächst wiederum die Unterkünfte für Beschäftigte ausdrücklich genannt werden.

Auf die im Gesetzentwurf enthaltene Formulierung „dass der ordnungsgemäße Gebrauch zu Wohnzwecken jederzeit ohne erhebliche Beeinträchtigungen gewährleistet ist“ kann und soll bei der empfohlenen Definition des „Missstandes“ (erhebliche Beeinträchtigung der Möglichkeit des zweckentsprechenden Gebrauchs, die durch eine Nichterfüllung der Pflichten der oder des Verfügungsberechtigten verursacht wurde) verzichtet werden. Vielmehr genügt es hier, die entsprechenden Pflichten der Verfügungsberechtigten zu regeln. Erfüllt die oder der Verfügungsberechtigte diese Pflichten

nicht und wird dadurch eine „erhebliche Beeinträchtigung“ verursacht, liegt nach der empfohlenen Definition ein „Missstand“ vor.

Auch das Merkmal „jederzeit“ soll gestrichen werden, da es in seiner Absolutheit zu streng erscheint. Im Gesetzentwurf sollten mit diesem Begriff nach Erklärung des Fachministeriums nur länger andauernde Beeinträchtigungen wie etwa ein mehrwöchiger Ausfall eines Aufzugs gemeint sein. Dies käme aber zum einen durch das Merkmal „jederzeit“ nicht richtig zum Ausdruck. Zum anderen wäre das Merkmal „jederzeit“ dann auch entbehrlich, weil länger andauernde Beeinträchtigungen wichtiger Ausstattungselemente bereits im Rahmen der Definition des Missstandes durch das Merkmal „erheblich“ erfasst werden.

Stattdessen empfiehlt der Ausschuss, im einleitenden Satzteil maßgeblich auf die allgemeinen Anforderungen an bauliche Anlagen nach § 3 NBauO abzustellen.

Dabei soll im Hinblick auf die Einbeziehung der Unterkünfte für Beschäftigte § 3 Abs. 2 Satz 1 NBauO sprachlich vollständig in Bezug genommen werden, d. h. es sollen neben den „Wohn-“ auch die „Arbeitsverhältnisse“ genannt werden, weil sich die Anforderungen an Unterkünfte für Beschäftigte, wie sich nicht zuletzt an ihrer Regelung im Arbeitsschutzrecht des Bundes zeigt, auch aus der Art der jeweiligen Beschäftigung ergeben können. Dass diese Ergänzung hinsichtlich von Wohnraum (zumindest weitgehend) leer läuft, ist unschädlich.

Zwar könnte man erwägen, neben § 3 Abs. 2 Satz 1 NBauO auch auf § 3 Abs. 1 Satz 1 NBauO Bezug zu nehmen. Nach jener Vorschrift müssen bauliche Anlagen „so angeordnet, beschaffen und für ihre Benutzung geeignet sein, dass die öffentliche Sicherheit, insbesondere Leben und Gesundheit, sowie die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere nicht gefährdet werden“. Davon soll jedoch Abstand genommen werden. Denn die „allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse“ im Sinne des § 3 Abs. 2 Satz 1 NBauO umfassen, soweit es den Schutz der Nutzerinnen und Nutzer betrifft, auch die Anforderung nach § 3 Abs. 1 Satz 1 NBauO, dass die öffentliche Sicherheit, insbesondere Leben und Gesundheit, nicht gefährdet werden dürfen; wird die Anforderung nach § 3 Abs. 1 Satz 1 NBauO in Bezug auf die Nutzerinnen und Nutzer nicht erfüllt, wird also erst recht auch die Anforderung nach § 3 Abs. 2 Satz 1 NBauO verfehlt (vgl. *Mann*, a. a. O., § 3 Rn. 40). Insoweit bedarf es der gesonderten Nennung dieser Anforderung mithin nicht. Soweit die Anforderung nach § 3 Abs. 1 Satz 1 NBauO über den Schutz der Nutzerinnen und Nutzer hinausreicht, indem ganz allgemein gefordert wird, dass keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit hervorgerufen werden darf, deckt sich diese Anforderung hingegen nicht mit dem Zweck dieses Gesetzes, das lediglich auf den Schutz der Nutzerinnen und Nutzer abzielt (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 0/1 in der empfohlenen Fassung). Insoweit wäre die Nennung der Anforderung nach § 3 Abs. 1 Satz 1 NBauO also in gewisser Weise sogar irreführend.

Sinnvoll erscheint dem Ausschuss allerdings ein Verweis auf die sonstigen („besonderen“) Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse aufgrund der §§ 3 bis 51 NBauO. Einen solchen Verweis enthält auch Nummer 2.3 des Unterkunftserlasses. Durch die empfohlene Formulierung - die derjenigen in Nummer 2.3 des Unterkunftserlasses entspricht - wird zum einen auch klargestellt, dass es hier nicht darum geht, sämtliche Anforderungen an bauliche Anlagen nach der Niedersächsischen Bauordnung zu erfassen, sondern nur solche, die sich auf gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse beziehen. Zum anderen soll das Wort „aufgrund“ nach Auffassung des Ausschusses zumindest hier so zu verstehen sein, dass damit nicht nur die genannten gesetzlichen Vorschriften der §§ 3 bis 51 NBauO selbst, sondern auch sämtliche Rechts- und Verwaltungsvorschriften sowie die Technischen Baubestimmungen, die die betreffenden Anforderungen konkretisieren, erfasst werden.

Die empfohlene Formulierung („insbesondere“) macht im Übrigen deutlich, dass sich die nachfolgend in den Nummern 1 bis 10 im Einzelnen aufgeführten Pflichten nur als Konkretisierungen der „Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse“ darstellen.

Die Formulierung „dauernd sicherzustellen“ orientiert sich an der in § 41 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 NBauO verwendeten Formulierung („dauernd gesichert“).

Wie eingangs und in der Erläuterung zu § 1 Abs. 1 Satz 1 dargelegt, hatte der GBD außerdem vorgeschlagen, die hier vorgesehenen Verhaltenspflichten der Verfügungsberechtigten nicht unmittelbar durch Gesetz zu begründen, sondern ihre Begründung einer Satzung der jeweiligen Gemeinde vor-

zubehalten, um den Gesetzesvollzug insgesamt freiwillig zu gestalten und einen rechtssystematischen Widerspruch zwischen der unmittelbaren Verpflichtung der Verfügungsberechtigten durch Gesetz einerseits und der Freiwilligkeit des Gesetzesvollzuges durch die Gemeinden andererseits zu vermeiden. Wie ebenfalls bereits dargelegt, folgt der Ausschuss diesem Vorschlag nicht.

Zu den Nummern 1 bis 10:

Der Ausschuss empfiehlt, die Formulierung der einzelnen Pflichten grundsätzlich an den im Gesetzentwurf bei § 3 vorgesehenen Aspekten zu orientieren.

Dabei lehnen sich in der empfohlenen Formulierung die Nummern 1 bis 6 an § 3 Abs. 1 des Entwurfs, die Nummer 7 an § 3 Abs. 2 des Entwurfs, die Nummer 9 an § 3 Abs. 3 des Entwurfs und die Nummer 10 an § 4 Abs. 2 des Entwurfs an.

Bei Nummer 7 hatte der GBD vorgeschlagen, angelehnt an § 3 Abs. 2 des Entwurfs („zentrale Heizungsanlage“, „zentrale Strom- und Wasserversorgung“) den Zusatz „soweit hierfür eine zentrale Anlage vorhanden ist“ aufzunehmen. Damit werde klargestellt, dass die oder der Verfügungsberechtigte lediglich verpflichtet sei, die Versorgung über eine zentrale Anlage sicherzustellen, für die sie oder er verantwortlich sei, nicht aber etwa in dem Fall, dass die Versorgung individuell erfolge und die Versorgung einzelner Nutzerinnen und Nutzer durch den Versorger auf zivilrechtlicher Grundlage gesperrt werde. Denn in einem solchen Fall falle die Unterbrechung der Versorgung nicht in den Verantwortungsbereich der oder des Verfügungsberechtigten. Das Fachministerium hat sich dafür ausgesprochen, auf den Zusatz „soweit hierfür eine zentrale Anlage vorhanden ist“ zu verzichten, weil dies als „Schlupfloch“ interpretiert werden könne. Der Ausschuss schließt sich dem mit seiner Empfehlung an.

Die Nummer 8 der Empfehlung (Abfallentsorgung) ist gegenüber dem Gesetzentwurf neu und bezieht sich auf § 41 Abs. 2 Satz 1, 2. Fall NBauO.

Zu dem Begriffspaar „Nebengebäude und Nebenanlagen“ in Nummer 10 vgl. § 62 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 NBauO, zum Begriff „Nebenanlagen“ ferner § 14 der Baunutzungsverordnung. Auf den - ohnehin etwas unklaren - Begriff „Außenanlagen“, der im Entwurf in § 4 Abs. 2 verwendet wird, soll dabei verzichtet werden; die Nummer 9 der Empfehlung (entsprechend § 3 Abs. 3 des Entwurfs) regelt insoweit alles Erforderliche.

Zu Absatz 2:

Eine entsprechende Regelung ist in der Empfehlung zu Absatz 1 in der dortigen Nummer 10 vorgesehen, sodass die Regelung hier gestrichen werden soll.

Zu Absatz 3 (neu):

Der Ausschuss folgt mit der hiesigen Empfehlung einer Anregung des Fachministeriums. Danach sollen die Pflichten nach Absatz 1 bei Gemeinschaftsunterkünften im Sinne des empfohlenen § 2 Nr. 5 Buchst. b als erfüllt gelten, wenn die arbeitsschutzrechtlichen Anforderungen erfüllt werden. Damit wird bei den praktisch besonders bedeutsamen Gemeinschaftsunterkünften zum einen ein „Ineinandergreifen“ der Pflichten der Verfügungsberechtigten nach diesem Gesetz und den Pflichten des Arbeitgebers nach dem Arbeitsschutzrecht gewährleistet. Zum anderen erleichtert der „Gleichlauf“ der Anforderungen den zuständigen Behörden in der Praxis die Kontrolle, weil in jedem Fall einheitliche Maßstäbe gelten (vgl. insoweit auch die Empfehlung zu § 2 Nr. 5 Buchst. b).

Zu § 5 (Allgemeine Befugnisse):

Zur Überschrift:

Im Hinblick auf die Empfehlung, im nachfolgenden Regelungstext durchgängig von „Maßnahmen“ und nicht auch von „Anordnungen“ zu sprechen, soll die Überschrift entsprechend angepasst werden. Da sich Absatz 1 an § 11 NPOG orientiert und eine ähnliche Generalklausel wie jene Vorschrift enthält, empfiehlt der Ausschuss, auch die Überschrift wie die des § 11 NPOG zu fassen.

Zu Absatz 1:

Die empfohlene Formulierung präzisiert den Anwendungsbereich der Befugnisnorm im Sinne der Entwurfsbegründung (S. 19) und des Bestimmtheitsgrundsatzes.

Der empfohlene zweite Halbsatz verdeutlicht zudem das Verhältnis dieser Regelung zu den weiteren Befugnisnormen dieses Gesetzes, die sich auf die Beseitigung von Verwahrlosungen und Missständen beziehen, und ist an § 11 NPOG angelehnt.

Unklar bleibt hier aber der mögliche Adressatenkreis der Maßnahme. Mangels Begrenzung im Wortlaut umfasst die Regelung scheinbar auch Maßnahmen gegen Bewohnerinnen und Bewohner, während Absatz 2 und die Entwurfsbegründung (S. 19) auf eine Verengung auf Verfügungsberechtigte hindeuten.

Hier und in Absatz 2 finden sich außerdem keine Kriterien für die Auswahl zwischen mehreren möglichen Adressaten. § 8 Abs. 3 regelt nur, dass Verfügungsberechtigte und Bewohnerschaft zur Duldung von Maßnahmen verpflichtet sind, nicht aber gegen wen die Maßnahmen zu richten sind.

Wegen der beiden zuletzt genannten Aspekte siehe die Empfehlung und Erläuterung zum folgenden neuen Absatz 1/1.

Zu Absatz 1/1 (neu):

Zu der Frage der Verantwortlichkeit für die Beseitigung von Verwahrlosungen und Missständen aufgrund der Sozialpflichtigkeit des Eigentums nach Artikel 14 Abs. 2 GG siehe zunächst die Erläuterung zur Definition der oder des „Verfügungsberechtigten“ in § 2. Wie dort erläutert, ist es wegen der Herleitung der Inpflichtnahme von bestimmten Personen aus ihrem Eigentum im Sinne des Artikels 14 GG grundsätzlich nur gerechtfertigt, die (dinglich) Verfügungsberechtigten zu Maßnahmen nach diesem Gesetz heranzuziehen, wobei bei mehreren (dinglich) Verfügungsberechtigten grundsätzlich kein Vorrang einzelner vor anderen bestehen dürfte (siehe aber die Empfehlung zu Satz 4). Dies soll in den an dieser Stelle in den Sätzen 1 und 2 empfohlenen Regelungen zum Ausdruck kommen und dürfte auch der Grundintention des Gesetzentwurfs entsprechen.

Wie in § 2 Abs. 5 Satz 2 des Gesetzentwurfs zum Ausdruck kommt, kann es in bestimmten Fällen aber auch in Betracht kommen, nicht die (dinglich) Verfügungsberechtigten in Anspruch zu nehmen, sondern Personen, die von der oder dem (dinglich) Verfügungsberechtigten mit rechtlichen Befugnissen ausgestattet worden sind, die es diesen Personen rechtlich ermöglichen, wie die oder der (dinglich) Verfügungsberechtigte auf das Eigentumsobjekt einzuwirken und deshalb mindestens ebenso effektiv oder gar effektiver in der Lage sind, die Verwahrlosung oder den Missstand zu beseitigen. Dies rechtfertigt es, wie oben bei § 2 dargelegt, zwar nicht, diese Personen rechtlich den (dinglich) Verfügungsberechtigten „gleichzustellen“, weil sie selbst keine Eigentümerinnen oder Eigentümer im Sinne des Artikels 14 Abs. 2 GG sind. Im Interesse einer effektiven Beseitigung der Verwahrlosung oder des Missstandes kann es aber zweckmäßig sein, diese Personen heranzuziehen, weil sie die Befugnisse der oder des (dinglich) Verfügungsberechtigten für diese oder diesen ausüben und deswegen unter Umständen sogar effektiver in der Lage sind, die Maßnahmen auszuführen. Dies soll durch den empfohlenen Satz 3 zum Ausdruck gebracht werden. Die hier aufgeführten Personen sind diejenigen, die nach der Entwurfsbegründung (S. 16) in § 2 Abs. 5 Satz 2 des Gesetzentwurfs gemeint sind.

Der empfohlene Satz 4 entspricht dem allgemeinen Grundsatz im Gefahrenabwehrrecht, dass bei mehreren in Betracht kommenden Adressaten eine Maßnahme gegen die Person zu richten ist, die die Gefahr am effektivsten beseitigen kann (vgl. zur Auswahl zwischen mehreren Verantwortlichen nach § 56 NBauO Nds. OVG, Beschluss vom 11.09.2015 - 1 ME 118/15 - bei juris Rn. 10; Beschluss vom 19.12.2018 - 1 ME 155/18 - bei juris Rn. 10; *Wiechert/Sander*, a. a. O., § 56 Rn. 3; *Mann*, a. a. O., § 79 Rn. 87). Diese Grundsätze dürften auch auf das vorliegende Gesetz übertragbar sein und zu zweckentsprechenden Ergebnissen führen. Die Frage, wer im Innenverhältnis zwischen den in Betracht kommenden Adressaten im Ergebnis haftet, kann dabei hier offen bleiben; diese Frage zu klären, bleibt dem Zivilrecht überlassen.

Die als Satz 4 empfohlene Regelung mag zwar rechtlich nicht zwingend erforderlich sein, weil man diesen Aspekt unter Berücksichtigung des in § 1 Abs. 1 Satz 0/1 festgelegten Gesetzeszwecks wohl

auch ohne ausdrückliche gesetzliche Regelung bei einer am „Zweck der Ermächtigung“ ausgerichteten Ausübung des (Auswahl-)Ermessens ohnehin zu berücksichtigen hätte. Eine solche Regelung ist in anderen Rechtsvorschriften auch nicht unbedingt üblich, dient aber der Klarstellung.

Zu Absatz 2:

Es soll zur Vereinheitlichung durchgängig nur von „Maßnahmen“ und nicht auch von „Anordnungen“ gesprochen werden.

Die Verwendung des Singulars bei dem Wort „Missstand“ ist sprachlich präziser.

Im Übrigen handelt es sich nur um sprachliche und redaktionelle Folgeänderungen zu den vorstehenden Empfehlungen zu § 2 und Absatz 1/1.

Zu Absatz 3:

Die empfohlene einleitende Formulierung „Maßnahmen sind zu unterlassen oder aufzuheben“ dient der Vereinheitlichung des gesetzlichen Sprachgebrauchs und ist kürzer und präziser als die entsprechende Formulierung im Gesetzentwurf.

Das Wort „soweit“ soll dahin gehend zu verstehen sein, dass eine Maßnahme auch nur teilweise zu unterlassen oder aufzuheben ist, wenn sie zwar in Teilen, aber nicht vollständig finanziert werden kann.

Des Weiteren soll auch hier infolge der Empfehlungen zu § 2 und Absatz 1/1 nicht (nur) auf die oder den Verfügungsberechtigten, sondern auf den konkreten Adressaten der Maßnahme abgestellt werden.

Die empfohlene Verwendung des Singulars bei dem Wort „Missstand“ ist auch hier wieder sprachlich genauer.

Außerdem soll die empfohlene Formulierung entsprechend der nicht personenbezogenen Formulierung des Gesetzentwurfs widerspiegeln, dass die Person, die die betreffenden Maßnahmen am Ende zu finanzieren hat, sich von der Person, gegen die die Maßnahme gerichtet wird, die die Maßnahme also durchzuführen hat, unterscheiden kann. Letztlich geht es hier nur darum, eine wirtschaftliche Überforderung der- oder desjenigen zu verhindern, die oder der die Maßnahmen im Ergebnis zu finanzieren hat.

Im Übrigen empfiehlt der Ausschuss, am Ende des Satzes 1 anstelle der im Gesetzentwurf vorgesehenen Formulierung „unter Ausschöpfung aller Finanzierungsmöglichkeiten im Rahmen der Wirtschaftlichkeit des Objekts nicht finanziert werden kann“ in Anlehnung an § 7 Abs. 2 Nr. 3 des Niedersächsischen Denkmalschutzgesetzes (NDSchG) darauf abzustellen, ob die Maßnahme den Verpflichteten „wirtschaftlich unzumutbar belastet“, und diese Regelung um zwei § 7 Abs. 3 Sätze 2 und 2 NDSchG entsprechende Regelungen zu ergänzen. Damit entspricht die Regelung insoweit in etwa § 5 Abs. 2 WoAufG Bln sowie § 5 Abs. 3 HmbWoSchG. Durch diese Änderungen soll die Regelung im Vergleich mit dem Gesetzentwurf klarer und bestimmter gefasst werden. Allerdings ist keine § 7 Abs. 3 Satz 1 NDSchG entsprechende Definition der „wirtschaftlichen Unzumutbarkeit“ vorgesehen. Das Fachministerium hat dazu erklärt, eine solche Definition könne zu einem „Schlupfloch“ führen, wenn sie sich - wie eben § 7 Abs. 3 Satz 1 NDSchG - ausschließlich auf das jeweilige Objekt beziehe. Erfahrungen in der Praxis hätten nämlich gezeigt, dass es Unternehmen gebe, die die Rentabilität nicht objektbezogen, sondern auf den Gesamtbestand der Immobilien berechneten. Die Ausfüllung des Begriffs „wirtschaftlich unzumutbar“ in Satz 1 der empfohlenen Regelung soll daher der Rechtsanwendungspraxis überlassen bleiben.

Zu Absatz 4:

Zu der empfohlenen Ersetzung des Wortes „Anordnung“ durch das Wort „Maßnahme“ und zu der Bezeichnung des Adressaten einer Maßnahme s. o.

Wie in der Regelung in Absatz 3 soll auch hier die Aufhebung bereits erlassener Maßnahmen erfasst werden.

Im zweiten Teil des Satzes sind wiederum die Unterkünfte für Beschäftigte ausdrücklich einzubeziehen.

Die empfohlene Einfügung des Wortes „zulässig“ berücksichtigt die sich aus der Entwurfsbegründung (S. 21) ergebende Beschränkung darauf, dass nur zulässige Zweckentfremdungen oder Umnutzungen erfasst sein sollen.

Im Übrigen handelt es sich lediglich um redaktionelle und sprachliche Anpassungen und Präzisierungen.

Zu § 6 (Unbewohnbarkeitserklärung):

Zu Absatz 1:

Auch hier sollen die Unterkünfte für Beschäftigte einbezogen und deshalb ausdrücklich genannt werden.

Die Empfehlung, Nummer 1 zu streichen, ist Folge der empfohlenen Streichung des § 3.

In Nummer 2 soll wiederum das Wort „Missstand“ im Singular verwendet werden.

Im Übrigen soll die Regelung so zu verstehen sein, dass es nicht darauf ankommen soll, warum die Beseitigung des Missstandes „endgültig nicht angeordnet werden kann“, also alle rechtlichen und tatsächlichen Hindernisse zu berücksichtigen sind, einschließlich einer wirtschaftlichen Unzumutbarkeit im Sinne des § 5 Abs. 3. Allerdings führt die bloße Soll-Vorschrift des § 5 Abs. 4 nicht zu einem „endgültigen“ Hindernis für die Anordnung. Auch soll es nicht auf Art und Ausmaß des Missstandes oder die Schwere der dadurch hervorgerufenen Folgen ankommen; die Erfüllung der in § 2 geregelten Voraussetzungen für das Vorliegen eines „Missstandes“ soll genügen.

Der zu Nummer 3 empfohlene zweite Halbsatz greift auf, dass es sich nach der Entwurfsbegründung (S. 21) bei der Unbewohnbarkeitserklärung um ein „letztes Mittel“ handeln soll.

Nach dem Wortlaut des Gesetzentwurfs könnte die Maßnahme allerdings auch dann getroffen werden, wenn keine Verwahrlosung und kein Missstand im Sinne des § 2 vorliegt. Danach würde es also unabhängig von einer etwaigen Pflichtverletzung der oder des Verfügungsberechtigten allein auf das Bestehen einer Gesundheitsgefahr ankommen. Es wird deswegen empfohlen, das Vorliegen eines Missstandes und damit auch einer Pflichtverletzung der oder des Verfügungsberechtigten zur Tatbestandsvoraussetzung der Regelung zu machen.

Der GBD hat darauf hingewiesen, dass die Anforderung „erhebliche gesundheitliche Schäden“ angesichts der gewollten niedrigen Schwelle für ein Eingreifen nach diesem Gesetz im Verhältnis zum Gefahrenabwehrrecht (vgl. dazu die Entwurfsbegründung, S. 10 f.) recht hoch sei. In einem derartigen Fall könne auch eine Unbewohnbarkeitserklärung durch die Bauaufsichtsbehörde nach § 79 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 NBauO erfolgen und müsse dies im Ergebnis bei fehlerfreier Ausübung des Ermessens auch. Das Bedürfnis für die hiesige Regelung sei daher eher als gering einzuschätzen. Der Ausschuss hat dies zur Kenntnis genommen, sieht aber deswegen keinen weiteren Änderungsbedarf.

Zu Absatz 3:

In Satz 1 sollen wiederum Unterkünfte für Beschäftigte ausdrücklich aufgeführt und in der Folge, wie sonst auch, das Wort „bewohnt“ durch das Wort „nutzt“ ersetzt werden.

Angesichts der Schutzrichtung des Gesetzentwurfs nimmt der empfohlene neue Satz 2 die in der Entwurfsbegründung (S. 13) enthaltenen Aspekte für die Entscheidung des angemessenen Zeitraums mit auf. Dabei findet durch den Begriff „grundsätzlich“ eine Abstufung hinsichtlich der Berücksichtigung der Verfügbarkeit von Ersatzwohnraum oder einer Ersatzunterkunft statt.

Zu Absatz 4:

Der Ausschuss empfiehlt, das Erfordernis der Verursachung durch die oder den Verfügungsberechtigten im ersten Teil des Satzes entsprechend der bei § 2 empfohlenen Fassung der Definition des „Missstandes“ zu formulieren.

Die oder der Verfügungsberechtigte kann sich dabei nach dem Gesetzentwurf - anders als gegenüber Maßnahmen nach § 5 gemäß dem dortigen Absatz 3 - einerseits nicht auf eine wirtschaftliche

Unzumutbarkeit berufen, sondern ist auf Verlangen der Gemeinde stets und ausnahmslos zur Beschaffung von Ersatzwohnraum oder einer Ersatzunterkunft verpflichtet. Andererseits gilt dies aber nur, wenn sie oder er den Grund für die Unbewohnbarkeitserklärung nicht nur verursacht hat, sondern dies auch zu vertreten hat. An diesem Regelungskonzept soll festgehalten werden.

Zu Absatz 5:

In den Sätzen 1 und 2 sind nach der Empfehlung des Ausschusses wiederum die Unterkünfte für Beschäftigte ausdrücklich zu nennen; Satz 1 ist entsprechend sprachlich anzupassen.

Die als zusätzlicher Satz 3 empfohlene Regelung enthält in Halbsatz 1 eine Klarstellung. Für die Dauer des Nutzungsverbots soll es indes zweckmäßigerweise nicht, wie in der Entwurfsbegründung (S. 22) angedeutet, darauf ankommen, ob die Voraussetzungen für eine Unbewohnbarkeitserklärung nach Absatz 1 tatsächlich weiter vorliegen, weil dies durchaus streitig sein könnte, sondern darauf, ob die Unbewohnbarkeitserklärung rechtlich noch wirksam ist. Liegen deren Voraussetzungen tatsächlich nicht mehr vor, ist sie nach der als Halbsatz 2 empfohlenen Regelung durch die Gemeinde aufzuheben. Darauf bestünde ggf. auch ein Anspruch. Die empfohlene Regelung lässt die in der Entwurfsbegründung (S. 22) angesprochene Möglichkeit, die Unbewohnbarkeitserklärung gemäß § 36 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG mit einer auflösenden Bedingung zu erlassen, unberührt.

Zu § 7 (Überbelegung):**Zu Absatz 1:**

Die Empfehlung, anstelle der Formulierung „darf nur“ oder „darf nicht“ das Wort „verboten“ zu verwenden und vor dem Wort „überlassen“ das Wort „rechtsgeschäftlich“ einzufügen, soll verdeutlichen, dass die Regelung, wie nach der Entwurfsbegründung (S. 22) beabsichtigt, ein gesetzliches Verbot im Sinne von § 134 BGB beinhalten soll, das dazu führt, dass verbotswidrige Rechtsgeschäfte nichtig sind. Die Formulierung „darf nicht“ würde demgegenüber nach der Rechtsprechung nicht eindeutig auf ein Verbotsgesetz im Sinne des § 134 BGB schließen lassen (BGH, NJW 1992, 2021 [2022]; zur Formulierung „darf nur“ in der Entwurfsfassung vgl. *Wendtland*, in: BeckOK BGB, 2020, § 134 Rn. 9).

Außerdem soll die Regelung sprachlich mit den übrigen Regelungen des Gesetzes vereinheitlicht werden.

Die beiden Fälle „rechtsgeschäftlich überlassen“ und „nutzen“ sollen im Regelungstext nicht mit „oder“ sondern mit „und“ verknüpft werden, um klarzustellen, dass beides verboten ist (gemeint ist ein logisches „und/oder“).

Im Übrigen sind die empfohlenen Änderungen die Folge der Empfehlung, „Überbelegung“ nicht hier, sondern in § 2 zu definieren (siehe dazu auch die dortige Erläuterung).

Wegen des auch hier vom GBD vorgeschlagenen Satzungs vorbehalts siehe die einleitende Erläuterung sowie die Erläuterungen zu § 1 Abs. 1 Satz 2 und § 4 Abs. 1. Wie dargelegt, folgt der Ausschuss auch hier dem Vorschlag des GBD nicht.

Zu Absatz 2:

Die Empfehlung, Absatz 2 zu streichen, ist ebenfalls die Folge der Empfehlung, „Überbelegung“ nicht hier, sondern in § 2 zu definieren (siehe dazu auch die dortige Erläuterung sowie die Empfehlung und die Erläuterung zu Absatz 1).

Zu Absatz 3:

Auch hier sollen die Unterkünfte für Beschäftigte bzw. Ersatzunterkünfte jeweils ausdrücklich benannt werden.

Die Empfehlung in Satz 1, die Worte „bis eine Belegung entsprechend den Vorgaben nach Absatz 1 erreicht ist“ durch die Worte „soweit dieser oder diese überbelegt ist“ zu ersetzen, hat nur sprachliche Gründe; die empfohlene Formulierung entspricht zudem der Empfehlung zu Absatz 1.

Allerdings soll hier aus systematischen Gründen wiederum nicht die bloße Überbelegung als solche Grund für die Maßnahme sein können, sondern ausdrücklich ein Verstoß gegen das *Verbot* nach

Absatz 1 vorausgesetzt werden („entgegen einem Verbot nach Absatz 1“); vgl. dazu auch die Empfehlung und die Erläuterung zu § 6 Abs. 1 Nr. 3.

Da auch hier Fälle denkbar sind, in denen mehrere (dinglich) Verfügungsberechtigte vorhanden sind oder es zweckmäßig wäre, die Räumungsverfügung gegenüber anderen Personen im Sinne des § 5 Abs. 1/1 Satz 2 der Empfehlung (entsprechend § 2 Abs. 5 Abs. 2 des Gesetzentwurfs) zu erlassen - etwa dann, wenn der Wohnraum gar nicht unmittelbar von der oder dem Verfügungsberechtigten, sondern im Wege der Untervermietung von der Mieterin oder dem Mieter überlassen wurde - und auch hier in solchen Fällen eine Auswahl getroffen werden muss, empfiehlt der Ausschuss, in einem neuen zweiten Halbsatz § 5 Abs. 1/1 Sätze 2 bis 4 für entsprechend anwendbar zu erklären. § 5 Abs. 1/1 Satz 1 muss hingegen nicht für entsprechend anwendbar erklärt werden, da hier anstelle dessen ausdrücklich geregelt ist, dass die Maßnahmen nicht nur an die oder den Verfügungsberechtigten, sondern gerade auch an die Bewohnerschaft gerichtet werden kann; der Verweis auf § 5 Abs. 1/1 Satz 4, der die Auswahl zwischen mehreren denkbaren Adressaten regelt, bezieht daher auch die Bewohnerschaft mit ein.

Durch die empfohlene Formulierung in Satz 2 wird klargestellt, was mit dem Wort „Dabei“ gemeint sein soll und dass - wie nach der Entwurfsbegründung (S. 23) beabsichtigt - *die Gemeinde* die Auswahl zu treffen hat. Außerdem scheint es zweckmäßig, hier wie in § 6 Abs. 3 zusätzlich das Kriterium der Verfügbarkeit von Ersatzwohnraum aufzunehmen.

Satz 3 soll an § 5 Abs. 2 Satz 2 in der empfohlenen Fassung angeglichen werden.

Zu § 8 (Mitwirkungs- und Duldungspflicht, Betretrecht):

Zu Absatz 1:

Zu Satz 1:

Auch hier sollen die in § 5 Abs. 1/1 Satz 3 der Empfehlung genannten Personen aufgeführt werden. Damit werden alle im Gesetzentwurf in § 2 Abs. 5 als „Verfügungsberechtigte“ oder „Gleichgestellte“ aufgeführten Personen erfasst.

Zu Satz 2:

Die empfohlene Einfügung am Ende des ersten Halbsatzes soll der Entwurfsbegründung (S. 24) Rechnung tragen, wonach eine Ausnahme vom Amtsermittlungsgrundsatz nur für den Fall eines Verdachts „bauseitig begründeter“ oder „baulicher“ „Mängel“ bestehen soll, der sich aus der vorherigen Sachverhaltsermittlung der Gemeinde ergibt. Da die vorgenannten Begriffe aus der Entwurfsbegründung aber nicht hinreichend klar sind, empfiehlt der Ausschuss, hier wiederum eine an die zu § 2 empfohlene Definition des „Missstandes“ angelehnte Formulierung zu verwenden. Dadurch wird ausgeschlossen, dass einer oder einem Verfügungsberechtigten oder einer in § 5 Abs. 1/1 Satz 3 genannten anderen Person eine weitere Sachverhaltsermittlung auferlegt wird, obwohl der „Mangel“ vermutlich durch ein Fehlverhalten der Bewohnerschaft verursacht wurde. Die hier empfohlene Formulierung entspricht zudem auch der Empfehlung zu § 6 Abs. 4 (s. o.).

Entsprechend den vorherigen Empfehlungen soll auch hier § 5 Abs. 1/1 Sätze 2 bis 4 für entsprechend anwendbar erklärt werden, um die Fälle mehrerer in Betracht kommender Adressaten zu erfassen. Durch die Anfügung als weiteren Halbsatz an Satz 2 gilt dies dann aber nur für die Pflicht zur weiteren Sachverhaltsaufklärung. Die Pflichten nach Satz 1 gelten für die dort aufgeführten Normadressaten hingegen gleichrangig nebeneinander, sodass insoweit jeder von ihnen herangezogen werden kann.

Zu den Sätzen 3 und 4:

Diese Regelungen sollen in einen eigenständigen Absatz verlagert werden, weil es sich dabei um ein Betretrecht und damit inhaltlich um etwas anderes als in den Sätzen 1 und 2 handelt. Die Regelungen fügen sich dann auch besser in die Struktur der Vorschrift im Zusammenhang mit Absatz 2, der ein qualifiziertes Betretrecht enthält, ein.

Zu Absatz 1/1 (neu):

Die beiden Sätze dieses Absatzes entsprechen Absatz 1 Sätze 3 und 4 des Gesetzentwurfs. Siehe dazu die vorstehende Erläuterung.

Auch hier sollen die Unterkünfte für Beschäftigte in Satz 1 ausdrücklich benannt werden.

Der Begriff „besichtigen“ soll in beiden Sätzen durch den Begriff „betreten“ ersetzt werden. Dies dient der Vereinheitlichung des gesetzlichen Sprachgebrauchs sowie der Präzisierung und entspricht der Überschrift des Paragraphen, dem Wortlaut des Absatzes 2 sowie der Entwurfsbegründung (S. 24). Eine inhaltliche Änderung geht damit nicht einher; „betreten“ ist ein üblicher Begriff und wird auch in anderen Gesetzen verwendet, etwa in § 24 NPOG. Er umfasst auch das „Besichtigen“ (nicht aber das Durchsuchen).

Die zu Satz 1 empfohlene Einfügung des Wortes „weil“ dient der Präzisierung.

Zu Absatz 2:

Unterkünfte für Beschäftigte dürften - ungeachtet der dargelegten rechtlichen Unterschiede zwischen der Nutzung solcher Unterkünfte und der von Wohnraum - wie Wohnraum ebenfalls dem Schutzbereich des Grundrechts auf Unverletzlichkeit der „Wohnung“ im Sinne des Artikels 13 GG unterfallen.

Die in der Entwurfsfassung vorgesehene Voraussetzung „mit hinreichender Wahrscheinlichkeit“ würde zusätzlich zur Ungewissheit bei der tatsächlichen Prognosegrundlage („tatsächliche Anhaltspunkte“) eine Ungewissheit bei der Prognose selbst für einen Eingriff in den Schutzbereich des Grundrechts aus Artikel 13 Abs. 1 GG genügen lassen. Dies könnte aufgrund der erheblichen Unbestimmtheit der weiteren Tatbestandsvoraussetzungen verfassungsrechtlich bedenklich sein. Daher sollen die Worte „mit hinreichender Wahrscheinlichkeit“ gestrichen werden. In dieser Form entspricht die Regelung dann z. B. auch § 24 NPOG, der das Betreten einer Wohnung zur allgemeinen Gefahrenabwehr regelt (dort „rechtfertigen Tatsachen die Annahme, dass ...“ u. ä.).

Der Gesetzentwurf stellt in Nummer 1 allein auf eine Pflichtverletzung der oder des Verfügungsberechtigten ab, ohne dass es gerade deswegen zu einer Verwahrlosung oder einem Missstand im Sinne der bei § 2 empfohlenen Definitionen gekommen sein müsste. Eine solche Pflichtverletzung dürfte allein für sich genommen noch keinen Eingriff in das Grundrecht aus Artikel 13 GG rechtfertigen können. Vielmehr kann es nur auf den - schlechten - Zustand des Objekts ankommen, der ggf. durch eine Pflichtverletzung der oder des Verfügungsberechtigten verursacht worden sein müsste. Um dies zum Ausdruck zu bringen, genügt es, auf den Verdacht eines „Missstandes“ im Sinne des § 2 in der empfohlenen Fassung abzustellen.

In Nummer 2 handelt sich nur um eine redaktionelle Anpassung.

In Nummer 3 soll wie in den Regelungen in den Nummern 1 und 2 an Pflichten der Verfügungsberechtigten bzw. Bewohnerschaft angeknüpft werden. Insoweit soll das Abstellen auf § 7 Abs. 1, wie es im Gesetzentwurf vorgesehen ist, auch nach der empfohlenen Verschiebung der Legaldefinition der „Überbelegung“ von § 7 Abs. 1 und 2 nach § 2 beibehalten werden, weil das Verbot der Überbelegung sich eben erst aus § 7 Abs. 1 ergibt und nur ein Verstoß gegen dieses Verbot den Eingriff in das Grundrecht nach Artikel 13 GG rechtfertigt. Vgl. im Übrigen die empfohlenen Formulierungen zu § 7 Abs. 3 Satz 1 und hier zu Nummer 2.

Auch am Ende des Absatzes sollen wieder die Unterkünfte für Beschäftigte ausdrücklich benannt werden.

Das Wort „dazugehörige“ soll lediglich der Klarstellung dienen, dass nur solche Grundstücke gemeint sind, die dem betreffenden Objekt in einer Weise zugeordnet sind, die die Annahme rechtfertigt, dass sie zumindest in gewissem Umfang am Schutz des Artikels 13 GG teilhaben.

Im Übrigen hat der GBD darauf hingewiesen, dass die in der Entwurfsbegründung (S. 24 f.) erklärte Absicht, den Gemeindebediensteten durch die vorliegende Regelung in vergleichbarer Weise wie nach § 10 Abs. 5 NWoFG (ähnlich übrigens auch § 4 Abs. 3 NZwEWG) das Betreten einer „Wohnung“ im Sinne des Artikels 13 GG unter leichteren Voraussetzungen als nach § 24 NPOG und § 58 Abs. 9 NBauO zu ermöglichen, mit der im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelung nicht umgesetzt werde und voraussichtlich auch nicht auf andere Weise umgesetzt werden könne.

Wie in der Entwurfsbegründung (S. 24) richtig dargestellt, sei das Betreten einer „Wohnung“ im Sinne des Artikels 13 GG ein Eingriff bzw. eine Beschränkung im Sinne des Artikels 13 Abs. 7 GG und danach „nur zur Abwehr einer gemeinen Gefahr oder einer Lebensgefahr für einzelne Personen, auf Grund eines Gesetzes auch zur Verhütung dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, insbesondere zur Behebung der Raumnot, zur Bekämpfung von Seuchengefahr oder zum Schutze gefährdeter Jugendlicher“ zulässig. Die einzige hier in Betracht kommende Fallgruppe sei „auf Grund eines Gesetzes ... zur Verhütung dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, insbesondere zur Behebung der Raumnot“.

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Regelung sei insoweit aber zum einen schon widersprüchlich: Denn einerseits scheine der Versuch unternommen zu werden, das Tatbestandsmerkmal „zur Verhütung dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung“ im Sinne des Artikels 13 Abs. 7 GG durch die in den Nummern 1 bis 3 aufgezählten Tatbestände auszufüllen, andererseits werde dann aber mit der nachgestellten Formulierung „soweit dies zur Verhütung dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung erforderlich ist“ der Wortlaut des Artikels 13 Abs. 7 GG praktisch noch einmal wiederholt. Bei dieser Formulierung könne man die Regelung nach allgemeinen Auslegungsregeln eigentlich nur so verstehen, dass über das Vorliegen der Voraussetzungen nach Artikel 13 Abs. 7 GG hinaus zusätzlich noch einer der drei in den Nummern 1 bis 3 aufgeführten Tatbestände vorliegen müsse, um ein Betreten zu erlauben. Die Regelung würde mithin, wenn man sie so versteht, sogar noch strengere Voraussetzungen als Artikel 13 Abs. 7 GG aufstellen, was indes sicher nicht beabsichtigt sei. Um der vermuteten Absicht, das Tatbestandsmerkmal „zur Verhütung dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung“ im Sinne des Artikels 13 Abs. 7 GG durch die in den Nummern 1 bis 3 aufgezählten Tatbestände auszufüllen, müsse folglich eigentlich der letzte Halbsatz („soweit ...“) gestrichen werden. Dann stelle sich allerdings die Frage, ob die in den Nummern 1 bis 3 aufgeführten Tatbestände tatsächlich so gewichtig seien, dass sie eine „dringende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung“ darstellten, also die Gefahr eines Schadens für ein besonders bedeutsames Rechtsgut (vgl. *Gornig*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Kommentar, Band 1, 7. Aufl. 2018, Artikel 13 Rn. 159, m. w. N.) verkörperten. Dies werde man wohl in keinem der drei Fälle bejahen können, sondern allenfalls dann, wenn durch das Vorliegen eines der drei Tatbestände zusätzlich etwa auch eine Gefahr für die Gesundheit der Bewohnerschaft (Artikel 2 Abs. 2 Satz 1 GG) verursacht werde, was aber nach der vorgesehenen Regelung gerade nicht erforderlich sein solle.

§ 10 Abs. 5 NWoFG und § 4 Abs. 3 NZwEWG sähen im Übrigen wohl nur deshalb leichtere Voraussetzungen für ein Betreten vor, weil die beiden Gesetze den Zweck verfolgten, zur „Behebung der Raumnot“ im Sinne des Artikels 13 Abs. 7 GG, also zur Bekämpfung eines Wohnraum Mangels (vgl. dazu *Gornig*, a. a. O. Artikel 13 Rn. 163, m. w. N.) beizutragen. Dagegen lasse sich der Zweck dieses Gesetzes, vorhandenen Wohnraum nur gegen Verwahrlosungen, Missstände und Überbelegungen zu schützen, wohl nicht unter das Merkmal „Behebung der Raumnot“ subsumieren.

Alles in allem lasse sich also feststellen, dass die im Gesetzentwurf vorgesehene Regelung wegen des letzten Halbsatzes zwar sicher verfassungskonform sei, den mit der Regelung erklärtermaßen verfolgten Zweck aber gerade deswegen nicht erfülle.

Der Ausschuss hat diese Hinweise zur Kenntnis genommen, empfiehlt insoweit aber keine Änderungen.

Zu Absatz 3:

Die in dem empfohlenen § 5 Abs. 1/1 Satz 3 genannten anderen Personen sollen in Satz 1 in den Kreis der Duldungspflichtigen einbezogen werden. Dies entspricht auch dem Gesetzentwurf, der diese Personen in § 2 Abs. 5 Satz 2 den Verfügungsberechtigten „gleichstellt“ und sie damit hier ebenfalls einbezieht (vgl. auch die Empfehlung und die Erläuterung zu § 8 Abs. 1 Satz 1).

Ferner sollen auch hier die Unterkünfte für Beschäftigte in den Sätzen 1 und 2 jeweils ausdrücklich benannt werden.

Auf die Worte „vorübergehend oder dauerhaft“ in Satz 2 kann verzichtet werden, weil durch das anschließende Wort „soweit“ hinreichend deutlich zum Ausdruck kommt, dass das Objekt sowohl in räumlicher als auch in zeitlicher Hinsicht nur zu räumen ist, „soweit“ es erforderlich ist.

Im Übrigen sollen die empfohlenen Änderungen lediglich der Klarstellung dienen und das deutlicher zum Ausdruck bringen, was nach der Entwurfsbegründung (S. 25) geregelt werden soll.

Zu Absatz 4:

Das Grundrecht aus Artikel 13 GG wird lediglich durch Absatz 2 eingeschränkt; bei Absatz 1/1 lässt die Einwilligung zum Betreten den Eingriff in Artikel 13 GG entfallen (*Hermes*, in: Dreier, GG, Kommentar, 3. Aufl. 2013, Artikel 13 Rn. 110 f.), und Absatz 3 betrifft nicht das Eindringen des Staates in eine Wohnung und dürfte daher nicht Artikel 13 GG unterfallen (vgl. *Hermes*, a. a. O., Artikel 13 Rn. 113, 124).

Zu § 9 (Sicherung der Kostentragung):

Zu Absatz 1:

Die Regelung erfasst nach ihrem Wortlaut, isoliert betrachtet, die Kosten sämtlicher Maßnahmen nach § 5 Abs. 1 und 2 und den §§ 6 und 7 sowie der Sachverhaltsaufklärung nach § 8 Abs. 1 Satz 2 unabhängig vom Verursacherprinzip. Nach Erklärung des Fachministeriums soll die oder der Verfügungsberechtigte aber nur für alle Kosten aufkommen, die sie oder er durch ihr oder sein „Fehlverhalten“ auslöst (siehe auch die Entwurfsbegründung, S. 12, die aber nicht ganz eindeutig ist, vgl. dort S. 9). Die Umsetzung dieser Regelungsabsicht wird zwar durch die empfohlenen Formulierungen zur Definition des „Missstandes“ und der „Verwahrlosung“ im Hinblick auf Maßnahmen nach § 5 Abs. 1 und 2 und § 6 Abs. 1 Nr. 2 sowie die zu § 6 Abs. 4 und § 8 Abs. 1 Satz 2 empfohlenen Formulierungen gewährleistet, weil danach jeweils eine Pflichtverletzung der oder des Verfügungsberechtigten Tatbestandsvoraussetzung ist. Dies gilt indes nicht gleichermaßen für Maßnahmen nach § 7, weil hier auch nach der empfohlenen Formulierung keine Pflichtverletzung der oder des Verfügungsberechtigten vorausgesetzt wird. Der empfohlene Zusatz („soweit die Kosten dadurch verursacht wurden, dass ...“) soll die o. g. Regelungsabsicht insgesamt noch einmal hinsichtlich aller Kosten zum Ausdruck bringen, auch wenn dies, wie dargelegt, teilweise nicht unbedingt erforderlich wäre.

Außerdem ist nach dem Gesetzentwurf unklar, wer die Kosten tragen soll, wenn mehrere Verfügungsberechtigte vorhanden sind. Hierzu empfiehlt der Ausschuss, entsprechend den in anderen Gesetzen üblichen Regelungen (vgl. z. B. § 5 Abs. 1 Satz 2 des Niedersächsischen Verwaltungskostengesetzes) eine gesamtschuldnerische Haftung vorzusehen.

Zu Absatz 2:

Satz 1 des Gesetzentwurfs soll offenbar § 6 Abs. 8 und 9 des Niedersächsischen Kommunalabgabengesetzes (NKAG) oder § 134 BauGB nachgebildet sein. Jene Regelungen sind aber grundlegend anders aufgebaut: Dort wird in § 6 Abs. 8 NKAG bzw. § 134 Abs. 1 BauGB zunächst geregelt, wer abgabepflichtig ist, nämlich die Inhaberin oder der Inhaber des Rechts, an das die Abgabepflicht geknüpft ist. Sodann wird in § 6 Abs. 9 NKAG bzw. § 134 Abs. 2 BauGB die Abgabepflicht eben diesem Recht als öffentliche Last zugeordnet. Demgegenüber fehlt es hier im Entwurf sowohl an einer Regelung darüber, wer die fraglichen Kosten schuldet, als auch an einer notwendigen Verbindung dieser Person mit dem Recht, auf dem die Kostenschuld als öffentliche Last ruhen soll. Kostenschuldnerin oder Kostenschuldner wäre in Ermangelung einer speziellen Regelung an dieser Stelle wohl nach § 70 Abs. 1 und § 73 Abs. 2 des Niedersächsischen Verwaltungsvollstreckungsgesetzes (NVwVG) i. V. m. § 66 Abs. 1 Satz 1 NPOG stets die Person, gegen die sich die mittels Ersatzvornahme durchzusetzende Maßnahme richtet. Dies muss aber, wie dargelegt, keineswegs die Inhaberin oder der Inhaber des dinglichen Rechts sein, auf dem die Kostenschuld als öffentliche Last ruhen soll, etwa wenn die durchzusetzende Maßnahme gegen einen Hausverwalter gerichtet ist.

Mithin bedarf es zunächst einer § 6 Abs. 8 NKAG bzw. § 134 Abs. 1 BauGB entsprechenden Regelung darüber, wer Kostenschuldnerin oder Kostenschuldner sein soll, nämlich die Person, die Inhaberin oder Inhaber des dinglichen Rechts ist, das belastet werden soll. Erst dann kann in einem zweiten Schritt geregelt werden, dass das betreffende dingliche Recht mit der Kostenschuld belastet wird.

Die vom Ausschuss empfohlene Formulierung orientiert sich dazu am Wortlaut des § 6 Abs. 8 und 9 NKAG.

In Satz 0/1 in der empfohlenen Fassung soll zudem klargestellt werden, was „die“ Ersatzvornahme im Sinne des Satzes 1 des Gesetzentwurfs sein soll. Nach der Entwurfsbegründung (S. 25) sind Ersatzvornahmen gemeint, die eine Gemeinde im Wege der Verwaltungsvollstreckung nach § 66 NPOG (i. V. m. § 70 Abs. 1 NVwVG) zur Durchsetzung irgendeiner Maßnahme nach diesem Gesetz vornimmt. Da eine Ersatzvornahme aber sonst nicht in diesem Gesetz erwähnt wird, sollen zur Klarstellung das eher missverständliche Wort „die“ durch das Wort „eine“ ersetzt und die Worte „zur Durchsetzung einer Maßnahme nach diesem Gesetz“ eingefügt werden.

Zu § 10 (Information, Datenübermittlung und Unterrichtung):

Zur Überschrift:

Die Überschrift soll der Vollständigkeit halber um die in Absatz 3 geregelte Unterrichtung ergänzt werden. In der Entwurfsfassung gibt sie nur den Inhalt der Regelungen in den Absätzen 1 und 2 wieder.

„Information“ ist dabei in Bezug auf Absatz 1 auch präziser als „Informationsrecht“, weil die Information nach Absatz 1 nur auf Antrag erfolgen und in das Ermessen der Gemeinde gestellt sein soll.

Zu Absatz 1:

Bereits aus der Begriffsbestimmung in § 2 folgt, dass zur Bewohnerschaft nur zählt, wer ein Recht zur Nutzung hat, sodass die Begrenzung auf den berechtigten Gebrauch hier überflüssig ist und gestrichen werden soll.

Zur Vereinheitlichung des gesetzlichen Sprachgebrauchs soll auch hier der Begriff „Maßnahmen“ anstelle des Begriffs „Anordnungen“ verwendet werden (vgl. die Erläuterungen zur Überschrift des § 5 und zu § 5 Abs. 1).

Auf die bestimmten Artikel „der oder dem“ vor dem Wort „Verfügungsberechtigten“ soll verzichtet werden, weil auch mehrere Verfügungsberechtigte als Adressaten in Betracht kommen können.

Außerdem sollen hier wiederum auch die anderen Personen nach § 5 Abs. 1/1 Satz 3 genannt werden, weil Maßnahmen auch gegen diese Personen gerichtet werden können (s. o.).

Im Übrigen stellt sich, wenn das Informationsrecht der Bewohnerschaft nur auf Antrag bestehen soll, die Frage, wie die Bewohnerschaft die für eine Antragstellung notwendige Kenntnis davon erhält, dass ein solches Verfahren eingeleitet worden ist. Die Regelung kann auch Fallgestaltungen umfassen, in denen die Bewohnerschaft (zunächst) keine Kenntnis über die Einleitung eines Verfahrens hat. Fraglich ist ferner, warum die Informationserteilung an ein Antragserfordernis geknüpft („auf Antrag“) und zugleich in das Ermessen gestellt ist („kann“) und welche Gründe es dafür geben sollte, trotz eines Antrags die Information abzulehnen. Zu den vorstehend aufgeworfenen Fragen schweigt die Entwurfsbegründung und auch das Fachministerium hat dazu keine ergänzende Auskunft gegeben. Der Ausschuss lässt sie daher ebenfalls offen.

Zu Absatz 2:

Das Wohngeldgesetz soll zur Präzisierung der „zuständigen Stellen“ ausdrücklich in die Regelung aufgenommen werden. Dabei kann das Wohngeldgesetz als hinreichend bekannt vorausgesetzt werden, sodass es einer Fundstellenangabe aus rechtsförmlicher Sicht nicht bedarf.

Die jeweils empfohlene Einfügung der Worte „die Gewährung von“ dient der sprachlichen Präzisierung.

Der empfohlene Zusatz „soweit dies für die Erfüllung der Aufgaben dieser Stellen erforderlich ist“ berücksichtigt, dass die Datenübermittlung auf Grundlage des Artikels 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. e der Datenschutz-Grundverordnung nur zulässig ist, soweit sie zu diesem Zweck erforderlich ist. Dies entspricht auch der Üblichkeit in anderen landesgesetzlichen Regelungen (vgl. z. B. § 31 des Niedersächsischen Schulgesetzes; allgemein: § 3 des Niedersächsischen Datenschutzgesetzes).

Zu Nummer 1:

Auch hier soll der Begriff „Anordnung“ wie schon zuvor durchgängig durch den Begriff „Maßnahme“ ersetzt werden.

Durch die empfohlene Bezugnahme auf § 5 Abs. 1 wird verdeutlicht, dass sich die Maßnahme gegen eine Verwahrlosung oder einen Missstand im Sinne des § 2 richten muss; dadurch wird zugleich klar, dass ein Bezug zu den Pflichten nach § 4 Abs. 1 bestehen muss. Der ausdrücklichen Regelung, dass es um die „Ausstattung, Gestaltung, Erhaltung oder Wiederherstellung von Wohnraum“ gehen muss, bedarf es daneben nicht mehr.

Die Regelung soll auf Wohnraum beschränkt werden, also nicht auch Unterkünfte für Beschäftigte erfassen, weil insoweit keine Datenübermittlung zu dem einleitend genannten Zweck erforderlich ist.

Der empfohlene Einschub bezüglich der Angabe der Lage des Wohnraums entspricht der Entwurfsbegründung (S. 27), wonach die Lage nur „gegebenenfalls“ zusätzlich zur Anschrift anzugeben ist, wobei der Fall gemeint sein dürfte, dass sich aus der bloßen Anschrift die genaue Lage des betreffenden Wohnraums noch nicht ersehen lässt, so etwa bei Mehrfamilienhäusern (z. B. „1. OG links“ o. ä.).

Der Ausschuss empfiehlt außerdem, entsprechend einer Bitte des NLT und des NST auch eine Übermittlung des Namens der oder des Verfügungsberechtigten vorzusehen.

Zu Nummer 2:

Zur empfohlenen Einfügung bezüglich der Angabe der Lage des Wohnraums vgl. die Erläuterung zu Nummer 1.

Die empfohlene Einfügung des Wortes „gemessene“ dient der Präzisierung (vgl. dazu auch die Entwurfsbegründung, S. 27).

Der Ausschuss empfiehlt außerdem, wie in Nummer 1 auch hier eine Übermittlung des Namens der oder des Verfügungsberechtigten aufzunehmen, da letztlich die Gründe, die für die Übermittlung dieser Daten sprechen, gleichermaßen auch für eine Datenübermittlung im Rahmen der Nummer 2 gelten.

Zu Absatz 3:

Auch hier sollen wiederum die anderen in § 5 Abs. 1/1 Satz 3 genannten Personen einbezogen werden, um die Regelungsabsicht des Gesetzentwurfs vollständig abzubilden.

Im Übrigen hat das Fachministerium zum Regelungsgehalt des Absatzes 3 erklärt, dass es in den Absätzen 1 und 2 auch um nicht personenbezogene Daten gehe und hier auch insoweit ein über die Informations- und Auskunftspflichten nach der Datenschutz-Grundverordnung hinaus gehendes Informationsrecht begründet werden solle. Dies soll durch die empfohlene Einfügung des Wortes „auch“ und den empfohlenen neuen letzten Halbsatz verdeutlicht werden.

Außerdem hat das Fachministerium auf Nachfrage mitgeteilt, dass die Unterrichtungspflicht nur in Bezug auf Maßnahmen gegenüber den betreffenden Verfügungsberechtigten (und anderen Personen) bestehen soll. Dies soll durch die empfohlene Einfügung der Worte „über gegen sie gerichtete Maßnahmen“ zum Ausdruck gebracht werden.

Zu Absatz 4:

Die hier im Gesetzentwurf vorgesehene Regelung impliziert Abweichungen von Datenschutzbestimmungen („im Übrigen“). Das Fachministerium hat auf Nachfrage erklärt, dass keine Abweichungen von Datenschutzbestimmungen erfolgen sollen. Soweit auch nicht personenbezogene Daten übermittelt werden sollen (vgl. Absatz 3), ist der Anwendungsbereich des Datenschutzrechts ohnehin nicht eröffnet. Die Regelung ist daher entbehrlich, allenfalls missverständlich und soll daher gestrichen werden.

Zu § 11 (Ordnungswidrigkeiten):**Zu Absatz 1:**

Zu Nummer 1:

Nach dem Regelungstext kommt es nicht auf das Vorliegen eines Missstandes oder einer Verwahrlosung an. Das Fachministerium hat insoweit erklärt, dass dies beabsichtigt sei, weil eine Ordnungswidrigkeit schon im „Vorfeld“ bestehen solle. Die Erstreckung des Ordnungswidrigkeitstatbestandes in diesen „Vorfeldbereich“ ist zwar recht weitgehend, angesichts der Unbestimmtheit der bei der Definition des Begriffs „Missstand“ in § 2 verwendeten Formulierung „erhebliche Beeinträchtigung der Möglichkeit des zweckentsprechenden Gebrauchs“ im Hinblick auf das Bestimmtheitsgebot aber wohl sogar rechtssicherer.

Der Ausschuss empfiehlt, entsprechend den Empfehlungen zu § 4 Abs. 1 auch hier die Unterkünfte für Beschäftigte ausdrücklich einzubeziehen, auf die gesonderte Nennung von „Nebengebäuden“ und „Außenanlagen“ zu verzichten und - entsprechend auch der hiesigen Nummer 3 - lediglich auf Absatz 1 des § 4 zu verweisen, weil nach der Empfehlung zu § 4 nur (noch) dieser Absatz Pflichten enthält.

Zu Nummer 2:

Die Regelung soll an die zu § 6 Abs. 5 Satz 1 empfohlene Formulierung angeglichen werden. Dabei soll auch die Verweisung präzisiert werden („Satz 1“).

Zu Nummer 5:

§ 8 Abs. 1 Satz 2 sieht keine Frist oder gar Vorgaben für die Bemessung einer Frist vor, sodass hier unklar sein könnte, was mit „nicht fristgemäß“ gemeint sein soll. Der Ausschuss empfiehlt daher, hier auf dieses Merkmal zu verzichten, zumal sich ansonsten die Frage stellen könnte, warum dieses Merkmal nicht auch in Nummer 4 aufgeführt ist.

Zu Absatz 2:

Zu Satz 1 (bisher einziger Wortlaut):

Hier empfiehlt der Ausschuss lediglich sprachliche Änderungen.

Zu Satz 2 (neu):

Der Gesetzentwurf lässt offen, welche Verwaltungsbehörde für die Verfolgung und Ahndung der Ordnungswidrigkeiten sachlich zuständig sein soll. Soweit es um Verstöße gegen Regelungen in Verwaltungsakten der Gemeinde oder Mitwirkungspflichten gegenüber der Gemeinde geht, ergibt sich die Zuständigkeit aus § 36 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. a und Abs. 2 OWiG i. V. m. § 1 Abs. 2 und 3 der Verordnung über die sachliche Zuständigkeit für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten (ZustVO-OWi). Soweit es allerdings um Verstöße gegen (sonstige) gesetzliche Regelungen geht, wäre nach § 1 Abs. 4 ZustVO-OWi eigentlich die Behörde zuständig, „die die Einhaltung der Vorschrift zu überwachen hat, gegen die sich die Zuwiderhandlung richtet“. Die Bestimmung dieser Behörde ist indes schwierig, wenn die Überwachung der Einhaltung der Vorschriften dieses Gesetzes, wie im Gesetzentwurf vorgesehen und vom Ausschuss empfohlen, in das Ermessen der Gemeinde gestellt ist, sie also die Einhaltung des Gesetzes nicht zwingend „zu überwachen hat“, sondern nur „überwachen kann“. Um etwaige Zweifelsfragen von vornherein zu vermeiden, empfiehlt der Ausschuss daher, die Gemeinde gemäß § 36 Abs. 1 Nr. 1 OWiG ausdrücklich zur sachlich zuständigen Behörde zu bestimmen.

Zu § 11/1 (Evaluation):

Die Regelung in Nummer 2 geht auf den Änderungsvorschlag der Fraktionen der SPD und der CDU in Vorlage 13 zurück und war dort als § 12 Satz 2 vorgesehen.

Der Ausschuss empfiehlt zunächst aus rechtssystematischen Gründen, die Regelung in einem eigenständigen Paragraphen zu treffen.

Ferner soll zur Präzisierung anstelle der Worte „zuständigen Behörden“ das Wort „Gemeinden“ verwendet werden, weil nach dem Gesetzentwurf ausschließlich die Gemeinden für den Gesetzesvollzug zuständig sein sollen.

Des Weiteren wird empfohlen, im Rahmen der Evaluation nicht nur den (finanziellen) Aufwand der Gemeinden, sondern auch die Erforderlichkeit und Wirksamkeit des Gesetzes anhand seiner Anwendungsfälle zu ermitteln.

Die empfohlene Regelung ist danach insgesamt an § 12 Abs. 1 und 2 des SaarWoAufG angelehnt.

Im Übrigen empfiehlt der Ausschuss, die Dauer der Evaluationsphase von zwei auf drei Jahre zu verlängern; er folgt damit dem Grunde nach einer Bitte des NLT und des NST.

Zu § 12 (Inkrafttreten):

Der Ausschuss empfiehlt - auch im Hinblick auf die zu § 11/1 empfohlene Verlängerung der Evaluationsphase -, die Regelung des Außerkrafttretens des Gesetzes zu streichen und die Überschrift des Paragraphen entsprechend anzupassen. Er folgt damit einer Anregung des Fachministeriums.