

Antrag der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen

### **Wohnraum schützen – Leerstand und Zweckentfremdungen beenden**

Bremen wächst. Diese positive Einwohnerentwicklung ist auch wegen der damit verbundenen fiskalischen Auswirkungen von großer Bedeutung für die Zukunft unseres Bundeslandes. Für dieses Wachstum die entsprechenden Rahmenbedingungen zu schaffen, ist erklärtes Ziel der Koalitionsfraktionen. Dazu gehört in erster Linie eine Verstärkung des Wohnungsbaus, der in den vergangenen fünf Jahren mit erheblichen Anstrengungen intensiviert wurde. Diesen Weg werden wir weiter gehen und haben deshalb dafür gesorgt, dass in den Doppelhaushalt 18/19 die deutliche Aufstockung des dritten Wohnungsbauprogramms um weitere 40 Millionen Euro, ein Programm zur Förderung der Bildung von Wohneigentum für Familien in sozial belasteten Ortsteilen sowie ein umfangreiches Programm für den weiteren Bau von Wohnheimen für Studierende und Auszubildende aufgenommen wurde.

Unser Auftrag ist in Artikel 14 Absatz 1 unserer Landesverfassung klar bestimmt: *„Jeder Bewohner der Freien Hansestadt Bremen hat Anspruch auf eine angemessene Wohnung. Es ist Aufgabe des Staates und der Gemeinden, die Verwirklichung dieses Anspruchs zu fördern.“*

Wir werden daher über die Ausweisung von entsprechenden Flächen und die Intensivierung des Wohnungsbaus hinaus alle Möglichkeiten nutzen, um ausreichend Wohnraum für die Menschen in unseren Städten zu schaffen. Dazu gehört auch, den Bestand weiter zu entwickeln und gezielt gegen spekulativen Leerstand oder ungenutzten Wohnraum vorzugehen und den verstärkt auftretenden Formen der Zweckentfremdung von Wohnraum zu begegnen.

Es geht daher neben dem Wohnungsneubau auch darum, bestehenden Wohnraum zu schützen – und ihn tatsächlich zu Wohnzwecken zu nutzen. Ein Instrument dafür ist, dem Vorbild anderer Bundesländer folgend, auch für Bremen ein Gesetz zu erlassen, dass es den Gemeinden ermöglicht dem Leerstand und der Zweckentfremdung von Wohnraum etwas entgegenzusetzen.

Hauptkritikpunkt an den alten, auf bis 2006 geltendem Bundesrecht gestützten, Zweckentfremdungsverordnungen war es, dass diese Investitionen und Innovationen bürokratisch behinderten. Dieses war und ist in Teilen durchaus richtig.

Die Vielzahl von neuen freiberuflichen oder selbstständigen Tätigkeiten, die insbesondere durch die Digitalisierung geschaffen wurden, wird oftmals in Wohnungen begonnen. Leben und Arbeiten ist in der modernen Arbeitswelt teilweise weit weniger getrennt als es das noch bis vor ein paar Jahren war. Der Übergang zwischen Arbeitsstätte und Wohnstätte ist fließend. Der Markt für Büroimmobilien in Bremen ist durch ein Überangebot bei relativ niedrigen

Preisen gekennzeichnet, inzwischen werden teilweise Büroflächen in Wohnflächen zurückgewandelt. Diese Fluktuation zwischen einzelnen Nutzungsarten ist für die Urbanität einer Stadt durchaus wünschenswert, soweit sich hierdurch kein Ungleichgewicht ergibt. Sie stellt eine flexible und lebendige Stadtentwicklung dar. Eine Vernichtung von Wohnraum in nennenswertem Umfang ist hier nicht zu befürchten.

Festzustellen ist jedenfalls, dass die Marktmechanismen bei der Umwandlung von Wohnraum in Büroraum und vice versa offenbar funktionieren und es auch ohne rechtliche Regelung in den letzten Jahren nicht in nennenswertem Umfang zu einer Vernichtung von Wohnraum durch die Umwandlung in Büros oder ähnliches gekommen ist.

Demgegenüber stellt allerdings der Leerstand von Immobilien ein echtes Problem dar: So stehen nach inoffiziellen Zählungen alleine im Stadtteil Gröpelingen 100 Wohneinheiten seit Jahren leer. Auch in anderen Stadtteilen sind zahlreiche ungenutzte Immobilien bekannt. Diese Entwicklung kennzeichnet ein Marktversagen unterschiedlicher Ursachen. Im Ergebnis werden diese Wohnimmobilien dem Wohnungsmarkt dauerhaft entzogen – und dies trotz des deutlichen Bedarfs und des Anstiegs der Miet- und Immobilienpreise. Die individuellen Gründe der Eigentümer dieser Immobilien dafür sind mannigfaltig – von Auseinandersetzungen unter Erbgemeinschaften bis hin zu spekulativem Leerstand.

Ungenutzte, leerstehende Wohnungen und zunehmender Wohnraummangel – diesen Widerspruch können wir im öffentlichen Interesse nicht mehr hinnehmen und wollen deshalb ein Instrument schaffen, um die Eigentümer zu marktkonformen Verhalten anzuhalten und den Leerstand auf nachvollziehbare Ausnahmefälle begrenzen zu können.

Ein weiteres angesichts der angespannten Situation auf dem Wohnungsmarkt zunehmendes Problem ist darüber hinaus die zunehmende Zweckentfremdung von Wohnraum:

Allein über die Internetplattform AirBnB lassen sich ca. 400-500 Objekte in der Stadtgemeinde Bremen finden, die zur tageweisen Übernachtung angeboten und gebucht werden können – und die Zahl dieser Angebote steigt monatlich. Im Regelfall wird hier zu Wohnzwecken vorgesehener Wohnraum angeboten.

Anders als im Marktspannungsverhältnis Büro-/Wohnungsmarkt wird diese Entwicklung von einem augenscheinlich vorhandenen Marktungleichgewicht befeuert: Die tageweise Vermietung ermöglicht schlicht erheblich höhere Einnahmen, als die normale, langfristige Vermietung des vorhandenen Wohnraums zu einem festen monatlichen Mietzins.

Während aber für die herkömmlichen Betriebe zahlreiche Auflagen gelten, um Sicherheit, Gesundheit und Arbeitsschutz zu garantieren, spielt sich die entgeltpflichtige Überlassung von Wohnraum zu Beherbergungszwecken weitgehend in einem unregulierten Umfeld ab, was – in Teilen zu unlauteren – Wettbewerbsvorteilen dieser Angebote gegenüber klassischen Beherbergungsbetrieben führen kann.

Im Ergebnis wirkt diese Form der gewerblichen Verwendung von Wohnraum nicht nur mietpreistreibend, sondern es wird dem regulären Wohnungsmarkt dringend benötigter Wohnraum entzogen – und dies meist insbesondere im preiswerteren Segment für Singles und Wohngemeinschaften.

In Zeiten eines angespannten Wohnungsmarktes liegt es im öffentlichen Interesse, der Ausweitung dieser Zweckentfremdung von Wohnraum und den hierdurch eintretenden mietpreistreibenden Wirkungen etwas entgegenzusetzen – und der weiteren Zunahme des Problems vorzubeugen. Der vorliegende Gesetzentwurf orientiert sich an den gesetzlichen Regelungen in Bayern und Niedersachsen, definiert aber ausdrücklich anders, als die Gesetze vieler anderer Bundesländer, nicht jede gewerbliche Nutzung als Zweckentfremdung, sondern fokussiert sich aus vorstehenden Gründen auf den Schutz von Wohnraum vor willkürlichem und spekulativen Leerstand sowie der weiteren Umwandlung in Beherbergungsraum.

Deshalb wird die, der klassischen Wohnraumversorgung dienende, nach Monaten bemessene, möblierte (Unter)-Vermietung von Zimmern, Wohnungen oder Wohnungsteilen durch dieses Gesetz nicht betroffen. Gleiches gilt für andere Formen der kurzzeitigen, nach Monaten bemessenen Wohnraummiete, beispielsweise im Monteursbereich. Das Gesetz stellt, neben der Leerstandsproblematik ausschließlich auf die Reglementierung der gewerblichen Beherbergung in Wohnraum ab.

Hinsichtlich der bereits dem regulären Wohnungsmarkt entzogenem Wohnraum, der in der Vergangenheit bereits als Beherbergungsraum genutzt wurde, wird aus Gründen des Bestands- und Vertrauensschutzes eine „Altfallregelung“ eingeführt, die es steuererhlichen Betreibern ermöglicht, ihrer Beherbergungstätigkeit weiter nachgehen zu können. Als Stichtag für diese Regelung wird der Ablauf des Monats gesetzt, in welchem die Bürgerschaft die Einführung eines Zweckentfremdungsgesetzes politisch beschlossen hat (31.12.2017).

Tatsächlich selbstgenutzter Wohnraum, der lediglich für begrenzte Zeiträume geteilt wird und bei welchem diese Vermietungszeiträume erwarten lassen, dass eine dauerhafte Zurverfügungstellung für den allgemeinen Wohnungsmarkt unwahrscheinlich ist, stellt ein Geschäftsmodell dar, dessen Folgen zur Zeit noch nicht sicher zu prognostizieren sind. Deshalb sind diese Elemente einer „sharing economy“ zunächst für einen Zeitraum von 5 Jahren aus der Definition einer Zweckentfremdung ausgenommen.

Die Bürgerschaft (Landtag) möge beschließen:

## **Bremisches Wohnraumschutzgesetz**

Vom...

Der Senat verkündet das nachstehende von der Bürgerschaft (Landtag) beschlossene Gesetz:

### **§ 1**

#### **Anwendungsbereich**

(1) Die Gemeinden können für Gebiete, in denen die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Wohnraum zu angemessenen Bedingungen gefährdet ist durch Rechtsverordnung mit einer Geltungsdauer von höchstens fünf Jahren bestimmen, dass Wohnraum nur mit ihrer Genehmigung zweckentfremdet werden darf.

(2) Rechtsverordnungen nach Absatz 1 werden in der Stadtgemeinde Bremen vom Senat und in der Stadtgemeinde Bremerhaven vom Magistrat erlassen. Die Rechtsverordnung kann nähere Bestimmungen treffen über:

1. die Wohnfläche, die Umwandlung von Wohnraum in Nebenräume, die Umwidmung von Wohnraum und die überwiegende Wohnnutzung,
2. das Genehmigungsverfahren von zweckfremder Wohnraumnutzung, insbesondere über Ersatzgenehmigungen, Negativatteste und über Nebenbestimmungen,
3. Ausgleichszahlungen, deren Höhe, Berechnung, Zahlungsmodalitäten und Verwendung,
4. die Beseitigung von zweckfremder, ungenehmigter Wohnraumnutzung und das Anordnungsverfahren, auch im Wege des Verwaltungszwangs.

(3) Wohnraum im Sinne dieses Gesetzes sind alle Räumlichkeiten, die zur dauernden Wohnnutzung tatsächlich und rechtlich geeignet sind. Hiervon ausgenommen sind Räumlichkeiten, die zu anderen Zwecken als zu Wohnzwecken errichtet worden sind und zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Rechtsverordnung nach Absatz 1 auch entsprechend genutzt werden.

## **§ 2**

### **Zweckentfremdung**

(1) Eine Zweckentfremdung im Sinne dieses Gesetzes liegt vor, wenn Wohnraum

1. zum Zwecke der nach Tagen oder Wochen bemessenen Vermietung als Ferienwohnung oder einer Fremdenbeherbergung, insbesondere einer gewerblichen Zimmervermietung oder der Einrichtung von Schlafstellen, verwendet wird, oder
2. länger als ein Jahr leer steht.

(2) Abweichend von Absatz 1 liegt keine Zweckentfremdung vor, wenn

1. Wohnraum leer steht, weil er trotz geeigneter Bemühungen über längere Zeit nicht wieder vermietet oder veräußert werden konnte;
2. Wohnraum zügig umgebaut, instand gesetzt oder modernisiert wird und deshalb bis zu achtzehn Monate unbewohnbar ist oder leer steht oder aus anderen vom Verfügungsberechtigten nicht zu vertretenden Gründen nicht vermietet werden kann; dasselbe gilt, wenn eine Klage auf Duldung von Modernisierungs- beziehungsweise Sanierungsmaßnahmen im Sinne der §§ 555a und 555b des Bürgerlichen Gesetzbuches erhoben wurde, bis zur Beendigung des Rechtsstreits und bis zum Abschluss der sich hieran anschließenden zügigen Baumaßnahmen;
3. Wohnraum als Nebenleistung einer Bildungs- oder Ausbildungsmaßnahme, im Rahmen der Gewährung von Leistungen nach dem Zweiten bis Zwölften Buch Sozialgesetzbuch, durch Organisationen im Rahmen ihrer gemeinnützigen Tätigkeit oder Hochschulen zur Verfügung gestellt wird.

4. Wohnraum, der nach § 2 Absatz 1 Nummer 1 zweckentfremdet wird, sich in einer baulich abgeschlossenen, tatsächlich durch den Verfügungsberechtigten als Hauptwohnung genutzten Einheit befindet, die Vermietung neunzig Tage im Kalenderjahr nicht überschreitet oder die Vermietung nur ein Zimmer der Wohnung umfasst und der Verfügungsberechtigte, die hieraus erzielten Einnahmen ordnungsgemäß versteuert und die Tourismusabgabe ordnungsgemäß abgeführt.
5. Wohnraum, der nach § 2 Absatz 1 Nummer 1 zweckentfremdet wird, als Nebenwohnung angemeldet ist, für die nach kommunalen Vorschriften Zweitwohnungssteuer entrichtet wird, die Vermietung neunzig Tage im Kalenderjahr nicht überschreitet und der Verfügungsberechtigte, die hieraus erzielten Einnahmen ordnungsgemäß versteuert und die Tourismusabgabe ordnungsgemäß abgeführt.

(3) Auf Verlangen haben die Verfügungsberechtigten geeignete Unterlagen zum Nachweis der Voraussetzungen nach Absatz 2 vorzulegen.

### **§ 3** **Genehmigung**

(1) Die Genehmigung nach § 1 Absatz 1 ist auf Antrag zu erteilen, wenn

1. vorrangige öffentliche Interessen oder schutzwürdige private Interessen das öffentliche Interesse an der Erhaltung des betroffenen Wohnraums überwiegen,
2. es sich um eine Einliegerwohnung in einem selbstgenutzten Eigenheim handelt,
3. in besonderen Ausnahmefällen durch die Schaffung von angemessenem Ersatzwohnraum der durch die Zweckentfremdung eintretende Wohnraumverlust ausgeglichen wird oder
4. Wohnraum bereits am 31. Dezember 2017 als Ferienwohnung oder zur Fremdenbeherbergung gemäß § 2 Absatz 1 Nummer 1 genutzt wurde, der Verfügungsberechtigte die hieraus erzielten Einnahmen ordnungsgemäß versteuert und die Tourismusabgabe ordnungsgemäß abgeführt hat und er die Genehmigung innerhalb von sechs Monaten nach Inkrafttreten der Verordnung nach § 1 Absatz 1 beantragt.

Die Genehmigung kann in den Fällen der Nummer 1 bis 3 befristet, mit Bedingungen oder unter Auflagen erteilt werden. Insbesondere können in den Fällen der Nummer 1 bis 3 Ausgleichszahlungen verlangt werden, die zur Neuschaffung von Wohnraum zum Zwecke der Kompensation des durch die Zweckentfremdung entstandenen Wohnraumverlustes zu verwenden sind. Die Höhe der Ausgleichszahlung soll den Schaden, der dem Wohnungsmarkt durch die Zweckentfremdung entsteht, ausgleichen.

(2) Vorrangige öffentliche Interessen für eine Zweckentfremdung sind in der Regel gegeben, wenn Wohnraum zur Versorgung der Bevölkerung mit sozialen Einrichtungen, für Erziehungs-, Ausbildungs-, Betreuungs- oder gesundheitliche Zwecke verwendet werden soll, für die andere Räume nicht zur Verfügung stehen oder nicht rechtzeitig geschaffen werden können.

(3) Überwiegende schutzwürdige private Interessen sind insbesondere bei einer Gefährdung der wirtschaftlichen Existenz oder bei nicht mehr erhaltungswürdigem Wohnraum gegeben.

(4) Über den Antrag auf Erteilung einer Genehmigung nach Absatz 1 entscheidet in der Stadtgemeinde Bremen der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr und in der Stadtgemeinde Bremerhaven der Magistrat innerhalb von acht Wochen nach Vorlage aller notwendigen Unterlagen durch die oder den Verfügungsberechtigten. Durch Anzeige des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr oder des Magistrats gegenüber der Antragstellerin oder dem Antragsteller kann die Bearbeitungsfrist um weitere sechs Wochen verlängert werden. Nach Ablauf der in Satz 1 oder 2 bestimmten Fristen gilt die Genehmigung als erteilt.

(5) Auf Verlangen ist demjenigen, dem die Genehmigung hätte bekannt gegeben werden müssen, der Eintritt der Genehmigungsfiktion schriftlich zu bescheinigen.

#### **§ 4**

#### **Rückführung von Wohnraum**

(1) Wird Wohnraum ohne die erforderliche Genehmigung zweckentfremdet, so kann die jeweilige Stadtgemeinde anordnen, dass die oder der Verfügungsberechtigte oder Nutzungsberechtigte ihn wieder dauerhaften Wohnzwecken zuführt. Die jeweilige Stadtgemeinde kann auch die Räumung anordnen.

(2) Widerspruch und Anfechtungsklage gegen Verwaltungsakte nach Absatz 1 haben keine aufschiebende Wirkung.

#### **§ 5**

#### **Datenverarbeitung; Betreten der Wohnung; Auskunftsanspruch**

(1) Die jeweilige Stadtgemeinde ist befugt, folgende Daten der Verfügungsberechtigten, Nutzungsberechtigten und sonstigen Bewohnerinnen und Bewohnern des betroffenen Wohnraums zu erheben und zu verarbeiten, soweit dies zur Erfüllung der Aufgaben nach diesem Gesetz erforderlich ist:

1. Personendaten: Familienname, Vorname, gegenwärtige und letzte frühere Anschrift, Geburtsdatum, Familienstand;
2. Wohnungsdaten: Lage, Größe (Fläche), Anzahl der Zimmer, Anzahl der Bewohnerinnen und Bewohner, Bestehen einer öffentlichen Förderung des betroffenen Wohnraums;
3. Nutzungsnachweise: Mietvertrag und gegebenenfalls frühere Mietverträge zu dem betroffenen Wohnraum, Nutzungsart des betroffenen Wohnraums, Beginn und Dauer des Mietverhältnisses, Miethöhe, Mietzahlungsbelege;
4. Gewerbedaten: Firmenname, Gesellschafterinnen, Gesellschafter, Gewerbeart.

(2) Die in Absatz 1 Nummer 1 bis 4 genannten Daten sind grundsätzlich bei den in Absatz 1 genannten Personen mit deren Kenntnis zu erheben. Die in Absatz 1 Nummer 1 bis 4 genannten Daten können auch bei Diensteanbietern im Sinne des Telemediengesetzes erhoben werden, wenn im Einzelfall eine Erhebung der Daten bei den in Absatz 1 genannten

Personen nicht möglich ist oder einen unverhältnismäßig hohen Aufwand erfordern würde und schutzwürdige Belange der betroffenen Personen nicht entgegenstehen. Die in Absatz 1 genannten Personen und die Diensteanbieter im Sinne des Telemediengesetzes sind verpflichtet, die erforderlichen Auskünfte zu erteilen und Unterlagen vorzulegen.

(3) Im Einzelfall dürfen die in Absatz 1 Nummer 1 bis 4 genannten Daten ohne Kenntnis der Auskunftspflichtigen durch Bürgeramt, Grundbuchamt, Handelsregister und bei anderen Ämtern erhoben werden, soweit

1. die in Absatz 1 genannten Personen ihrer Auskunftspflicht nach Absatz 2 Satz 3 beharrlich nicht nachkommen,
2. die in Absatz 1 genannten Personen eingewilligt haben oder
3. eine rechtzeitige Kenntnisgabe an die in Absatz 1 genannten Personen nicht möglich ist und keine Anhaltspunkte dafür bestehen, dass ihre schutzwürdigen Belange beeinträchtigt werden könnten

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

(4) Die Auskunftspflichtigen sind über die Datenerhebung, ihren Zweck und ihre Rechtsgrundlage in geeigneter Weise zu informieren.

(5) Die in Absatz 1 genannten Personen haben den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der jeweiligen Stadtgemeinde zu gestatten, zu angemessener Tageszeit die betroffenen Grundstücke, Gebäude, Wohnungen und Wohnräume zu betreten. Insofern wird durch dieses Gesetz das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 des Grundgesetzes, Artikel 14 Absatz 2 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen) eingeschränkt.

## **§ 6**

### **Ordnungswidrigkeiten**

(1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig

1. ohne die erforderliche Genehmigung Wohnraum gemäß § 2 Absatz 1 zweckentfremdet,
2. entgegen § 3 Absatz 1 einer mit einer Genehmigung verbundenen Auflage nicht, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig nachkommt,
3. einer vollziehbaren Anordnung der zuständigen Behörde nach § 4 nicht oder nicht fristgemäß nachkommt,
4. entgegen § 5 Absatz 2 Satz 3 Auskünfte nicht, nicht richtig oder nicht vollständig erteilt, oder Unterlagen nicht oder nicht vollständig vorlegt.

(2) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig ohne die erforderliche Genehmigung erhalten zu haben, eine zweckfremde Verwendung von Wohnraum gemäß § 2 Absatz 1 anbietet.

(3) Diensteanbieter im Sinne des Telemediengesetzes haben auf Anordnung der zuständigen Behörde Angebote und Werbung, die nach Absatz 2 ordnungswidrig sind, von den von ihnen betriebenen Internetseiten unverzüglich zu entfernen. Widerspruch und Anfechtungsklage gegen die Anordnung haben keine aufschiebende Wirkung. Ordnungswidrig handelt, wer als Diensteanbieter im Sinne des Telemediengesetzes einer vollziehbaren Anordnung nach Satz 1 vorsätzlich oder fahrlässig nicht, nicht fristgerecht oder nicht vollständig nachkommt.

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

## **§ 7 Ausführungsvorschriften**

Der Magistrat der Stadt Bremerhaven erlässt die zur Ausführung dieses Gesetzes erforderlichen Verwaltungsvorschriften für Bremerhaven, im Übrigen ist der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr zuständig.

## **§ 8 Inkrafttreten, Außerkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft. § 2 Absatz 2 Nummer 4 und 5 tritt am 31. März 2023 außer Kraft.

Jürgen Pohlmann, Dieter Reinken, Björn Tschöpe und Fraktion der SPD

Robert Bücking, Dr. Maike Schaefer und Fraktion Bündnis 90/Die Grünen