

Änderungsantrag

Hannover, den 19.03.2019

Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

Entwurf eines Gesetzes über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (NZwEWG)

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der CDU - Drs. 18/2448

Beschlussempfehlung des Ausschusses für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz - Drs. 18/3273

Der Landtag wolle den Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion der CDU entgegen der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz in folgender Fassung beschließen:

„Gesetz für gutes und faires Wohnen in Niedersachsen (Niedersächsisches Wohnraumschutz- und Zweckentfremdungsgesetz - NWoZSchG)

Erster Abschnitt

Einführungsvorschriften

§ 1

Grundsätze

¹Wohnraum muss sich zu jeder Zeit in einem Zustand befinden, der seinen Gebrauch zu Wohnzwecken ohne erhebliche Beeinträchtigungen zulässt. ²Er muss so benutzt werden, dass Bewohnerinnen und Bewohner, sowie Nachbarinnen und Nachbarn nicht gefährdet oder unzumutbar belästigt werden.

§ 2

Begriffsbestimmung, Anwendbarkeit

(1) Wohnraum im Sinne dieses Gesetzes ist jeder einzelne Raum, der zu Wohnzwecken objektiv geeignet und subjektiv bestimmt ist.

(2) Für Wohnraum, der zu anderen als zu Wohnzwecken genutzt wird, gelten die Vorschriften des Dritten Abschnitts dieses Gesetzes, soweit die Zweckentfremdung genehmigungspflichtig ist.

(3) ¹Verfügungsberechtigt ist, wer Eigentümerin oder Eigentümer oder aufgrund eines anderen dinglichen Rechts die Verfügungsgewalt über den Wohnraum besitzt. ²Der oder dem Verfügungsberechtigten stehen eine von ihr oder ihm Beauftragte oder ein von ihr oder ihm Beauftragter sowie die Vermieterin oder der Vermieter gleich.

§ 3

Aufgaben der Gemeinden

(1) ¹Die Gemeinden unterstützen Wohnungssuchende bei der Beschaffung einer gesunden, familiengerechten und ihren wirtschaftlichen Verhältnissen entsprechenden Wohnung, soweit sie dabei der Hilfe bedürfen. ²Ein Rechtsanspruch auf die Beschaffung einer Wohnung besteht nicht.

(2) Die Gemeinden haben die Aufgabe, auf die Instandhaltung, die Erfüllung von Mindestanforderungen und die ordnungsmäßige Nutzung von Wohnraum hinzuwirken und die dazu erforderlichen Maßnahmen zu treffen (Wohnraumaufsicht).

Zweiter Abschnitt

Anforderungen an die Erhaltung und Pflege von Wohnraum

§ 4

Erfüllung von Mindestanforderungen

(1) Entspricht die bauliche Beschaffenheit von Wohnraum nicht den Mindestanforderungen an erträgliche Wohnverhältnisse, so ordnet die zuständige Behörde an, dass die oder der Verfügungsberechtigte die Mindestanforderungen zu erfüllen hat.

(2) Die Mindestanforderungen sind insbesondere nicht erfüllt, wenn

1. die Heizmöglichkeit oder die Möglichkeit des Anschlusses eines Herdes, von elektrischer Beleuchtung oder elektrischen Geräten fehlt oder ungenügend ist,
2. Wasserversorgung, Ausguss oder Toilette fehlen oder ungenügend sind,
3. nicht wenigstens ein zum Wohnen bestimmter Raum der Wohnung eine Wohnfläche von mindestens 10 m³ hat,
4. Aufenthaltsräume eine lichte Höhe von weniger als 2 m haben,
5. Fußböden, Wände oder Decken dauernd durchfeuchtet sind oder
6. nicht wenigstens ein zum Wohnen bestimmter Raum ausreichend zu belüften oder durch Tageslicht beleuchtet ist.

(3) Die Absätze 1 und 2 gelten entsprechend für Räume, die zwar nicht zur Wohnung selbst gehören, die aber zur bestimmungsgemäßen Nutzung der Wohnung unmittelbar erforderlich sind oder deren Benutzung im direkten Zusammenhang mit der Nutzung der Wohnung steht.

§ 5

Instandhaltung

(1) ¹Sind an Wohnraum Arbeiten unterblieben oder unzureichend ausgeführt worden, die zur Erhaltung oder Wiederherstellung des für den Gebrauch zu Wohnzwecken geeigneten Zustands notwendig gewesen wären, so ordnet die zuständige Behörde an, dass die oder der Verfügungsberechtigte diese Arbeiten nachholt. ²Die Anordnung setzt voraus, dass der Gebrauch zu Wohnzwecken erheblich beeinträchtigt ist oder die Gefahr einer solchen Beeinträchtigung besteht.

(2) Der Gebrauch ist insbesondere dann erheblich beeinträchtigt, wenn

1. Dächer, Wände, Decken, Fußböden, Fenster oder Türen keinen ausreichenden Schutz gegen Witterungseinflüsse oder gegen Feuchtigkeit bieten,
2. Feuerstätten, Heizungsanlagen oder ihre Verbindungen mit den Schornsteinen sich nicht ordnungsgemäß benutzen lassen,
3. Treppen oder Beleuchtungsanlagen in allgemein zugänglichen Räumen sich nicht ordnungsgemäß benutzen lassen oder
4. Wasserzapfstellen, Ausgüsse, Toiletten, Bäder oder Duschen nicht ordnungsgemäß benutzt werden können.

(3) § 4 Abs. 3 gilt entsprechend.

§ 6

Ausnahmen

(1) Von Anordnungen nach § 4 oder § 5 kann für die Dauer eines Jahres abgesehen werden, wenn die oder der Verfügungsberechtigte nachgewiesen hat, dass der Wohnraum aufgrund einer ihm erteilten Genehmigung durch die zuständige Behörde anderen als Wohnzwecken zugeführt wird, insbesondere wenn der Abbruch des Wohnraums geplant ist.

(2) ¹Von Anordnungen nach § 4 oder § 5 ist bei Wohngebäuden oder Wohnungen abzusehen, wenn die erforderlichen Maßnahmen nur mit einem Kostenaufwand durchgeführt werden können, der bei Wohngebäuden zwei Drittel des ortsüblichen Neubauwerts des Gebäudes, bei einzelnen Wohnungen zwei Drittel ihres anteiligen ortsüblichen Neubauwerts überschreiten würde. ²Der ortsübliche Neubauwert ist der Geldbetrag, der aufzuwenden ist, um das Gebäude in gleicher Größe, Ausstattung und am gleichen Standort wiederaufzubauen.

(3) ¹Von Anordnungen nach § 4 oder § 5 ist abzusehen, wenn die oder der Verfügungsberechtigte nachgewiesen hat, dass die Bewirtschaftungskosten und die sich aus der Aufnahme fremder Mittel oder dem Einsatz eigener Mittel ergebenden Kapitalkosten nicht aus den Erträgen des Grundstücks aufgebracht werden können. ²Dabei sind angebotene Förderungsmittel zu berücksichtigen. ³Satz 1 gilt nicht, wenn die oder der Verfügungsberechtigte oder die Rechtsvorgängerin oder der Rechtsvorgänger öffentlich-rechtliche Instandhaltungspflichten nicht erfüllt und die oder der Verfügungsberechtigte den Nachweis versäumt hat, dass ihre Vornahme wirtschaftlich unvertretbar oder aus einem anderen Grunde nicht zumutbar war.

(4) Das Recht, Maßnahmen zur Abwehr einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder zum Schutze der Gesundheit anzuordnen, bleibt unberührt.

§ 7

Unbewohnbarkeitserklärung

(1) ¹Die zuständige Behörde kann Wohnraum für unbewohnbar erklären, wenn die Mindestanforderungen im Sinne von § 4 Abs. 2 nicht erfüllt sind oder wenn Mängel im Sinne von § 5 Abs. 2 den Gebrauch zu Wohnzwecken erheblich beeinträchtigen und deswegen gesundheitliche Schäden für die Bewohnerinnen und Bewohner zu befürchten sind. ²Die Unbewohnbarkeitserklärung darf nur erlassen werden, wenn die Beseitigung der Mängel oder die Erfüllung der Mindestanforderungen aufgrund des § 6 nicht angeordnet werden kann.

(2) Die Unbewohnbarkeitserklärung ist der oder dem Verfügungsberechtigten und der oder dem Nutzungsberechtigten bekannt zu geben.

(3) ¹Wer für unbewohnbar erklärten Wohnraum bewohnt, ist verpflichtet, diesen bis zu einem von der zuständigen Behörde zu bestimmenden Zeitpunkt zu räumen. ²Die Behörde bestimmt im Falle des Satzes 1 keinen früheren als den Zeitpunkt, zu dem angemessener Ersatzwohnraum zu zumutbaren Bedingungen zur Verfügung steht. ³Die Sätze 1 und 2 gelten nicht, wenn aufgrund des Zustands des Wohngebäudes, der Wohnung oder des Wohnraums eine unmittelbare Gefahr für Leib, Leben und Gesundheit der Bewohnerinnen und Bewohner besteht.

(4) ¹Die oder der Verfügungsberechtigte hat auf Verlangen der zuständigen Behörde dafür zu sorgen, dass die Nutzungsberechtigten anderweitig zu zumutbaren Bedingungen untergebracht werden. ²Geschieht dies nicht binnen angemessener Frist, kann die zuständige Behörde die Unterbringung der Nutzungsberechtigten ganz oder teilweise selbst übernehmen und der oder dem Verfügungsberechtigten die Kosten auferlegen.

(5) ¹Der für unbewohnbar erklärte Wohnraum darf nicht mehr für Wohnzwecke oder ohne Genehmigung für andere Nutzungszwecke überlassen oder in Benutzung genommen werden. ²Die oder der Verfügungsberechtigte hat auf Verlangen der zuständigen Behörde für unverzügliche Räumung zu sorgen.

§ 8

Belegung

(1) ¹Wohnungen dürfen nur überlassen oder benutzt werden, wenn für jede Person eine Wohnfläche von mindestens 10 m² vorhanden ist. ²Die Zahl der Bewohnerinnen und Bewohner soll die Zahl der Wohnräume über 6 m² Wohnfläche - ohne Küche und Bad - bei Wohnungen bis einschließlich zwei Wohnräumen um nicht mehr als eine, bei Wohnungen mit drei oder vier Wohnräumen um nicht mehr als zwei überschreiten.

(2) ¹Einzelne Wohnräume dürfen nur überlassen oder benutzt werden, wenn für jede Person eine Wohnfläche von mindestens 8 m² vorhanden ist und Nebenräume zur Mitbenutzung zur Verfügung stehen. ²Stehen Nebenräume nicht ausreichend zur Verfügung, muss für jede Person eine Wohnfläche von mindestens 10 m² vorhanden sein.

(3) ¹Die zuständige Behörde kann von der oder dem Verfügungs- oder Nutzberechtigten verlangen, dass bis zu einem von ihr zu bestimmenden Zeitpunkt so viele Bewohnerinnen und Bewohner die Wohnungen oder Wohnräume räumen, wie zur Herstellung einer ordnungsgemäßen Belegung nach den vorstehenden Absätzen notwendig ist. ²Dabei sollen der Zeitpunkt des Einzugs sowie die besonderen persönlichen und familiären Verhältnisse berücksichtigt werden. ³Bei dem Räumungsverlangen sind soziale Härten zu vermeiden. ⁴Bezieht sich das Räumungsverlangen auf Nutzungsberechtigte, so ist die Räumung erst für einen Zeitpunkt anzuordnen, zu dem angemessener Ersatzwohnraum zu zumutbaren Bedingungen zur Verfügung steht.

§ 9

Benutzung

(1) In Wohnraum dürfen

1. Gegenstände oder Stoffe nicht in einer Art und nicht einem Umfang gelagert und
2. Tiere nicht von solcher Art und nicht in solcher Zahl gehalten werden,

dass andere Bewohnerinnen und Bewohner oder Dritte gefährdet oder unzumutbar belästigt werden.

(2) ¹Die zuständige Behörde kann Maßnahmen anordnen, die zur Herstellung eines den Anforderungen des Absatzes 1 entsprechenden Zustandes erforderlich sind. ²Die Anordnungen müssen sich an die Verursacherin oder den Verursacher oder an die oder den Verfügungsberechtigten richten.

(3) § 4 Abs. 3 gilt entsprechend.

Dritter Abschnitt

Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum

§ 10

Satzungsrecht der Gemeinden

(1) ¹Gemeinden mit Wohnraummangel können durch Satzung mit einer Geltungsdauer von höchstens fünf Jahren bestimmen, dass im Gemeindegebiet oder in Teilen davon Wohnraum nur mit ihrer Genehmigung überwiegend anderen als Wohnzwecken zugeführt werden darf (Zweckentfremdung), soweit sie diesem Wohnraummangel nicht mit anderen zumutbaren Mitteln in angemessener Zeit begegnen können. ²Eine Zweckentfremdung liegt insbesondere dann vor, wenn Wohnraum

1. überwiegend für gewerbliche oder berufliche Zwecke verwendet oder überlassen wird,
2. baulich derart verändert oder in einer Weise genutzt wird, dass er für Wohnzwecke nicht mehr geeignet ist,

3. nicht nur vorübergehend gewerblich oder gewerblich veranlasst für Zwecke der Fremdenberbergung genutzt wird,
4. länger als vier Monate leer steht oder
5. beseitigt wird.

(2) Einer Genehmigung bedarf es nicht für die Nutzung von Wohnraum zur Unterbringung von ausländischen Personen nach § 1 Abs. 1 des Aufnahmegesetzes vom 11. März 2004 (Nds. GVBl. S. 100), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. September 2016 (Nds. GVBl. S. 190), in der jeweils geltenden Fassung.

§ 11

Genehmigung

(1) Die Genehmigung

1. ist zu erteilen, wenn vorrangige öffentliche Interessen oder schutzwürdige private Interessen das Interesse an der Erhaltung des Wohnraums überwiegen,
2. kann im Übrigen erteilt werden, wenn dem Interesse an der Erhaltung des Wohnraums durch Ausgleichsmaßnahmen in verlässlicher und angemessener Weise Rechnung getragen wird; dies kann durch Bereitstellung von Ersatzwohnraum oder durch eine einmalige oder laufende Ausgleichszahlung geschehen.

§ 12

Rückführung von Wohnraum

¹Ist Wohnraum ohne eine nach § 10 Abs. 1 Satz 1 erforderliche Genehmigung beseitigt oder so verändert worden, dass er für Wohnzwecke nicht mehr geeignet ist, so kann die Gemeinde gegenüber der oder dem Verfügungsberechtigten anordnen, dass der Wohnraum in einen für Wohnzwecke geeigneten Zustand wiederherzustellen und Wohnzwecken zuzuführen ist.

Vierter Abschnitt

Verfahren

§ 13

Auskunftspflicht, Anzeigepflicht, erweiterte Anzeige mit Genehmigungsfiktion, Hinweisrecht

(1) ¹Verfügungsberechtigte, Nutzungsberechtigte, Bewohnerinnen und Bewohner, Verwalterinnen und Verwalter und Vermittlerinnen und Vermittler haben unentgeltlich Auskünfte zu geben und Unterlagen vorzulegen, soweit es zur Durchführung dieses Gesetzes erforderlich ist. Satz 1 gilt auch für Diensteanbieterinnen und Diensteanbieter im Sinne des Telemediengesetzes vom 26. Februar 2007 (BGBl. I S. 179), zuletzt geändert am 31. Mai 2010 (BGBl. I S. 692), in der jeweils geltenden Fassung. ²Verwalterinnen und Verwalter, Vermittlerinnen und Vermittler und Diensteanbieterinnen und Diensteanbieter sollen nur dann herangezogen werden, wenn und soweit der Sachverhalt dadurch einfacher oder zügiger aufgeklärt werden kann.

(2) ¹Wird Wohnraum ab Beginn des Leerstehenlassens nicht innerhalb von vier Monaten zu Wohnzwecken genutzt, so haben die oder der Verfügungsberechtigten dies der zuständigen Behörde unverzüglich anzuzeigen. ²Sie haben die Gründe für den Leerstand anzugeben und nachzuweisen, sowie Belegenheit, Größe, wesentliche Ausstattung und die vorgesehene Miete mitzuteilen.

(3) ¹Zeigt die oder der Verfügungsberechtigte gemäß Absatz 2 das Leerstehenlassen und die damit verbundene konkrete Absicht von Um- oder Neubaumaßnahmen an, gilt die Genehmigung zum Leerstehenlassen nach § 11 für die Dauer des durch die baulichen Maßnahmen bedingten Leerstehenlassens als erteilt, wenn die zuständige Behörde nicht innerhalb von acht Wochen wi-

derspricht. ²In der Anzeige sind neben der Belegenheit und Größe die Anzahl der betroffenen Wohneinheiten sowie Art, Umfang und voraussichtliche Dauer der baulichen Maßnahmen anzugeben und nachzuweisen (erweiterte Anzeige mit Genehmigungsfiktion). ³Widerspricht die zuständige Behörde im Sinne des Satzes 1 gilt die erweiterte Anzeige als Antrag auf Erteilung einer Genehmigung zum Leerstehenlassen nach § 11.

(4) ¹Steht Wohnraum leer, kann die zuständige Behörde die Verfügungsberechtigte oder den Verfügungsberechtigten auf Wohnungsuchende hinweisen. Hingewiesen werden kann auch auf Haushalte, die als vordringlich wohnungsuchend anerkannt sind. ²Die zuständige Behörde ist berechtigt, Wohnungsuchenden die Belegenheit des leer stehenden Wohnraums sowie Name und Anschrift der oder des Verfügungsberechtigten zugänglich zu machen, wenn die oder der Verfügungsberechtigte den ihr oder ihm zugewiesenen Wohnungsuchenden nicht innerhalb eines Monats ein Wohnungsangebot unterbreitet hat.

§ 14

Mitwirkungs- und Duldungspflicht

(1) ¹Verfügungsberechtigte, Nutzungsberechtigte und Bewohnerinnen und Bewohner sind verpflichtet, Beauftragten der zuständigen Behörde das Betreten des Wohnraumes zu gestatten, wenn dies für die Entscheidung über eine Maßnahme nach diesem Gesetz erforderlich ist und insbesondere die Einholung von Auskünften nicht ausreicht. ²Das Betreten ist vorher anzukündigen; es darf nur zu angemessenen Tageszeiten erfolgen. ³Die zuständige Behörde kann auch anordnen, dass Verfügungsberechtigte, Nutzungsberechtigte und Bewohnerinnen und Bewohner persönlich erscheinen.

(2) Besteht begründeter Verdacht, dass Wohnraum entgegen § 7 unzulässig benutzt wird, nach § 8 überbelegt ist oder ohne Genehmigung nach § 10 nicht zu Wohnzwecken genutzt wird, sind die Beauftragten der zuständigen Behörde auch ohne Ankündigung jederzeit zum Betreten berechtigt.

(3) Verfügungsberechtigte, Nutzungsberechtigte und Bewohnerinnen und Bewohner sind verpflichtet, die nach diesem Gesetz angeordneten Maßnahmen zu dulden und, soweit erforderlich, den Wohnraum vorübergehend zu räumen.

(4) Auf der Grundlage dieses Gesetzes erlassene Verwaltungsakte sind nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 der Verwaltungsgerichtsordnung sofort vollziehbar und gelten auch für und gegen die Rechtsnachfolgerin oder den Rechtsnachfolger.

§ 15

Freiwillige Abhilfe, Informationsrecht

(1) ¹Bevor die zuständige Behörde eine Anordnung zur Erhaltung und Pflege von Wohnraum (§§ 4 bis 9) erlässt, sollen die Verpflichteten unter Fristsetzung zur freiwilligen Abhilfe veranlasst werden. ²Die zuständige Behörde kann auf den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages mit einer Unterwerfung unter die sofortige Vollstreckung hinwirken, in dem die zur Abhilfe erforderlichen Maßnahmen von dem Verpflichteten zugesagt sowie die Fristen genannt sind.

(2) Die zuständige Behörde hat vor der Anordnung von Maßnahmen den Betroffenen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben und ihre Stellungnahmen angemessen zu berücksichtigen.

(3) Abs. 1 findet keine Anwendung, wenn Art und Umfang der Mängel oder der Verstöße es erfordern, dass die zuständige Behörde eine Anordnung sofort erlässt.

(4) ¹Die Verfügungsberechtigten sollen von Anordnungen und Genehmigungen, die sie berühren und an die Nutzungsberechtigten oder an die Bewohnerinnen und Bewohner gerichtet werden, eine Durchschrift erhalten. ²Dies gilt entsprechend für die Nutzungsberechtigten oder die Bewohnerinnen und Bewohner bei Anordnungen oder Genehmigungen, die sich an die oder den Verfügungsberechtigten richten.

Fünfter Abschnitt

Ordnungswidrigkeiten und Schlussvorschriften

§ 16

Ordnungswidrigkeiten

(1) ¹Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig

1. einer unanfechtbaren Anordnung der zuständigen Behörde nach § 4 Abs. 1, § 5 Abs. 1, § 9 Abs. 2 oder § 14 Abs. 1 nicht oder nicht fristgemäß nachkommt,
2. einem Verlangen der zuständigen Behörde nach § 7 Abs. 4 oder 5 nicht nachkommt,
3. entgegen § 7 Abs. 5 oder § 8 Abs. 1 oder 2 Wohnungen oder Wohnräume überlässt,
4. entgegen § 10 Abs. 1 ohne die erforderliche Genehmigung Wohnraum für andere als Wohnzwecke verwendet oder überlässt,
5. entgegen § 13 Abs. 1 Auskünfte nicht, nicht richtig oder nicht vollständig gibt, oder Unterlagen nicht oder nicht vollständig vorlegt,
6. entgegen § 13 Abs. 2 die Anzeige nicht oder nicht rechtzeitig vornimmt, oder die Angaben nicht oder nicht rechtzeitig macht, oder die Nachweise nicht oder nicht rechtzeitig erbringt.

²In den Fällen des Satzes 1 Nr. 4 ist auch der Versuch ordnungswidrig.

(2) Ordnungswidrig handelt ferner, wer vorsätzlich oder fahrlässig

1. ohne die erforderliche Genehmigung für die zweckfremde Verwendung des Wohnraums gemäß § 10 Abs. 1 erhalten zu haben dessen Überlassung an wechselnde Nutzer zum Zwecke des nicht auf Dauer angelegten Gebrauchs anbietet oder dafür wirbt,
2. Angebote oder Werbung im Sinne der Nummer 1 verbreitet oder deren Verbreitung ermöglicht.

(3) Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße bis zu 500 000 Euro geahndet werden.

(4) Diensteanbieterinnen und Diensteanbieter im Sinne des Telemediengesetzes haben auf Verlangen der zuständigen Behörde Angebote und Werbung, die nach Absatz 2 ordnungswidrig sind, von den von ihnen betriebenen Internetseiten unverzüglich zu entfernen.

§ 17

Einschränkung eines Grundrechts

Durch dieses Gesetz wird das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 des Grundgesetzes) eingeschränkt.

§ 18

Berechnung der Wohnfläche

¹Die Wohnfläche einer Wohnung ist die Summe der anrechenbaren Grundflächen der ausschließlich zur Wohnung gehörenden Räume. ²Das Fachministerium wird ermächtigt, zur Durchführung dieses Gesetzes durch Rechtsverordnung Vorschriften zur Berechnung der Grundfläche und zur Anrechenbarkeit auf die Wohnfläche zu erlassen. ³Bis zum Erlass einer Verordnung nach Satz 2 ist die Wohnfläche nach der Wohnflächenverordnung vom 25. November 2003 (BGBl. I S. 2346) in der jeweils geltenden Fassung zu berechnen.

§ 19

Geltung anderer Rechtsvorschriften

§ 10 des Niedersächsischen Wohnraumförderungsgesetzes bleibt unberührt.

§ 20

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag seiner Verkündung in Kraft.“

Begründung**A. Allgemeiner Teil****I. Anlass und Ziele des Gesetzes**

Nach Artikel 6 a der Niedersächsischen Verfassung (im Folgenden: NV) wirkt das Land darauf hin, dass die Bevölkerung mit angemessenem Wohnraum versorgt ist. Dem aktuellen Wohnungsmarktbericht der Investitions- und Förderbank Niedersachsen (NBank) zufolge sind die Wohnungsmärkte in einigen Regionen Niedersachsens jedoch mittlerweile stark angespannt. Einer zunehmenden Nachfrage nach insbesondere preisgünstigem Wohnraum steht dort ein zu geringes Angebot gegenüber. Neben einer aktiven Wohnungsbaupolitik kommt dem Schutz bestehenden Wohnraums eine große Bedeutung zu. Immer wieder sind in der Vergangenheit zudem Fälle von Missständen und unzumutbaren Wohnverhältnissen in Mietwohnraum bekannt geworden, deren Vermeidung behördliche Eingriffsmöglichkeiten erfordern.

Um der verfassungsmäßigen Verpflichtung des Landes hinreichend gerecht zu werden, soll daher mit dem vorliegenden Entwurf für ein Gesetz über den Schutz und Erhalt von Wohnraum eine neue rechtliche Grundlage geschaffen werden.

Der vorliegende Gesetzentwurf verfolgt im Wesentlichen zwei Ziele:

1. die Gemeinden in die Lage zu versetzen, zum Schutz der Bewohnerinnen und gezielt gegen Missstände in Wohnungen vorgehen und diese bei drohenden oder bereits bestehenden gesundheitlichen Gefahren für die Bewohnerinnen und Bewohner für unbewohnbar erklären zu können (Wohnraumaufsicht).
2. Gemeinden mit Wohnraumangel die Möglichkeit zu geben, durch den Erlass einer Satzung die Nutzung von Wohnraum zu anderen als Wohnzwecken (Zweckentfremdung) - insbesondere das Leerstehenlassen von Wohnraum oder die Nutzung als Ferienwohnung - unter Genehmigungsvorbehalt zu stellen.

II. Voraussichtliche Kosten und haushaltmäßige Auswirkungen des Gesetzes

Mit der Einführung eines Gesetzes über den Schutz und den Erhalt von Wohnraum in Niedersachsen werden den Gemeinden neuen Pflichtaufgaben zugewiesen. Eine Ausgleichspflicht des Landes im Rahmen des Konnexitätsprinzips nach Artikel 57 Abs. 4 Satz 2 NV ist daher gegeben.

Für das Land können sich geringe Kosten durch die Ausübung der Rechtsaufsicht gegenüber den kreisfreien und großen selbständigen Städten, der Landeshauptstadt Hannover und der Stadt Göttingen ergeben.

B. Besonderer Teil

Zu § 1 - Grundsätze:

§ 1 legt die Grundsätze fest, die für Wohnraum in Niedersachsen gelten sollen. Demnach muss der Gebrauch von Wohnraum zu Wohnzwecken, insbesondere für Mieterinnen und Mieter, ohne erhebliche Beeinträchtigungen, wie in den §§ 4, 5, 8 und 9 näher bestimmt, möglich sein. Bewohnerinnen und Bewohner sowie Nachbarinnen und Nachbarn dürfen durch die Art der Benutzung von Wohnraum nicht gefährdet oder unzumutbar belästigt werden.

Zu § 2 - Begriffsbestimmung, Anwendbarkeit:

§ 2 Abs. 1 definiert Wohnraum im Sinne dieses Gesetzes. Ein Raum ist demnach objektiv als Wohnraum geeignet, wenn er baurechtlich für Wohnzwecke bestimmt und nach Anlage und Ausstattung erkennbar für Wohnzwecke geeignet ist. Die vom Wohnungsbegriff im Rechtssinne damit vorausgesetzte objektive Eignung der Räume zum dauerhaften Bewohnen verlangt ausnahmslos als Mindestausstattung einen Kochraum mit Entlüftungsmöglichkeit, Wasserzapfstelle, Spülbecken und Anschlussmöglichkeit für Gas- oder Elektroherd, sowie eine Toilette und ein Bad. Die Nutzung als Wohnraum ist darüber hinaus durch eine auf Dauer angelegte Häuslichkeit, die Eigengestaltung der Lebensführung und des häuslichen Wirkungskreises mit Rückzugsmöglichkeit in die Privatsphäre, sowie die Freiwilligkeit des Aufenthalts und der Haushaltsführung gekennzeichnet (vgl. BVerwG, Beschluss vom 25.03.1996, 4 B 302.95-). Die subjektive Bestimmung trifft die oder der Verfügungsberechtigte, indem sie oder er die Nutzung als Wohnraum ausdrücklich oder durch nach außen erkennbares schlüssiges Verhalten deutlich macht. Diese subjektive Bestimmung endet nicht durch Sinneswandel der oder des Verfügungsberechtigten, sondern erfordert konkrete Umsetzungs- bzw. Umwidmungsakte, beispielsweise die Einreichung eines baurechtlichen Änderungsantrags oder aber auch tiefgreifende Umbaumaßnahmen, die eine Wohnnutzung nicht mehr zulassen (vgl. VG München, Urteil v. 29.03.2017 - M 9 K 15.3795).

Nicht unter den Wohnraumbegriff fallen Einrichtungen zur öffentlich-rechtlichen Unterbringung (z. B. Obdachlosenunterkünfte), Einrichtungen, die Wohn- und Betreuungsangebote nach § 2 NuWG umfassen, Wohnwagen, Bauwagen, Wohnschiffe, sowie Beherbergungsstätten zur geschäftsmäßigen Aufnahme von fremden Personen.

Für Wohnraum, der zu anderen als Wohnzwecken genutzt wird, verweist Absatz 2 auf die Vorgaben des Dritten Abschnitts dieses Gesetzes (Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum).

Absatz 3 definiert, wer als Verfügungsberechtigte oder Verfügungsberechtigter im Sinne dieses Gesetzes in Betracht kommt bzw. wer der oder dem Verfügungsberechtigten gleichsteht und den Vorgaben dieses Gesetzes somit gleichermaßen zu entsprechen hat.

Zu § 3 - Aufgaben der Gemeinden:

§ 3 bestimmt die Aufgaben der Gemeinden. Laut Absatz 1 sind die Gemeinden verpflichtet, hilfebedürftige Wohnungssuchende bei der Beschaffung einer Wohnung zu unterstützen. Die Unterstützung bei der Wohnungssuche umfasst die Information über das Wohnungsangebot in der Gemeinde, soweit hierzu Erkenntnisse vorliegen, sowie die Beratung zum Zugang zu gefördertem Wohnraum und zu Wohngeld. Hilfebedürftig sind Wohnungssuchende, die aufgrund ihrer besonderen Lebensumstände dringend auf eine angemessene Wohnung angewiesen und allein nicht in der Lage sind, selbst eine Wohnung zu finden.

Darüber hinaus haben die Gemeinden die Aufgabe, die Wohnraumaufsicht im Sinne dieses Gesetzes auszuüben und dabei insbesondere auf die Erfüllung von Mindeststandards (§ 4), die Instandhaltung (§ 5), und die ordnungsgemäße Nutzung von Wohnraum (§ 9) hinzuwirken. Eine Subsidiarität zwischen privatrechtlichen Möglichkeiten von Mieterinnen und Mietern und dem Eingreifen der Wohnraumaufsicht besteht nicht.

Zu § 4 - Erfüllung von Mindestanforderungen:

Die Vorschrift sieht in Absatz 1 vor, dass die zuständige Behörde der oder dem Verfügungsberechtigten gegenüber die Einhaltung von Mindestanforderungen an erträgliche Wohnverhältnisse anordnen kann, sofern diese nicht erfüllt sind. Die Vorschrift dient dazu, untragbare Wohnverhältnisse zu vermeiden oder zu beseitigen. Absatz 2 definiert die Mindestanforderungen an erträgliche Wohnverhältnisse in nicht abschließender Aufzählung. Mit der Formulierung „insbesondere“ wird der Anwendungsbereich des § 4 auch für weitere Fälle unzureichender Mindestanforderungen geöffnet.

Absatz 3 legt fest, dass die Regelungen der Absätze 1 und 2 für Räume entsprechend gelten, die zwar nicht zur Wohnung selbst gehören, aber zur bestimmungsgemäßen Nutzung der Wohnung erforderlich sind oder deren Benutzung im direkten Zusammenhang mit der Nutzung der Wohnung stehen.

Zu § 5 - Instandhaltung:

§ 5 regelt die Instandhaltungspflichten der oder des Verfügungsberechtigten. Der zuständigen Behörde wird die Möglichkeit eingeräumt, die Nachholung unterbliebener oder unzureichend durchgeführter Instandhaltungsarbeiten anzuordnen, sofern der Gebrauch von Wohnraum zu Wohnzwecken erheblich beeinträchtigt ist. Dabei ist es unerheblich, ob die Notwendigkeit von Instandsetzungsmaßnahmen durch Abnutzung, Alterung, Witterungseinflüsse, unerlaubte Handlungen der Bewohnerinnen und Bewohnern oder sonstige Gründe entstanden ist. Absatz 2 definiert Tatbestände, bei deren Vorliegen der Gebrauch erheblich beeinträchtigt ist. Mit der Formulierung „insbesondere“ wird der Anwendungsbereich des § 5 auch für weitere mögliche Beeinträchtigten des Gebrauchs geöffnet.

Gemeinden haben zwar bereits jetzt die Möglichkeit, bei baulichen Mängeln Instandsetzungsmaßnahmen nach § 177 Abs. 1 des Baugesetzbuchs (BauGB) anzuordnen. Dies ist jedoch nur aus städtebaulichen Gründen zulässig. Zudem muss die Gemeinde der Eigentümerin oder dem Eigentümer die objektiv unrentierlichen Kosten erstatten. Verstöße gegen ein Instandsetzungsgebot nach § 177 Abs. 1 BauGB können nicht als Ordnungswidrigkeit verfolgt werden.

Eine weitere Rechtsgrundlage für die Anordnung von Instandsetzungsmaßnahmen kann sich aus § 79 der Niedersächsischen Bauordnung ergeben. Das Bauordnungsrecht zielt jedoch auf die Abwehr von Gefahren ab, die sich aus baurechtswidrigen Zuständen ergeben. Von einem Wohngebäude muss demnach bereits eine Gefahr (z. B. Gefährdung der Standsicherheit, Herunterfallen von Mauerteilen) ausgehen, um eine Instandsetzung anordnen zu können. Die Unbewohnbarkeit einzelner Wohnräume in einem Gebäude allein reicht nicht aus.

Zu § 6 - Ausnahmen:

Die Vorschrift regelt die Ausnahmen für Anordnungen nach den Paragraphen 4 und 5. Nach Absatz 1 kann demnach für die Dauer von einem Jahr von einer Anordnung abgesehen werden, wenn der Wohnraum mit behördlicher Genehmigung zu anderen als Wohnzwecken genutzt wird, insbesondere dann, wenn der Abbruch des Wohnraumes geplant ist.

Ebenso ist von Anordnungen im Sinne der Paragraphen 4 und 5 abzusehen, wenn die erforderlichen Maßnahmen nur mit wirtschaftlich unzumutbarem Kostenaufwand durchgeführt werden können. Die Regelung trägt dem Eigentumsschutz nach Artikel 14 des Grundgesetzes Rechnung. Die Wirtschaftlichkeit ist dabei nicht gegeben, wenn die oder der Verfügungsberechtigte die Beseitigung der Mängel auch unter Ausschöpfung aller Finanzierungsmöglichkeiten im Rahmen der Wirtschaftlichkeit des Gebäudes nicht finanzieren kann. Die oder der Verfügungsberechtigte hat die wirtschaftliche Unzumutbarkeit nachzuweisen.

Bei der Ermittlung des Aufwandes für die Instandhaltungsmaßnahmen ist die oder der Verfügungsberechtigte angehalten, eigene Mittel, angebotene öffentliche Fördermittel und andere zur Verfügung stehende Fremdmittel einzusetzen und Steuervergünstigungen zu nutzen. Abzusetzen bei der Ermittlung des Aufwandes ist der Wert derjenigen Investitionen, die nicht erforderlich wären, wenn in der Vergangenheit unterbliebene, zur Erhaltung der Bewohnbarkeit objektiv gebotene Instandhaltungsmaßnahmen durchgeführt worden wären. Der Wert ist fiktiv zu berechnen. Vermieterinnen und Vermieter sind insoweit vor einer wirtschaftlichen Überforderung hinreichend geschützt, wenn sie nachweisen können, dass die Instandsetzung wirtschaftlich nicht vertretbar oder unzumutbar war.

Maßnahmen nach dem Niedersächsischen Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie nach dem Niedersächsischen Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst bleiben von Absatz 4 unberührt.

Zu § 7 - Unbewohnbarkeitserklärung:

In § 8 sind die Voraussetzungen für eine Unbewohnbarkeitserklärung geregelt. Diese ist letztes und schärfstes Mittel der zuständigen Behörden gegenüber der oder dem Verfügungsberechtigten.

Nach Absatz 1 kommt die Erklärung in Betracht, wenn Wohnraum nicht über die Mindestanforderungen nach § 4 verfügt und diese nicht hergestellt werden können oder wenn der Gebrauch zu Wohnzwecken nach § 5 erheblich beeinträchtigt ist und eine Instandsetzung nach § 6 nicht ange-

ordnet wird oder angeordnet werden kann. Solange ein Missstand besteht oder gesundheitliche Gefahren drohen, unterliegt der für unbewohnbar erklärte Wohnraum einem Nutzungsverbot. Absatz 2 regelt die Bekanntgabe der Unbewohnbarkeitserklärung. Absatz 3 regelt die in der Folge notwendige Räumung von für unbewohnbar erklärtem Wohnraum. Die zuständige Behörde kann die Räumung frühestens für den Zeitpunkt bestimmen, zu dem angemessener Ersatzwohnraum zur Verfügung steht. Der Zeitpunkt der Räumung ist darüber hinaus unter Berücksichtigung der Beeinträchtigung oder Gefährdung der Bewohnerinnen und Bewohner festzulegen. Durch die Räumung sollen keine familiären oder sozialen Härten (z. B. Obdachlosigkeit) entstehen und insbesondere keine familiären Bezüge beeinträchtigt werden.

Die zuständige Behörde kann die oder den Verfügungsberechtigten nach Absatz 4 im Falle einer Räumung wegen Unbewohnbarkeit dazu verpflichten, für angemessenen Ersatzwohnraum zu sorgen. Ist der oder dem Verfügungsberechtigten die Beschaffung von angemessenem Ersatzwohnraum nicht innerhalb einer angemessenen und von der zuständigen Behörde festgelegten Frist möglich, hat die zuständige Behörde die Möglichkeit der Ersatzvornahme auf Kosten der oder des Verfügungsberechtigten.

Absatz 5 regelt das Nutzungsverbot von für unbewohnbar erklärtem Wohnraum. Das Nutzungsverbot kann aufgehoben werden, sobald die oder der Verfügungsberechtigte den Wohnraum den Anforderungen dieses Gesetzes entsprechend hergerichtet hat.

Zu § 8 Belegung

§ 8 regelt die zulässige Belegung von Wohnraum und das Vorgehen der zuständigen Behörden bei der Überbelegung von Wohnraum. Die Absätze 1 und 2 legen die maximale Anzahl der Bewohnerinnen und Bewohner pro Wohnfläche bzw. pro Wohnraum fest. Ziel der Regelung ist es, eine zu menschenunwürdigen Wohnverhältnissen führende Überbelegung von Wohnraum zu unterbinden. Mit der Regelung soll nicht in persönliche Lebens- und Wohnverhältnisse eingegriffen werden, sondern vor allem unlautere Geschäftspraktiken von Vermieterinnen und Vermietern, die die Not von Wohnungssuchenden ausnutzen, unterbunden werden. Das Gesetz will jedoch nicht grundsätzlich in die Entscheidung von Mieterinnen und Mietern eingreifen, ihren Wohnbedarf nach eigenen Vorstellungen zu bestimmen und gegebenenfalls einzuschränken. Diese Entscheidungsfreiheit ist Teil der allgemeinen Handlungsfreiheit nach Artikel 2 Abs. 1 des Grundgesetzes. Wenn die Belegung des Wohnraums daher die in den Absätzen 1 und 2 vorgegebenen Kriterien objektiv nicht erfüllt, sich aber ansonsten keine Anhaltspunkte für eine Ausnutzung der Mieterin oder des Mieters durch die Vermieterin oder den Vermieter ergeben, sich die Wohnung in angemessenem Zustand befindet und kein Hinweis auf eine Mietpreisüberhöhung ergibt, ist ein Einschreiten nach § 8 Abs. 3 nicht angezeigt.

Um den Missstand der Überbelegung zu beseitigen, wird die Gemeinde ermächtigt, von der oder dem Verfügungsberechtigten oder der Bewohnerschaft überbelegter Wohnräume die Teilräumung zu verlangen, bis der Zustand der ordnungsgemäßen Belegung erreicht ist. Die Gemeinde hat hierbei den Zeitpunkt des Einzugs sowie die persönlichen und familiären Verhältnisse zu berücksichtigen. Durch die Räumung sollen keine familiären oder sozialen Härten (z. B. Obdachlosigkeit) entstehen und insbesondere keine familiären Bezüge beeinträchtigt werden.

Auf eine Inanspruchnahme der oder des Verfügungsberechtigten in Anlehnung an § 7 wurde bewusst verzichtet, um unseriöse Vermieterinnen und Vermieter nicht zu unterstützen.

Zu § 9 - Benutzung:

§ 9 trifft Regelungen über die Benutzung von Wohnraum. Gegenstände, Stoffe und Tiere dürfen demnach nur in einer Art und einem Umfang gelagert bzw. gehalten werden, der andere Bewohnerinnen und Bewohner oder Dritte nicht beeinträchtigt. Anderweitige mietvertragliche Regelungen zur Tierhaltung bleiben von diesem Gesetz unberührt. Absatz 2 regelt auch hier die Anordnungsbefugnis der zuständigen Behörden gegenüber der oder dem Verfügungsberechtigten.

Zu § 10 - Satzungsrecht der Gemeinden:

In Absatz 1 Satz 1 wird den Gemeinden mit Wohnraumangel die Befugnis eingeräumt, durch Satzung festzulegen, dass im Gemeindegebiet insgesamt oder in Teilen davon eine Zweckentfremdung von Wohnraum nur mit Genehmigung erfolgen darf. Die Befugnis setzt zunächst einen Wohn-

raumangel voraus. Ob im Gemeindegebiet ein solcher Wohnraumangel besteht, beurteilen die Gemeinden selbst. Dabei können sie vorhandene gemeindliche Informationen, etwa zur Bautätigkeit, zur Anzahl unversorgter Wohnberechtigter oder zur örtlichen Mietpreisentwicklung und Daten der amtlichen Statistik, etwa zur Bevölkerungsentwicklung und zum Wohnungsbestand, heranziehen. Ein Indiz für einen Wohnraumangel kann auch die Einbeziehung einer Gemeinde in eine Rechtsverordnung nach § 556 d Abs. 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs sein (vgl. VGH Mannheim, DVBl. 2016, 255, Rn. 93).

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

Die Möglichkeit einer Beschränkung auf Teile des Gemeindegebiets trägt dem Gebot der Verhältnismäßigkeit für Fälle unterschiedlich ausgeprägten Wohnraumangels gerade in größeren Städten Rechnung, dem bereits mit einem räumlich begrenzten Genehmigungsvorbehalt entgegengewirkt werden kann. Samtgemeinden, denen die Aufgabe des Zweckentfremdungsverbots nach § 98 Abs. 1 Sätze 2 und 3 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes von einer oder von mehreren Mitgliedsgemeinden übertragen worden ist, können so den Geltungsbereich auf das Gebiet der betreffenden Mitgliedsgemeinden beschränken. Im Geltungsbereich einer entsprechenden Satzung ist die Zweckentfremdung zunächst grundsätzlich verboten. Die Vorschrift führt zu einem Verbot mit Genehmigungsvorbehalt. Aus der Formulierung „überwiegend“ folgt, dass eine Zweckentfremdung nur dann vorliegt, wenn mehr als 50 Prozent der Wohnfläche nicht (mehr) dem Wohnen dient. Satz 1 stellt mit der Formulierung „mit ihrer Genehmigung“ zudem klar, dass die Gemeinden die von ihnen erlassenen Satzungen auch selbst vollziehen.

Mit der Befristung der Satzungen auf höchstens fünf Jahre ist bei Fortdauer der Satzungs Voraussetzungen deren erneuter Erlass zulässig; damit wird aber den Gemeinden die Verpflichtung auferlegt, die Voraussetzungen zur Wahrnehmung ihrer Regelungsbefugnisse - soweit von ihnen Gebrauch gemacht werden soll - nach Ablauf der jeweiligen Geltungsdauer erneut zu überprüfen. Da der Wohnungsmarkt ständigen Veränderungen unterliegt, ist eine Befristung auf höchstens fünf Jahre sachgerecht und geboten. Die Satzung kann aufgrund einer nachhaltigen Entspannung der Verhältnisse auf dem Wohnungsmarkt, der von der Gemeinde nicht durch Aufhebung infolge Wegfalls der Voraussetzungen Rechnung getragen wurde, obsolet werden. Sie tritt auch ohne ausdrückliche Aufhebung dann außer Kraft, wenn ein Ende der Mangellage auf dem Wohnungsmarkt insgesamt deutlich in Erscheinung getreten und die beschränkende Regelung daher offensichtlich gegenstandslos oder funktionslos geworden ist (vgl. BVerwGE 59, 195). Unabhängig davon bleibt der Normgeber verpflichtet zu überprüfen, ob er seine frühere Regelung aufrechterhalten kann oder aufgrund der Veränderung der tatsächlichen Verhältnisse aufheben muss.

Absatz 1 Satz 2 enthält eine nicht abschließende Aufzählung der Vorgänge, die typischerweise als genehmigungspflichtige Zweckentfremdungen zu werten sind. Die Aufzählung greift die in der Praxis überwiegend aufgetretenen Beispielfälle der Zweckentfremdung auf. Mit der Formulierung „insbesondere“ wird der Anwendungsbereich des § 1 auch für untypische Fälle geöffnet, wie z. B. der unerwünschten Nutzung von Wohnraum als Nebenwohnung.

Als gewerblicher oder beruflicher Zweck kommt jede Form gewerblicher oder (frei-)beruflicher Nutzung in Betracht. Zu einer solchen Nutzung, die nicht Wohnzwecken dient, zählt beispielsweise auch die dauerhafte Nutzung des Wohnraums für Musik-Seminare (BayVGH, Urteil vom 31. Mai 2010, 12 B 09.2484, juris), zur gewerbsmäßigen Prostitution (OVG Lüneburg, Beschluss vom 2. Oktober 2002 - 8 MB 133/02, juris) oder als Swinger-Club (BVerwG, Beschluss vom 25. März 2004 - 4 B 15.04, juris). Baurecht und Zweckentfremdungsverbot stehen eigenständig nebeneinander, sodass eine Baugenehmigung keine Genehmigung der damit verbundenen Zweckentfremdung beinhaltet. Eine Zweckentfremdung durch freiberufliche Tätigkeit kann daher auch dann vorliegen,

wenn diese im reinen Wohngebiet bauplanungsrechtlich zulässig ist (VGH Kassel, Beschluss vom 7. November 1987 - 4 TH 2808/86, juris). Es kann daher sinnvoll sein, wenn die Zweckentfremdungsbehörden und die unteren Bauaufsichtsbehörden ihre Aufgabenwahrnehmung im Rahmen ihrer Organisationshoheit eng miteinander abstimmen. Die zweckwidrige Nutzung kann sowohl durch die oder den Verfügungsberechtigten selbst erfolgen als auch durch das Zurverfügungstellen des Wohnraums an Dritte für berufliche oder gewerbliche Zwecke.

Eine bauliche Veränderung von Wohnraum, die den Raum für Wohnzwecke ungeeignet macht, kann z. B. durch die Beseitigung der Küche erfolgen.

Eine nicht nur vorübergehende, gewerblich oder gewerblich veranlasste Fremdenbeherbergung dient nicht dem Wohnen und unterliegt daher dem Zweckentfremdungsverbot. Fremdenbeherbergung im Sinne des Zweckentfremdungsrechts bezeichnet die Überlassung von Wohnraum an Personen, die am Beherbergungsort nur vorübergehend unterkommen und die ihre (eigentliche) Wohnung typischerweise an einem anderen Ort haben (BayVGH, Beschluss vom 7. Dezember 2015 - 12 ZB 15.2287, juris). Die Überlassung der Wohnung muss geschäftsmäßig sein, also auf eine dauernde Ausübung der Beherbergung ausgerichtet sein. Neben der Verwendung als Ferienappartement kann unter Fremdenbeherbergung, die nicht dem dauerhaften Wohnen dient, auch die Nutzung als Monteurunterkunft gefasst werden, wenn diese aufgrund ihrer spartanischen Ausstattung lediglich als Schlafstätte dient und auch einfache Wohnbedürfnisse nicht befriedigt (OVG Lüneburg, DÖV 2015, 758), sowie bei übermäßig dichter Belegung (VG München, Urteil vom 29. Juli 2015, M 9 K 15.1154, juris).

Die in Absatz 1 Satz 2 Nr. 4 festgelegte Dauer des Leerstehens von Wohnraum über einen Zeitraum von vier Monaten geht von der grundsätzlichen Annahme aus, dass die oder der Verfügungsberechtigte danach nicht mehr die Absicht hat, den Wohnraum selbst zu nutzen oder Dritten zu Wohnzwecken zu überlassen. Dieser Zeitraum wird im Hinblick auf die Wohnungsmarktsituation in Niedersachsen für angemessen gehalten. Auch Hamburg sieht bei einer Leerstandsdauer von mehr als vier Monaten eine Genehmigungspflicht vor, Bayern hingegen sogar bei einer Leerstandsdauer von drei Monaten.

Bei Überschreiten des Zeitraums von vier Monaten liegt eine Zweckentfremdung dann nicht vor, wenn der Leerstand unvermeidbar ist. Unvermeidbar steht etwa Wohnraum leer, dessen Instandsetzung oder Modernisierung ohne von der oder dem Berechtigten zu vertretende Verzögerung im Gange ist oder unmittelbar bevorsteht oder der im Zusammenhang für erforderliche Umsetzungen von Nutzerinnen und Nutzern freigehalten wird. Gleiches gilt, wenn Wohnraum nur deshalb leer steht, weil die oder der Verfügungsberechtigte trotz ernsthafter geeigneter Bemühungen keine Mieterin oder keinen Mieter findet, die oder der eine kostendeckende Miete zu zahlen bereit ist.

Die Anwendung des Zweckentfremdungsverbots kann von den Gemeinden im Rahmen ihres eigenverantwortlich auszuübenden normativen Ermessens durch Bestimmung in der Satzung auf einzelne typisierte Anwendungsfälle, beispielsweise nur auf leerstehende Wohnungen, beschränkt werden.

Ein Antrag auf Genehmigung kann sowohl von der oder dem Verfügungsberechtigten als auch von den sonstigen Nutzungsberechtigten (z. B. Mieterinnen und Mietern) gestellt werden.

Absatz 2 stellt die öffentlich-rechtliche Unterbringung von Asylsuchenden und Geflüchteten in Wohngebäuden genehmigungsfrei. Die Unterbringung in Wohngebäuden ist bundesweit Gegenstand zahlreicher Rechtsstreitigkeiten bauplanungsrechtlicher Art. Rechtserheblich ist dabei zu meist die Frage, ob diese Art der Unterbringung als Wohnen bezeichnet werden kann. Eine Wohnnutzung in einer oder mehreren Einheiten eines Wohngebäudes liegt vor, wenn aufgrund der konkreten Ausgestaltung der jeweiligen Räumlichkeiten eine hinreichende Eigengestaltung der Haushaltsführung und des häuslichen Wirkungskreises in einem baulich abgeschlossenen Bereich mit eigener Küche und Bad ermöglicht wird. Außerdem muss die Wohnnutzung auf eine gewisse Dauer ausgerichtet sein. Maßgeblich sind dabei das Nutzungskonzept und die Möglichkeit seiner grundsätzlichen Verwirklichung. Die Kriterien für eine Wohnnutzung dienen dabei der Abgrenzung von anderen Unterbringungsformen, etwa der Heimunterbringung, der bloßen Schlafstätte oder des Verwahrens unter gleichzeitiger Betreuung, die nicht als Wohngebäudenutzung, sondern gegebenenfalls als soziale Einrichtungen einzustufen sind. Bei einer Asylbewerberunterkunft, die die

Merkmale des Wohnens nicht erfüllt, handelt es sich um eine soziale Einrichtung (VGH Kassel, NVwZ 2016, 88). Charakteristisch für eine der sozialen Fürsorge und der öffentlichen Wohlfahrt dienenden Anlage für soziale Zwecke ist im Gegensatz zum Wohnen einerseits die Aufnahme einer größeren Zahl von Flüchtlingen in den Räumlichkeiten eines Gebäudes und andererseits die Beschränkung der Eigenverantwortlichkeit der Lebensführung (vgl. OVG Hamburg, NordÖR 2015, 427 - BeckRS 2015, 46464). Die überwiegende Nutzung von Wohnraum als soziale Einrichtung unterliegt dem Zweckentfremdungsverbot. Es soll den Kommunen nicht zugemutet werden, im Einzelfall zu prüfen, ob die Unterbringung von Asylsuchenden und Geflüchteten in einem Wohngebäude als genehmigungsfreie Wohnnutzung oder als genehmigungspflichtige Zweckentfremdung zu werten ist. Eine erforderliche Genehmigung dürfte wegen vorrangiger öffentlicher Interessen im Sinne von § 3 Satz 1 Nr. 1 im Regelfall ohnehin zu erteilen sein. Mit der Freistellung von der Genehmigungspflicht wird verhindert, dass eine bauplanungsrechtlich zulässige Unterbringung von Asylsuchenden und Geflüchteten in Wohngebäuden unnötig erschwert wird. Dies entspricht der Zielsetzung des Niedersächsischen Gesetzes zur Erleichterung der Schaffung von Unterkünften für Geflüchtete oder Asylbegehrende vom 12. November 2015 (Nds. GVBl. S. 311).

Zu § 11 - Genehmigung:

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

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

Satz 1 Nr. 2 regelt den Fall, in dem zwar kein vorrangiges öffentliches Interesse oder schutzwürdiges privates Interesse an einer Zweckentfremdung vorliegt, das öffentliche Interesse an der Erhaltung des Wohnraums aber zurücksteht oder nach den besonderen Umständen durch eine Antragstellerin oder einen Antragsteller kompensiert werden kann. Die Vorschrift nennt dafür beispielhaft die Schaffung von Ersatzwohnraum oder die Leistung einer Ausgleichszahlung. Ausgleichszahlungen sollen durch die Zweckentfremdung bedingte Mehraufwendungen der Allgemeinheit bei der Schaffung neuen Wohnraums teilweise kompensieren und sind zweckgebunden zu verwenden. Die Entscheidung steht im pflichtgemäßen Ermessen der Gemeinde. Mit der Genehmigung verbundene Auflagen sind isoliert vollstreckbar und können mit Mitteln des Verwaltungszwangs (Ersatzvornahme, Zwangsgeld oder unmittelbarer Zwang) durchgesetzt werden.

Satz 2 stellt klar, dass es sich bei einer Zweckentfremdungsgenehmigung um einen grundstücksbezogenen Verwaltungsakt handelt.

Zu § 12 - Rückführung von Wohnraum:

Eine ordnungsrechtliche Sanktionierung von Verstößen gegen die Genehmigungspflicht lässt den eingetretenen Verlust von Wohnraum zunächst unberührt. Zudem ist nicht jeder Vorgang, der eine Unbewohnbarkeit auslöst, einem Genehmigungsverfahren zugänglich.

§ 12 gibt den Gemeinden die Befugnis, von der oder dem Verfügungsberechtigten durch Anordnung zu verlangen, verloren gegangenen Wohnraum wiederherzustellen und Wohnzwecken zuzuführen. Entsprechende Anordnungen können mit Mitteln des Verwaltungszwangs durchgesetzt werden. Als Zwangsmittel kommen Ersatzvornahme, Zwangsgeld und unmittelbarer Zwang in Betracht. Unter Berücksichtigung des Grundsatzes des geringstmöglichen Eingriffs und im Hinblick

auf die Art der vom Pflichtigen geforderten Handlung wird in der Regel das Zwangsgeld als das angemessene Zwangsmittel anzusehen sein. Daneben kommt auch die Ersatzvornahme bei Anordnungen zur Wiederherstellung einer unbewohnbar gewordenen Wohnung infrage. Die Zwangsmaßnahmen werden in der Regel mit der Anordnung der sofortigen Vollziehung verbunden. Zudem kann ein Verstoß gegen die Anordnung als Ordnungswidrigkeit verfolgt werden (vgl. § 16 Abs. 1).

Die Vorschrift bezieht sich auf die Beseitigung oder Veränderung von Wohnraum durch aktives Einwirken der oder des Verfügungsberechtigten oder deren oder dessen Rechtsvorgängerin oder Rechtsvorgänger ohne die dafür erforderliche Genehmigung nach diesem Gesetz. Soweit die Gemeinde die Zweckentfremdung, die den Verlust der Wohnnutzung zur Folge hat, nicht nachträglich genehmigt, kann sie im Rahmen des ihr zur Verfügung stehenden Ermessens die Wiederherstellung des Wohnraumes in einen für Wohnzwecke geeigneten Zustand anordnen.

Soweit die oder der Verfügungsberechtigte der Anordnung nicht nachkommt, kann diese gegebenenfalls auf dem Wege der Ersatzvornahme durchgesetzt werden. Die Kostenfolge ergibt sich dann aus § 66 Abs. 2 Niedersächsisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (Nds. SOG). Eine gesonderte Regelung zur Kostenpflicht im Gesetz ist daher entbehrlich.

Zu § 13 - Auskunftspflicht, Anzeigepflicht, erweiterte Anzeige mit Genehmigungsfiktion, Hinweisrecht:

In § 13 Abs. 1. wird die Pflicht für Verfügungsberechtigte, Nutzungsberechtigte, Bewohnerinnen und Bewohner, Verwalterinnen und Verwalter, sowie Vermittlerinnen und Vermittler zur Erteilung von Auskünften und Vorlage von Unterlagen geregelt. Wie Erfahrungen aus anderen Bundesländern zeigen, ist die Verpflichtung von Verfügungsberechtigten, Nutzungsberechtigten, und Bewohnerinnen und Bewohnern allein nicht ausreichend und kann den Gesetzesvollzug beschleunigen. So werden im Internet beispielsweise häufig Wohnungen als Ferienwohnung ohne Hinweis auf die oder den Verfügungsberechtigten oder gar ohne Hinweis auf die genaue Belegenheit angeboten. In solchen Fällen sollen daher auch Verwalterinnen und Verwalter, sowie Vermittlerinnen und Vermittler auskunftspflichtig sein. Als Vermittlerinnen und Vermittler gelten auch Personen, die nicht unmittelbar für Verfügungs- oder Nutzungsberechtigte handeln, sondern im Rahmen von Kettenvermittlungsverhältnissen und dergleichen tätig werden. Nach Satz 2 sind zukünftig auch Diensteanbieterinnen und Diensteanbieter im Sinne des Telemediengesetzes (TMG) vom 26. Februar 2007 (BGBl. I S. 179), zuletzt geändert am 31. Mai 2010 (BGBl. I S. 692), in der jeweils geltenden Fassung auskunftspflichtig. Es handelt sich um Anbieter von Telemediendiensten (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 1, § 2 Satz 1 Nr. 1 TMG). Satz 2 schafft die nach § 12 Abs. 2 TMG erforderliche Erlaubnis für die Datenübermittlung an die zuständige Behörde. Die Auskunftspflicht der Verwalterinnen und Verwalter, Vermittlerinnen und Vermittler und Diensteanbieterinnen und Diensteanbieter kommt nur dann zum Tragen, wenn dadurch der Sachverhalt einfacher oder zügiger aufgeklärt werden kann. Voraussetzung für die Heranziehung der genannten Personengruppe ist eine vorherige Prüfung, ob ein Auskunftsersuchen an die oder den Verfügungsberechtigten, die oder den Nutzungsberechtigten oder die Bewohnerinnen und Bewohner ausreicht.

Die Anzeigepflicht des Absatzes 2 dient der effektiven Bekämpfung rechtswidrigen Leerstehenlassens von Wohnraum. Durch die Anzeigepflicht sollen die zuständigen Behörden systematisch und frühzeitig Kenntnis von leerstehenden Wohnungen erhalten. Als Beginn des Leerstehenlassens gilt grundsätzlich der Auszug der letzten Bewohnerin oder des letzten Bewohners, bei Neubauten der Zeitpunkt der Bezugsfertigkeit.

Nach Absatz 3 können Verfügungsberechtigte, die umfangreiche, mit Leerstand verbundene Modernisierungen durchführen wollen, zukünftig durch Abgabe einer erweiterten Leerstandsanzeige Verpflichtungen wie die Zwischenvermietungspflicht, das Hinweisrecht der zuständigen Behörde auf Wohnungssuchende sowie drohende Wohnnutzungsgebote und Bußgelder abwenden. Diese Regelung schafft z. B. für diejenigen Verfügungsberechtigten eine Privilegierung, die beispielsweise eine energetische Sanierung vornehmen wollen. Will die oder der Verfügungsberechtigte Modernisierungen im Sinne von § 559 BGB durchführen, die mit Leerstand verbunden sind, so sieht das Gesetz eine Genehmigungsfiktion für das Leerstehenlassen des Wohnraums für die Dauer der Modernisierungsmaßnahme vor. Voraussetzung ist, dass die oder der Verfügungsberechtigte gemäß § 13 Abs. 2 das Leerstehenlassen und die damit verbundene konkrete Absicht einer Modernisierung im Sinne von § 559 BGB anzeigt und die zuständige Behörde nicht innerhalb von acht Wo-

chen widerspricht. In der Anzeige sind neben der Belegenheit und Größe die Anzahl der betroffenen Wohneinheiten sowie Art, Umfang und voraussichtliche Dauer der baulichen Maßnahmen anzugeben und nachzuweisen. Durch die Einführung der Genehmigungsfiktion wird deren Durchführung für die Verfügungsberechtigten zweckentfremdungsrechtlich auf eine sichere Grundlage gestellt und Verwaltungsaufwand vermieden.

Absatz 4 sieht ausdrücklich vor, dass die zuständige Behörde Verfügungsberechtigte von leerstehendem Wohnraum auf Wohnungsuchende hinweisen kann, die als Mieterinnen und Mieter für leerstehenden Wohnraum in Betracht kommen. Zum Kreis dieser Wohnungsuchenden gehören ausdrücklich auch die auf eine Wohnraumversorgung besonders angewiesenen als vordringlich wohnungsuchend anerkannten Haushalte. Die zuständige Behörde ist außerdem berechtigt, den Wohnungsuchenden Angaben über den leer stehenden Wohnraum und die oder den Verfügungsberechtigten zugänglich zu machen. Dies ist jedoch nur zulässig, wenn die oder der Verfügungsberechtigte den ihr oder ihm zugewiesenen Wohnungsuchenden nicht innerhalb eines Monats ein Wohnungsangebot unterbreitet hat.

Zu § 14 - Mitwirkungs- und Duldungspflicht:

Die Regelungen des Absatz 1 ermöglichen den zuständigen Behörden das Betreten des Wohnraumes, sofern die eingeholten Auskünfte nach § 13 Abs. 1 als Entscheidungsgrundlage für Maßnahmen nach diesem Gesetz nicht ausreichend sind. Die Bewohnerinnen und Bewohner sind rechtzeitig über den Zeitpunkt der Besichtigung zu informieren. Diese soll zu angemessenen Tageszeiten, also wochentags zwischen 10 und 13 Uhr und zwischen 15 und 18 Uhr, erfolgen. Das Betreten berechtigt nicht zur Durchsuchung von Wohnraum. Diese unterliegt weiterhin der richterlichen Anordnungsbefugnis. Die Besichtigung hat sich auf die allgemeine Beschaffenheit und die zweckentsprechende Benutzung des Wohnraums zu erstrecken. Missetände sind zu dokumentieren. Das Anfertigen von Bildaufnahmen durch die zuständige Behörde ist zu diesem Zwecke zulässig.

Absatz 2 räumt den zuständigen Behörden bei Vorliegen begründeter Verdachtsmomente auf Verstoß gegen Regelungen der Paragraphen 7, 8 oder 10 darüber hinaus das Recht ein, den Wohnraum ohne Ankündigung zu betreten, um beispielsweise über die Anwendung von Zwangsmitteln entscheiden zu können. Ein begründeter Verdacht liegt beispielsweise vor, wenn durch Angebote oder Werbung Anhaltspunkte für eine anhaltende Zweckentfremdung vorliegen.

Zu § 15 - Freiwillige Abhilfe, Informationsrecht:

Nach § 15 Abs. 1 ist vor Erlass einer Anordnung unter Fristsetzung auf freiwillige Abhilfe durch die oder den Verfügungsberechtigten zu drängen. Dabei ist es für die zuständigen Behörden geboten, zunächst den Dialog mit der oder dem Verfügungsberechtigten zu suchen und zu nutzen, um zu einer einvernehmlichen Lösung zu kommen. Das Ziel muss jedoch stets sein, dass alle Maßnahmen im Interesse der Wiederherstellung der Gebrauchsfähigkeit des Wohnraums unverzüglich erfolgen und nicht durch das Absehen von Anforderungen verzögert werden. Die Fristsetzung für die freiwillige Abhilfe ist so zu bemessen, dass die oder der Verfügungsberechtigte ausreichend Zeit hat, um Kostenvoranschläge einzuholen und Handwerkerinnen und Handwerker zu beauftragen. Die Durchführung von Instandsetzungsmaßnahmen ist nach Ablauf der Frist durch die zuständigen Behörden zu überprüfen.

Zu § 16 - Ordnungswidrigkeiten:

Absatz 1 bestimmt, dass sowohl vorsätzliches als auch fahrlässiges Verhalten als ordnungswidrig geahndet werden kann. Nach § 10 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) ist dies nur möglich, wenn das Gesetz dies ausdrücklich bestimmt. Fahrlässiges Verhalten ist z. B. bei zweckfremder Nutzung von Wohnraum sowie in Fällen des Leerstehenlassens und des Verwahrlosenlassens von Wohnraum denkbar.

In Absatz 1 Nrn. 1 bis 3 sind die Verstöße, die als Ordnungswidrigkeit geahndet werden können, abschließend aufgeführt.

Der Höchstbetrag der Geldbuße orientiert sich an vergleichbaren Regelungen in Bayern und Berlin. Er wird als angemessen, aber auch als notwendig erachtet, um insbesondere renditestarken Zweckentfremdungen wie der gewerblichen Vermietung als Ferienappartement oder als Modell-

wohnung wirksam abschreckend begegnen zu können. Die Geldbuße soll den wirtschaftlichen Vorteil, den die Täterin oder der Täter aus der Ordnungswidrigkeit gezogen hat, übersteigen (§ 17 Abs. 4 Satz 1 OWiG). Die Geldbuße wird pro Verstoß und pro Wohnraumeinheit festgelegt. Fahrlässiges Handeln kann nach § 17 Abs. 2 OWiG im Höchstmaß nur mit der Hälfte des angedrohten Höchstbetrages der Geldbuße geahndet werden.

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

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

Zu § 17 - Einschränkung der Grundrechte:

Die Vorschrift schränkt das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung ein.

Zu § 18 - Berechnung der Wohnfläche:

§ 18 Satz 1 regelt die Berechnung der Wohnfläche auf Grundlage der Wohnflächenverordnung des Bundes vom 25. November 2003. Mit Satz 2 wird das Fachministerium ermächtigt, auf dem Verordnungswege Vorschriften zur Berechnung der Grundfläche und zur Anrechenbarkeit auf die Wohnfläche zu erlassen,

Zu § 19 - Geltung anderer Rechtsvorschriften:

Die Regelung stellt deklaratorisch fest, dass öffentlich geförderter Wohnraum besonderen Regelungen über die Zweckentfremdung unterliegt. Sie entspricht damit der früheren bundesrechtlichen Norm des Artikel 6 § 3 MietRVerbG.

Zu § 20 - Inkrafttreten:

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Helge Limburg
Parlamentarischer Geschäftsführer