

## Entwurf

### Niedersächsisches Gesetz über den Schutz und die Erhaltung von Wohnraum (Niedersächsisches Wohnraumschutzgesetz – NWoSchG)

#### § 1

##### Zweck und Anwendungsbereich

(1) <sup>1</sup>Den Gemeinden wird die Befugnis erteilt, nach Maßgabe dieses Gesetzes Überbelegung, Verwahrlosung und Missständen bei Wohnraum sowie den dazugehörigen Nebengebäuden und Außenanlagen nach den örtlichen Erfordernissen entgegenzuwirken. <sup>2</sup>Sie nehmen die Aufgabe im öffentlichen Interesse als Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises wahr. <sup>3</sup>Ein öffentliches Interesse liegt insbesondere dann vor, wenn Gesundheit oder Kindeswohl beeinträchtigt sind oder ein sozialer Brennpunkt zu entstehen droht oder bereits entstanden ist. <sup>4</sup>Es besteht kein Anspruch auf ein Einschreiten der Gemeinde.

(2) Andere Rechtsvorschriften, insbesondere die Niedersächsische Bauordnung und das Niedersächsische Polizei- und Ordnungsbehördengesetz, bleiben unberührt.

(3) Dieses Gesetz findet auf von Verfügungsberechtigten eigengenutzten Wohnraum keine Anwendung.

(4) Die Vorschriften dieses Gesetzes gelten auch für öffentlich geförderten oder sonstigen preisgebundenen Wohnraum sowie für Wohnraum, der nach den §§ 88 d und 88 e des Zweiten Wohnungsbaugesetzes, nach dem Wohnraumförderungsgesetz oder nach dem Niedersächsischen Wohnraumförderungsgesetz gefördert wurde, soweit deren Regelungen nicht entgegenstehen.

#### § 2

##### Begriffsbestimmungen

(1) Bei der Anwendung dieses Gesetzes gelten die Begriffsbestimmungen der Absätze 2 bis 6.

(2) <sup>1</sup>Wohnraum ist umbauter Raum, der tatsächlich und rechtlich zur dauernden Wohnnutzung geeignet und von der oder dem Verfügungsberechtigten dazu bestimmt ist. <sup>2</sup>Es kann sich hierbei um Wohngebäude, Wohnungen oder einzelne Wohnräume handeln. <sup>3</sup>Wohnraum im Sinne des § 549 Abs. 2 Nr. 3 und Abs. 3 des Bürgerlichen Gesetzbuchs wird von diesem Gesetz nicht erfasst.

(3) <sup>1</sup>Misstand besteht, wenn eine erhebliche Beeinträchtigung des Gebrauchs zu Wohnzwecken gegeben ist. <sup>2</sup>Der Gebrauch zu Wohnzwecken ist insbesondere erheblich beeinträchtigt, wenn eine oder mehrere der in § 3 genannten Mindestanforderungen nicht erfüllt sind und die oder der Verfügungsberechtigte ihren oder seinen Pflichten aus § 4 nicht nachgekommen ist.

(4) <sup>1</sup>Verwahrlosung liegt vor, wenn ein Misstand droht. <sup>2</sup>Dies kann sich insbesondere daraus ergeben, dass notwendige Erhaltungsarbeiten nach § 4 in erheblichem Umfang vernachlässigt wurden.

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

(6) Zur Bewohnerschaft zählt, wer aufgrund eines Mietverhältnisses oder eines sonstigen Rechts den Wohnraum nutzt.

#### § 3

##### Mindestanforderungen an Wohnraum

(1) <sup>1</sup>Wohnraum muss den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohnverhältnisse entsprechen; er muss insbesondere über folgende Mindestausstattung verfügen:

1. ausreichende natürliche Belichtung sowie ausreichende Belüftung,
2. Schutz gegen Witterungseinflüsse und Feuchtigkeit,
3. Anschlüsse für Energie- und Wasserversorgung sowie Entwässerung,
4. Feuerstätte oder Heizungsanlage,
5. Anschluss für eine Kochküche oder Kochnische und
6. sanitäre Einrichtung.

<sup>2</sup>Die Mindestausstattung nach Satz 1 muss funktionsfähig und nutzbar sein.

(2) Bei zentralen Heizungsanlagen muss die Versorgung mit Heizenergie sichergestellt sein; dies gilt entsprechend für die zentrale Strom- und Wasserversorgung.

(3) Bei Außenanlagen müssen insbesondere die Zugänge zu Wohngebäuden sowie, soweit vorhanden, Innenhöfe und Kinderspielflächen funktionsfähig und nutzbar sein.

#### § 4

##### Pflichten der Verfügungsberechtigten

(1) Wohnraum ist von den Verfügungsberechtigten so auszustatten, zu gestalten, zu erhalten und wiederherzustellen, dass der ordnungsgemäße Gebrauch zu Wohnzwecken jederzeit ohne erhebliche Beeinträchtigungen gewährleistet ist; insbesondere sind die Mindestanforderungen an Wohnraum nach § 3 zu erfüllen.

(2) Zum Wohnraum gehörende Nebengebäude und Außenanlagen sind durch die Verfügungsberechtigten so auszustatten, zu gestalten, zu erhalten und wiederherzustellen, dass ihr bestimmungsgemäßer Gebrauch jederzeit ohne erhebliche Beeinträchtigungen gewährleistet ist.

#### § 5

##### Maßnahmen- und Anordnungsbefugnis der Gemeinde

(1) Die Gemeinde kann nach pflichtgemäßem Ermessen Maßnahmen treffen, wenn eine Verwahrlosung vorliegt oder ein Missetand besteht.

(2) <sup>1</sup>Bevor die Gemeinde eine Anordnung erlässt, soll die oder der Verfügungsberechtigte unter Fristsetzung zu freiwilliger Abhilfe veranlasst werden; das gilt nicht, wenn Art und Umfang der Missetände es erfordern, dass die Gemeinde eine Anordnung sofort erlässt. <sup>2</sup>Ergeht die Anordnung an eine der oder dem Verfügungsberechtigten nach § 2 Abs. 5 Satz 2 Gleichgestellte oder einen der oder dem Verfügungsberechtigten nach § 2 Abs. 5 Satz 2 Gleichgestellten, so ist die oder der Verfügungsberechtigte nach § 2 Abs. 5 Satz 1 zu benachrichtigen.

(3) Von einer Anordnung ist abzusehen oder eine schon erlassene Anordnung ist aufzuheben, soweit die oder der Verfügungsberechtigte nachweist, dass die Beseitigung der Verwahrlosung oder der Missetände unter Ausschöpfung aller Finanzierungsmöglichkeiten im Rahmen der Wirtschaftlichkeit des Objekts nicht finanziert werden kann.

(4) Von einer Anordnung soll abgesehen werden, wenn die oder der Verfügungsberechtigte nachweist, dass der Wohnraum in absehbarer Zeit anderen als Wohnzwecken zugeführt wird.

#### § 6

##### Unbewohnbarkeitserklärung

(1) Die Gemeinde kann Wohnraum für unbewohnbar erklären, wenn

1. die Mindestausstattung gemäß § 3 Abs. 1 nicht vorliegt und nicht hergestellt werden kann,
2. die Beseitigung von Missetänden endgültig nicht angeordnet werden kann oder
3. erhebliche gesundheitliche Schäden für die Bewohnerschaft drohen.

(2) Die Unbewohnbarkeitserklärung ist den Verfügungsberechtigten und der Bewohnerschaft bekannt zu geben.

(3) Wer für unbewohnbar erklärten Wohnraum bewohnt, ist verpflichtet, diesen bis zu einem von der Gemeinde zu bestimmenden angemessenen Zeitpunkt zu räumen.

(4) Lässt die oder der Verfügungsberechtigte Wohnraum unbewohnbar werden und hat sie oder er dies zu vertreten, so hat sie oder er auf Verlangen der Gemeinde dafür zu sorgen, dass die Bewohnerschaft anderweitig zu ihr zumutbaren Bedingungen untergebracht wird.

(5) <sup>1</sup>Der für unbewohnbar erklärte Wohnraum darf nach der Räumung nicht mehr für Wohnzwecke überlassen oder in Benutzung genommen werden. <sup>2</sup>Die Gemeinde kann den Wohnraum versiegeln.

#### § 7

##### Überbelegung

(1) <sup>1</sup>Wohnraum darf nur überlassen oder benutzt werden, wenn für jede Bewohnerin und jeden Bewohner eine Wohnfläche von mindestens 10 m<sup>2</sup> vorhanden ist. <sup>2</sup>Für die Berechnung nach Satz 1 gelten die Vorschriften der Wohnflächenverordnung vom 25. November 2003 (BGBl. I S. 2346) entsprechend. <sup>3</sup>Wintergärten, Schwimmbäder und ähnliche nach allen Seiten geschlossene Räume sowie Balkone, Loggien, Dachgärten und Terrassen werden nicht angerechnet.

(2) Wohnraum ist überbelegt, wenn die für die einzelne Bewohnerin oder den einzelnen Bewohner vorhandene Wohnfläche im Zeitpunkt des Räumungsverlangens nicht der Vorgabe nach Absatz 1 entspricht.

(3) <sup>1</sup>Die Gemeinde kann von der oder dem Verfügungsberechtigten oder der Bewohnerschaft die Räumung überbelegten Wohnraums verlangen, bis eine Belegung entsprechend den Vorgaben nach Absatz 1 erreicht ist. <sup>2</sup>Dabei sind der Zeitpunkt des Einzugs sowie die persönlichen und familiären Verhältnisse der Bewohnerschaft zu berücksichtigen. <sup>3</sup>Ist das Räumungsverlangen an die Bewohnerschaft gerichtet, so soll die oder der Verfügungsberechtigte informiert werden.

## § 8

### Mitwirkungs- und Duldungspflicht, Betretrecht

(1) <sup>1</sup>Verfügungsberechtigte und Bewohnerschaft haben der Gemeinde unentgeltlich die zur Durchführung dieses Gesetzes erforderlichen Auskünfte zu geben sowie die erforderlichen Unterlagen vorzulegen und zur Verfügung zu stellen. <sup>2</sup>Die Gemeinde kann anordnen, dass die oder der Verfügungsberechtigte weitere notwendige Sachverhaltsaufklärung durchführt; die Art und Weise der Sachverhaltsermittlung wird durch die Gemeinde festgelegt. <sup>3</sup>Personen, die mit dem Vollzug dieses Gesetzes beauftragt worden sind, dürfen mit Einwilligung der betroffenen Bewohnerschaft Grundstücke und Wohnräume besichtigen, wenn dies für die Entscheidung über Maßnahmen nach diesem Gesetz erforderlich ist, insbesondere die Einholung von Auskünften nicht ausreicht. <sup>4</sup>Die Besichtigung darf nur an Werktagen von 7.30 bis 19.00 Uhr nach rechtzeitiger vorheriger Ankündigung erfolgen.

(2) Liegen tatsächliche Anhaltspunkte dafür vor, dass Wohnraum mit hinreichender Wahrscheinlichkeit

1. entgegen § 4 Abs. 1 von der oder dem Verfügungsberechtigten nicht zum ordnungsgemäßen Gebrauch ausgestattet, gestaltet, erhalten oder wiederhergestellt worden ist,
2. entgegen § 6 Abs. 3 oder 5 unzulässig benutzt wird oder
3. nach § 7 Abs. 1 überbelegt ist,

so dürfen Personen, die mit dem Vollzug dieses Gesetzes beauftragt worden sind, Grundstücke und Wohnraum jederzeit ohne Ankündigung auch gegen den Willen der Bewohnerschaft betreten, soweit dies zur Verhütung dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung erforderlich ist.

(3) Verfügungsberechtigte und Bewohnerschaft sind verpflichtet, die nach diesem Gesetz angeordneten Maßnahmen zu dulden und, soweit erforderlich, den Wohnraum vorübergehend oder dauerhaft zu räumen.

(4) Durch die Absätze 1 bis 3 wird das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 des Grundgesetzes) eingeschränkt.

(5) Verwaltungsakte nach diesem Gesetz wirken auch für und gegen die Rechtsnachfolgerin oder den Rechtsnachfolger.

## § 9

### Sicherung der Kostentragung

(1) Die Kosten der Maßnahmen gemäß § 5, der Unbewohnbarkeitserklärung einschließlich der Kosten einer anderweitigen Unterbringung gemäß § 6, die Kosten zur Behebung einer Überbelegung gemäß § 7 sowie der Sachverhaltsaufklärung gemäß § 8 Abs. 1 Satz 2 trägt die oder der Verfügungsberechtigte.

(2) <sup>1</sup>Die der Gemeinde entstandenen notwendigen und angemessenen Kosten für die Ersatzvornahme ruhen als öffentliche Last auf dem Grundstück, bei Bestehen eines Erbbaurechts auf diesem, in den Fällen des Artikels 233 § 4 des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuche auf dem dinglichen Nutzungsrecht und bei Wohnungs- oder Teileigentum auf diesem. <sup>2</sup>Die öffentliche Last ist auf Antrag der Gemeinde in das Grundbuch einzutragen.

## § 10

### Informationsrecht, Datenübermittlung

(1) Die Bewohnerschaft, die zum Gebrauch des Wohnraums berechtigt ist, kann auf Antrag über den Stand des Verfahrens, die Sachverhaltsermittlung und über Anordnungen gegenüber der oder dem Verfügungsberechtigten informiert werden.

(2) Die Gemeinde übermittelt den für Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem Zweiten Buch des Sozialgesetzbuchs und dem Zwölften Buch des Sozialgesetzbuchs sowie den für Wohngeld zuständigen Stellen folgende Daten:

1. bei einer Anordnung zur Ausstattung, Gestaltung, Erhaltung oder Wiederherstellung von Wohnraum im Sinne des § 4 Abs. 1 sowie bei einer Erklärung der Unbewohnbarkeit nach § 6 Abs. 1 das Datum des Bescheides, die Anschrift und die Lage des Wohnraums,
2. bei einem Räumungsverlangen wegen Überbelegung nach § 7 Abs. 3 das Datum des Bescheides, die Anschrift und die Lage des Wohnraums sowie die Wohnfläche.

(3) Die Verfügungsberechtigten sind über die beabsichtigte Übermittlung von Informationen und Daten im Sinne der Absätze 1 und 2 zu unterrichten.

(4) Die Datenschutzbestimmungen bleiben im Übrigen unberührt.

## § 11

### Ordnungswidrigkeiten

(1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig

1. den Pflichten zur Ausstattung, Gestaltung, Erhaltung und Wiederherstellung von Wohnraum sowie den dazugehörigen Nebengebäuden und Außenanlagen nach § 4 nicht nachkommt,
2. nach § 6 Abs. 5 für unbewohnbar erklärten Wohnraum nach der Räumung für Wohnzwecke überlässt oder in Benutzung nimmt,
3. entgegen einem Überbelegungsverbot nach § 7 Abs. 1 Wohnraum überlässt,
4. entgegen § 8 Abs. 1 Satz 1 eine Auskunft nicht, nicht richtig oder nicht vollständig erteilt oder Unterlagen nicht oder nicht vollständig vorlegt oder nicht oder nicht vollständig zur Verfügung stellt,
5. entgegen einer Anordnung nach § 8 Abs. 1 Satz 2 der Pflicht zur Sachverhaltsaufklärung nicht, nicht vollständig oder nicht fristgemäß nachkommt.

(2) Die Ordnungswidrigkeit kann in den Fällen des Absatzes 1 Nrn. 1 bis 3 mit einer Geldbuße von bis zu 50 000 Euro, im Fall des Absatzes 1 Nrn. 4 und 5 mit einer Geldbuße von bis zu 3 000 Euro geahndet werden.

## § 12

### Inkrafttreten, Außerkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft und mit Ablauf des *[Datum einsetzen: fünf Jahre nach dem Inkrafttreten]* außer Kraft.

## Begründung

### A. Allgemeiner Teil

#### 1. Anlass, Ziele und Schwerpunkte des Gesetzes

Das Land wirkt nach Artikel 6 a der Niedersächsischen Verfassung darauf hin, dass die Bevölkerung mit angemessenem Wohnraum versorgt ist.

In mehreren Städten und Gemeinden Niedersachsens werden zunehmend Verwahrlosung und Missstände an vermietetem Wohnraum bekannt, die auf Versäumnisse und Fehlverhalten der Eigentümerinnen und Eigentümer zurückzuführen sind. Zudem treten vermehrt Fälle von unverträglicher Überbelegung von Wohnraum auf. Entsprechende Tendenzen sind nicht nur in größeren Städten und in Ballungsräumen zu verzeichnen, sondern greifen vereinzelt auch auf den ländlichen Raum über. Gleichwohl handelt es sich nicht um ein flächendeckendes Problem.

Durch das Gesetz erhalten Gemeinden eine zusätzliche ordnungsrechtliche Möglichkeit, unter bestimmten Voraussetzungen auf Vermieterinnen und Vermieter einzuwirken mit dem Ziel, menschenwürdiges Wohnen zu sichern und Wohnraum in bewohnbarem Zustand zu erhalten. Die zivilrechtlichen Möglichkeiten der Mieterschaft bleiben unberührt. Der Wohnraumschutz dient als kommunale Selbstverwaltungsaufgabe der Daseinsvorsorge und stärkt den Mieterschutz. Er knüpft an die Sozialbindung des Eigentums gemäß Artikel 14 des Grundgesetzes an.

Das Gesetz ermöglicht den Gemeinden ein Einschreiten bereits unterhalb der Eingriffsschwelle nach dem Bauordnungs- oder dem allgemeinen Gefahrenabwehrrecht. Die Gemeinden sollen dabei nicht erst bei eingetretenen Mängeln, sondern schon bei drohendem Missstand („Verwahrlosung“) einschreiten können. Für die Gemeinden besteht nach dem Gesetz grundsätzlich keine Pflicht zum Einschreiten; die Regelungen geben ihnen vielmehr in Erweiterung ihres diesbezüglichen Handlungsspielraums eingriffsrechtliche Möglichkeiten, von denen sie nach pflichtgemäßem Ermessen Gebrauch machen können, soweit es die besonderen örtlichen Verhältnisse erfordern. Ein Anspruch von Mieterinnen und Mietern auf Einschreiten wird durch das Gesetz nicht begründet.

Die Vorschriften dieses Gesetzes finden auch auf den geförderten Wohnraum Anwendung, soweit die jeweiligen Bindungsvorschriften nichts anderes bestimmen.

Die Erfüllung der Vereinbarungen aus dem Mietverhältnis ist in erster Linie Sache der Vertragsparteien. Im Konfliktfall ist für die Klärung und Durchsetzung von Ansprüchen der Zivilrechtsweg gegeben. Dieser soll durch das Gesetz nicht entbehrlich gemacht oder ausgehebelt werden. Allerdings zeigt sich an konkreten Beispielen, dass die zivilrechtlichen Klärungsmechanismen nicht in allen Lebenssituationen ihren Zweck erfüllen. Dies kann bis zur Bildung sozialer Brennpunkte und Notsituationen führen. Das Gesetz soll die Gemeinden in die Lage versetzen, in derartigen Fällen rechtzeitig einzugreifen und eine Eskalation abzuwenden.

Damit die Gemeinden frühzeitig geeignete Maßnahmen ergreifen können, ermöglicht das Gesetz ihnen zur Sachverhaltsaufklärung das Betreten der Wohnungen gegen den Willen der Bewohnerschaft bereits, ohne dass dies zur Abwehr einer bereits bestehenden, gemeinen Gefahr oder einer Lebensgefahr erforderlich ist.

Ermittlungsergebnisse anderer Bundesländer und der Bundesagentur für Arbeit legen den Verdacht nahe, dass eine menschenunwürdige Unterbringung in nicht mehr marktgängigen Immobilien (sogenannten Schrottimmobilien) zumeist nur einen Teilaspekt in einem umfassenden Komplex vielfältiger krimineller Aktivitäten darstellt. Verstärkt sind Fälle sogenannter Elendsvermietung seit 2014 im Zusammenhang mit der vollständigen EU-Freizügigkeit für Personen aus Rumänien und Bulgarien zu beobachten. Häufig lässt sich dahinter ein betrügerisches Geschäftsmodell erkennen, das auf der Verbringung benachteiligter Bevölkerungsgruppen aus diesen Ländern unter Ausnutzung einer Notlage oder unter Vorspiegelung falscher Tatsachen nach Deutschland beruht.

Nach der Einreise werden für diese Personen staatliche Leistungen beantragt und bewilligt. Der grundsätzliche gesetzliche Ausschluss dieser Personen von der Mindestsicherung wird dadurch umgangen, dass der für den Leistungsbezug erforderliche Arbeitnehmerstatus oder eine selbstständige Tätigkeit mittels falscher Bescheinigungen vorgespiegelt wird. Die vermeintlichen Arbeitnehmer oder Selbstständigen können so aufstockende Leistungen einschließlich Mietbeihilfen beziehen. In Nordrhein-Westfalen liegen Erkenntnisse vor, wonach diese Leistungen zum großen Teil abgeführt werden müssen. In vielen Fällen haben die Täter Zugriff auf die Bankkonten der Leistungsbeziehenden. Diesen erhalten sie, indem sie das Konto gemeinsam mit den Leistungsbeziehenden – oft bereits kurz nach der Einreise – eröffnen, dabei als Dolmetscher fungieren und bereits zu diesem Zeitpunkt die Bankkarte einbehalten. Die Täter heben dann in der Folge die gewährten staatlichen Leistungen in bar von den zuvor eröffneten Konten ab, um dieses Geld für eigene Zwecke zu verwenden.

Nicht selten steht die Unterbringung von Zuwanderinnen und Zuwanderern in Problemimmobilien im Zusammenhang mit ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen ohne Entgeltzahlung und soziale Absicherung. Neben Familien aus Bulgarien und Rumänien sind auch Personen von unzumutbaren Wohnverhältnissen betroffen, die vor Krieg und Verfolgung nach Deutschland geflüchtet sind und die sich nach Zuerkennung eines Aufenthaltstitels auf dem Wohnungsmarkt nicht angemessen versorgen können.

Die Finanzierung desolater Immobilien, die den Tatverdächtigen zur möglichst kostengünstigen Unterbringung von Personen dienen, die sie für kriminelle Zwecke instrumentalisieren, erfolgt häufig über undurchsichtige Zahlungswege. Um eine maximale Rendite zu erzielen, werden diese Immobilien unter Ausnutzung einer Zwangslage oder der Unerfahrenheit der Bewohnerschaft erheblich übersteuert und oftmals unter Verstoß gegen die gesetzlichen Bestimmungen zur Wohnungsvermittlung überlassen und unverträglich dicht, gelegentlich sogar auf Matratzenlagern, belegt. Soweit die Bewohnerschaft über ein nennenswertes Einkommen verfügt, werden die Mieten nach Erkenntnissen anderer Bundesländer zu unüblichen Tageszeiten, teilweise unter Gewaltandrohung, in bar eingetrieben und mutmaßlich nicht versteuert.

Zwischen Anwerbern, Vermietern, Vermittlern, Dolmetschern, Geldeintreibern und (Schein-)Arbeitgebern bestehen zumeist enge wirtschaftliche Verflechtungen oder es besteht Personenidentität. So konnte die Bremische Bürgerschaft nachweisen, dass um die bulgarischen Staatsangehörigen, die in den Jahren 2013 bis 2016 nach Bremerhaven gekommen sind, „ein profitorientiertes Netzwerk aus Abhängigkeiten und Ausbeutung aufgebaut worden [ist], das mit erheblicher krimineller Energie die Notlage dieser Menschen ausgenutzt hat.“ (Bremische Bürgerschaft, Bericht des parlamentarischen Untersuchungsausschusses „Sozialbetrugsverdacht“ vom 31. Januar 2018, Drs. Nr. 19/1509, S. 169).

Dies verdeutlicht, dass die Problematik menschenunwürdiger Wohnverhältnisse insbesondere bei Migrantinnen und Migranten häufig nicht zu trennen ist von den Deliktfeldern Mietwucher, Steuerhinterziehung, Sozialleistungsmissbrauch, Schwarz- oder Zwangsarbeit, Geldwäsche, Betrug, Urkundenfälschung, Menschenhandel usw. Weitreichende Bezüge in die Wirtschaftskriminalität oder zur Organisierten Kriminalität lassen sich nicht ausschließen. Sowohl die Bundesagentur für Arbeit als auch Landesparlamente wie die Bremische Bürgerschaft mahnen hier eine bessere Vernetzung der beteiligten Behörden und einen besseren Informationsaustausch an.

Das Gesetz sieht in Fällen nachgewiesener schwerer Mängelzustände eine Übermittlung wohnungsbezogener Daten von der Gemeinde an die zuständigen Sozialleistungsbehörden vor. Dadurch werden diese in die Lage versetzt, einen möglichen Leistungsmissbrauch zu untersuchen, weitere Ermittlungsbehörden hinzuzuziehen und gegebenenfalls Strafanzeige gegen die Vermieterin oder den Vermieter zu erstatten. Bestimmte betrügerische Geschäftsmodelle zu lasten besonders benachteiligter Bevölkerungsgruppen und der öffentlichen Haushalte werden dadurch unattraktiv gemacht. Damit knüpft das Gesetz an die Regelungen des Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch vom 11. Juli 2019 (BGBl. I S. 1066) an.

Die gesetzlich eingeräumte Möglichkeit, Zwangsmaßnahmen gegen Eigentümerinnen und Eigentümer verwahrselter Wohngebäude kostenpflichtig durchsetzen sowie Bußgelder verhängen zu können, soll das Entstehen von Problemimmobilien verhindern. Der Gesetzgeber setzt dadurch den Verfügungsberechtigten ein deutliches Signal, dass Verwaehrung von Wohnräumen, -gebäuden und -umfeld seitens der Gemeinde nicht geduldet wird. Das Gesetz wirkt damit nicht nur repressiv, sondern auch präventiv.

Durch ein frühzeitiges Einwirken gegen Verwaehrungstendenzen wird zudem der Eigentumsschutz für die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer benachbarter Grundstücke gestärkt. Die Gemeinden können so Trading-Down-Effekten in der Nachbarschaft und Wertverlusten umliegender Grundstücke besser entgegenwirken und verhindern, dass gefährdete Quartiere in eine Abwärtsspirale geraten.

## **2. Alternativen**

Eine Regelungsalternative ist nicht ersichtlich. Maßnahmen nach der Niedersächsischen Bauordnung (NBauO) oder dem Niedersächsischen Polizei- und Ordnungsbehördengesetz (NPOG) dienen der Gefahrenabwehr, unterliegen einer hohen Eingriffsschwelle und sind daher zur Erreichung des Gesetzeszwecks nicht geeignet.

## **3. Gesetzesfolgenabschätzung**

Eine Gesetzesfolgenabschätzung hat stattgefunden. Wie in Nummer 2 dargestellt, besteht keine Regelungsalternative.

Kommunale Anordnungen nach diesem Gesetz schränken die freie Verfügungsbefugnis der Eigentümerin oder des Eigentümers ein. Sie dienen aber stets der Konkretisierung der Sozialpflichtigkeit des Eigentums und somit dem Grundsatz der Verantwortung der oder des Verfügungsberechtigten für ihr oder sein Eigentum.

Mit einem durch den vorliegenden Gesetzentwurf ausgelösten erheblichen Verwaltungsmehraufwand ist nicht zu rechnen. Den Gemeinden wird durch das Gesetz eine Handlungsoption eingeräumt, ohne ihnen gleichzeitig eine Verpflichtung aufzuerlegen. Es wird damit gerechnet, dass landesweit verhältnismäßig wenige Gemeinden adressiert sind, weil das Problemfeld unzumutbarer Wohnverhältnisse nur auf einzelne Gemeinden beschränkt sein dürfte, dort aber einen umso intensiveren Einsatz erfordert. Die Durchführung erfolgt im eigenen Wirkungskreis, die Aufsicht des Landes, der Landkreise und der Region Hannover beschränkt sich auf die Rechtsaufsicht.

Bis zum Außerkrafttreten des Gesetzes ist eine Evaluierung geplant, ob der Gesetzeszweck erfüllt werden konnte.

## **4. Auswirkungen auf die Umwelt, den ländlichen Raum und die Landesentwicklung, auf Menschen mit Behinderungen, auf Familien sowie auf die Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern**

Das Gesetz führt zu keinen grundlegenden Auswirkungen auf die Umwelt, den ländlichen Raum, die Landesentwicklung, auf Menschen mit Behinderungen sowie auf die Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern.

## **5. Voraussichtliche Kosten und haushaltsmäßige Auswirkungen**

Das Gesetz hat keine Auswirkungen auf den Landeshaushalt.

Den Gemeinden werden keine neuen Pflichtaufgaben zugewiesen. Die Gemeinden entscheiden im Rahmen des eigenen Wirkungskreises nach pflichtgemäßem Ermessen, ob sie nach diesem Gesetz tätig werden. Eine Ausgleichspflicht des Landes im Rahmen des Konnexitätsprinzips nach Artikel 57 Abs. 4 Satz 2 der Niedersächsischen Verfassung ist daher nicht gegeben.

Die notwendigen Kosten für Maßnahmen nach diesem Gesetz tragen die Verfügungsberechtigten. Kosten einer Ersatzvornahme durch die Gemeinde sind als öffentliche Last auf dem Grundstück abgesichert.

## **6. Verbandsbeteiligung**

In der Verbandsanhörung zu dem Gesetzentwurf sind die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens, Haus und Grund Niedersachsen Landesverband Niedersächsischer Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer-Vereine e. V., der Verband der Wohnungswirtschaft Niedersachsen und Bremen e. V., der BFW Niedersachsen/Bremen e. V., der Verband Wohneigentum Niedersachsen e. V., der Deutsche Mieterbund Landesverband Niedersachsen-Bremen e. V., der Evangelische Fachverband Wohnung und Existenzsicherung e. V., die Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen, die Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege Niedersachsen, die Bundesagentur für Arbeit Regionaldirektion Niedersachsen-Bremen und das Landeskriminalamt Niedersachsen beteiligt worden.

Zu dem Gesetzentwurf haben sich geäußert:

- Niedersächsischer Städtetag (NST) und Niedersächsischer Landkreistag (NLT) in einer gemeinsamen Stellungnahme,
- Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund (NSGB),
- Haus und Grund Niedersachsen Landesverband Niedersächsischer Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer-Vereine e. V. (Haus und Grund),
- Verband Wohneigentum Niedersachsen e. V. (VWE),
- Deutscher Mieterbund Landesverband Niedersachsen-Bremen e. V. (DMB),
- Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen (ZBS),
- Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege Niedersachsen (LAG FW),
- Landeskriminalamt Niedersachsen (LKA).

Die Verbände und Stellen begrüßen grundsätzlich den Gesetzentwurf oder erheben keine Bedenken (Haus und Grund). Lediglich der NSGB sieht das Gesetz kritisch.

Der NST und der NLT begrüßen in einer gemeinsamen Stellungnahme sowohl die Intention des Gesetzentwurfs, unterhalb der Eingriffsschwelle nach dem Bauordnungsrecht und dem allgemeinen Gefahrenabwehrrecht ein Einschreiten bei drohenden wohnlichen Missständen zu ermöglichen, als auch die vorgesehene Zuständigkeit der Gemeinden für den Wohnraumschutz. Sie bitten jedoch um Prüfung, wie die handelnden Gemeinden gezielt mit finanziellen Mitteln unterstützt werden können. Ihrer Ansicht nach könnten z. B. im Rahmen der Städtebauförderung für den Abriss von Problemimmobilien entsprechende Fördermöglichkeiten geschaffen werden. Hierzu ist anzumerken, dass dieser Aspekt nicht Gegenstand des Gesetzgebungsverfahrens sein kann.

Der NSGB weist darauf hin, dass es Gemeinden gebe, die den Erlass eines Wohnraumschutzgesetzes ausdrücklich begrüßten, während andere Gemeinden die Einführung eines solchen Gesetzes ablehnten. Durchgehend werde die Meinung vertreten, dass eine Zuständigkeit für Maßnahmen nach dem Gesetz bei den Unteren Bauaufsichtsbehörden liegen sollte. Aus Gründen der Rechtsvereinfachung, der Übersichtlichkeit und des geringeren Verwaltungsaufwandes schlägt der NSGB vor, die im Gesetz vorgesehenen Regelungen insgesamt in die Niedersächsische Bauordnung zu integrieren. Dementsprechend wird weiter angeregt, die Zuständigkeit für Maßnahmen nach dem Gesetz bei den Unteren Bauaufsichtsbehörden anzusiedeln sowie die Aufgabe dem übertragenen Wirkungskreis zuzuordnen.

Den Anregungen kann nicht entsprochen werden. Der Zweck des Gesetzes ist nicht mit dem der Niedersächsischen Bauordnung vergleichbar. Das Bauordnungsrecht stellt vorwiegend Anforderungen an die Ausführung des einzelnen Bauvorhabens. Es soll primär der Abwehr von Gefahren dienen, wie z. B. durch Vorschriften über die Standsicherheit oder den Brandschutz von baulichen Anlagen, und ist daher dem Ordnungsrecht zuzuordnen. Der Wohnraumschutz umfasst zwar einzelne ordnungsrechtliche Elemente, im Wesentlichen dient er aber der Daseinsvorsorge.

Das mit dem Gesetz angestrebte Ziel ist mit der Niedersächsischen Bauordnung auch nicht erreichbar. Betroffene Gemeinden in Niedersachsen haben nachvollziehbar dargelegt, dass sie die aufgetretenen Missstände nicht auf der Grundlage der bestehenden gefahrenabwehrrechtlichen Eingriffsnormen der Niedersächsischen Bauordnung und des Niedersächsischen Polizei- und Ordnungsbehördengesetzes (NPOG) beseitigen können, weil es regelmäßig an der hierfür erforderlichen Gefahr fehlt. Sie haben daher eindringlich um eine unterhalb der Schwelle des Gefahrenabwehrrechts liegende Handlungsgrundlage gebeten, wie sie mit dem Gesetz geschaffen wird.

Die Niedersächsische Bauordnung ist folglich aufgrund ihrer Ausrichtung und den damit einhergehenden höheren Eingriffsvoraussetzungen nicht als Regelungsalternative geeignet. Dementsprechend ist auch eine Ansiedlung der Zuständigkeit bei den Unteren Bauaufsichtsbehörden nicht angebracht. Darüber hinaus sprechen folgende Aspekte für eine Verortung auf Gemeindeebene: Zum einen die Ortskenntnis und die räumliche Nähe, aufgrund derer Missstände früh festgestellt werden können, zum anderen der Zugang zum Melderegister und die Zuständigkeit für die Erhebung grundstücksbezogener Abgaben, wodurch die Gemeinden in der Lage sind, die betroffene Bewohnerschaft und die Verfügungsberechtigten schnell zu ermitteln. Gegen eine Ansiedlung der Zuständigkeit bei den Unteren Bauaufsichtsbehörden ist zudem anzuführen, dass die Aufgaben nach der Niedersächsischen Bauordnung zum übertragenen Wirkungskreis gehören.

Der seitens des NSGB zugleich mit dem Vorschlag der Integration der Wohnraumschutzbestimmungen in die Niedersächsische Bauordnung erfolgten Anregung, die Aufgabe des Wohnraumschutzes dem übertragenen Wirkungskreis zuzuordnen, kann nicht gefolgt werden. Artikel 28 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes und Artikel 57 Abs. 1 der Niedersächsischen Verfassung garantieren die kommunale Selbstverwaltung. Dementsprechend bestimmt § 5 Abs. 1 Nr. 1 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes (NKomVG), dass zum eigenen Wirkungskreis der Gemeinden alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft gehören. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts handelt es sich hierbei um diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Einwohnerinnen und Einwohnern einer Gemeinde gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der Gemeinde betreffen (BVerfG, NVwZ 1989, 347).

Beim Wohnraumschutz ist der örtliche Bezug zweifelsfrei gegeben. Er ergibt sich aus dem Hauptzweck des Wohnraumschutzes, der örtlichen Daseinsvorsorge. Dazu gehört die Versorgung der Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde mit angemessenem, menschenwürdigem Wohnraum. Der örtliche Bezug wird auch daran deutlich, dass der Wohnraumschutz die Gemeinden bei der Durchsetzung ihrer zum Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie gehörenden Planungshoheit unterstützt. Durch die Beseitigung von Verwahrlosung und Missständen wird nicht nur eine Grundstücknutzung zu Wohnzwecken im Sinne der Bauleitplanung ermöglicht, sondern auch dazu beigetragen, dass noch nicht realisierte oder künftige Planungen umgesetzt werden können. Indem gegen Verwahrlosung und Missstände beim Wohnraum angegangen wird, bleiben angrenzende, noch nicht bebaute und noch nicht überplante Grundstücksflächen für potentielle Investorinnen und Investoren attraktiv. Soweit ordnungsrechtliche Elemente des Gesetzes Teilaspekte des staatlichen Aufgabenkreises berühren (Gefahrenabwehr, Gesundheitsschutz, Kinder- und Jugendschutz) stehen diese in der Gesamtschau eindeutig im Hintergrund. Die Aufgabe ist daher unter Beachtung der besonderen verfassungsrechtlichen Stellung der Gemeinden unbestreitbar dem eigenen Wirkungskreis zuzuordnen. Wie dargestellt, begrüßen der NST und der NLT die Zuständigkeit der Gemeinden für den Wohnraumschutz. In den drei anderen Flächenländern, die bereits über gesetzliche Bestimmungen zum Wohnraumschutz und zur Wohnungsaufsicht verfügen (Hessen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt), wird die Aufgabe des Wohnraumschutzes ebenfalls von den Gemeinden im eigenen Wirkungskreis wahrgenommen.

Der NSGB sieht das Land weiterhin gefordert, einen finanziellen Ausgleich vorzusehen, weil sich – je nach den Verhältnissen vor Ort – für den zuständigen Aufgabenträger erhebliche zusätzliche Aufwendungen ergeben könnten.

Der Einwendung wird nicht gefolgt. Es besteht keine Ausgleichspflicht des Landes im Rahmen der Konnexitätsvorschriften des Artikels 57 Abs. 4 der Niedersächsischen Verfassung, weil den Gemeinden keine neue Pflichtaufgabe zugewiesen wird. Die Gemeinden nehmen den Wohnraumschutz nach dem Gesetz als freiwillige Aufgabe wahr. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass die Gemeinden in Niedersachsen über sehr unterschiedliche wohnungswirtschaftliche Strukturen verfügen. Während in den großen Städten der Mietmarkt dominiert, wird auf dem Land überwiegend im Eigenheim gewohnt. Es besteht mithin nicht in jeder Gemeinde ein Bedarf, im Sinne des Wohnraumschutzes tätig zu werden. Im Hinblick darauf, dass den Gemeinden der Wohnraumschutz als freiwillige Aufgabe obliegt, sind sie weder gezwungen, hierfür Personal und Sachmittel vorzuhalten, noch sind sie verpflichtet, nach dem Gesetz einzuschreiten. Die Regelungen geben den Gemeinden vielmehr in Erweiterung ihres Handlungsspielraums eingriffrechtliche Möglichkeiten, von denen sie nach pflichtgemäßem Ermessen Gebrauch machen können. Gemeinden, die im Sinne des Wohnraumschutzes tätig werden, können im Übrigen die notwendigen Kosten für Maßnahmen nach dem Gesetz den verantwortlichen Verfügungsberechtigten auferlegen. Die Kosten einer Ersatzvornahme sind zudem als öffentliche Last auf dem Grundstück, Erbbaurecht etc. abgesichert. Das Gesetz zeichnet sich außerdem dadurch aus, dass es im Fall von Verstößen die Festsetzung hoher Geldbußen ermöglicht, sodass davon ausgegangen werden kann, dass es eine hohe präventive Wirkung entfalten wird.



Nach Ansicht des DMB leistet das Gesetz einen wichtigen Beitrag zum Schutz von Wohnraum sowie zum Erhalt von bestehenden Wohnvierteln und Quartieren. Seiner Auffassung nach lasse sich jedoch nicht mit letzter Sicherheit sagen, ob unterhalb der Schwelle zum eigentlichen Ordnungsrecht (Bauordnungsrecht, allgemeines Ordnungsrecht) ein weiteres besonderes Gesetz zwingend erforderlich sei, um die angestrebten Ziele zu erreichen. Der Gesetzentwurf schweige an mancher Stelle zu der Frage, welche Maßnahmen unterhalb der Schwelle zum Ordnungsrecht vorstellbar wären.

Nach dem Gesetz wird für ein Einschreiten auf eine erhebliche Beeinträchtigung des Gebrauchs zu Wohnzwecken abgestellt. Damit ist die Eingriffsschwelle niedriger als im allgemeinen Ordnungsrecht und im Bauordnungsrecht, wo ein Eingreifen regelmäßig erst bei Vorliegen eines sicherheitsrechtlichen Gefahrenzustands möglich ist. Für die Wahrnehmung des Wohnraumschutzes ist die geringere Eingriffsschwelle zwingend erforderlich. Die aufgetretenen Wohnungsmisstände haben immer wieder den Bedarf für ein Gesetz unterhalb der Eingriffsschwelle des Niedersächsischen Polizei- und Ordnungsbehördengesetzes und der Niedersächsischen Bauordnung deutlich gemacht. Sie haben gezeigt, dass die gefahrenabwehrrechtlichen Eingriffsnormen oftmals kein Einschreiten im Sinne des Wohnraumschutzes erlauben, weil die Voraussetzungen zu hoch sind. Betroffene Gemeinden haben daher wiederholt auf eine unterhalb der Eingriffsschwelle des allgemeinen Ordnungsrechts bzw. Bauordnungsrechts liegende Ermächtigungsgrundlage gedrängt, wie sie das Gesetz vorsieht. Die niedrigere Eingriffsschwelle zielt mithin auch nicht darauf, neue (andere) Maßnahmen umsetzen zu können, sondern darauf, den Gemeinden ein rechtzeitiges Tätigwerden für den Wohnraumschutz zu ermöglichen.

Aus Sicht des DMB könnte des Weiteren die Konkurrenz zu privatrechtlichen Vorschriften ein Problem sein. Es bestehe durchaus die Gefahr, dass der Staat durch Eingriffe auf der Grundlage des Gesetzes in erheblicher Weise Dinge regeln könnte, die eigentlich dem privaten Mietrecht vorbehalten seien.

Die Erfüllung der Vereinbarungen aus dem Mietverhältnis bleibt in erster Linie Sache der Vertragsparteien. Die zivilrechtlichen Optionen der Mieterschaft werden durch das Gesetz nicht berührt. In der Praxis hat sich aber gezeigt, dass die zivilrechtlichen Klärungsmöglichkeiten nicht in allen Problemsituationen ihren Zweck erfüllen. Hier setzt das Gesetz an, indem es der Gemeinde ermöglicht, rechtzeitig mit hoheitlichen Maßnahmen einzugreifen, damit Wohnraum in bewohnbarem Zustand erhalten bleibt bzw. wiederhergestellt wird. Ein Einschreiten ist jedoch nicht bei jedem Mangel möglich. Wie durch § 1 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes klargestellt wird, erfolgt die Wahrnehmung des Wohnraumschutzes im öffentlichen Interesse. Das ist gemäß § 1 Abs. 1 Satz 3 des Gesetzes z. B. gegeben, wenn die Gesundheit oder das Kindeswohl beeinträchtigt ist oder ein sozialer Brennpunkt entsteht oder existiert. Ein Tätigwerden der Gemeinde ist somit auf im öffentlichen Interesse liegende Problemlagen begrenzt. Die Befürchtung, die öffentliche Hand könnte künftig über den Wohnraumschutz in weitem Umfang mietrechtliche Angelegenheiten regeln, ist insofern unbegründet.

Aus Sicht des VWE ist das Gesetz ein richtiger und wichtiger Schritt, um in Niedersachsen den Gemeinden eine Handlungsoption bei Schrottimmobilien und den anderen Tatbeständen des Gesetzes zu geben. Der Verband beanstandet aber, dass die Ursachen für die Erfüllung der Tatbestände stets in der Sphäre der Verfügungsberechtigten gesehen würden. Auch der Schutz der Eigentümerinnen und Eigentümer solle durch das Gesetz bedacht werden. Es bestünden durchaus Situationen, in denen nicht die Eigentümerin oder der Eigentümer den Zustand zu vertreten habe und auch mit den Mitteln des Zivilrechts keine zufriedenstellenden Ergebnisse im Sinne des Gesetzes erreicht werden könnten, z. B. bei den sogenannten Messies oder Mietnomaden. Zudem könnten die Kosten nicht unabhängig vom Verursacherprinzip auf die Eigentümerinnen und Eigentümer abgewälzt werden. Aufgrund der vorgesehenen Kostenregelung bestehe die Gefahr einer derart erhöhten Belastung für kleine Eigentümerinnen und Eigentümer, dass der Wohnraum nicht mehr dem Markt zur Verfügung gestellt werde.

In Niedersachsen sind in mehreren Städten und Gemeinden zunehmend Misstände bei vermietetem Wohnraum von zum Teil erheblichem Ausmaß festzustellen. Es hat sich gezeigt, dass diese unzumutbaren, zum Teil sogar menschenunwürdigen Zustände überwiegend dem Verantwortungsbereich der Eigentümerinnen und Eigentümer oder anderen Verfügungsberechtigten zuzurechnen sind. Oft handelt es sich um sogenannte Problem- oder Schrottimmobilien. Häufig sind mehrere Mietparteien betroffen, teilweise (insbesondere bei größeren Wohnblocks) auch eine Vielzahl von Mieterinnen und Mietern. Auf diese Problemlagen reagiert das Gesetz, indem die Gemeinden - zum Schutz der Mieterinnen und Mieter - eine gesetzliche Handlungsgrundlage erhalten, damit sie rechtzeitig auf die Verfügungsberechtigten einwirken können, um menschenwürdiges Wohnen zu sichern und Wohnraum in bewohnbarem Zustand zu halten.

Gleichwohl wird nicht verkannt, dass Misstände auch von der Bewohnerschaft verursacht werden können. Wie in der Begründung zu § 4 Abs. 1 des Gesetzes ausgeführt, werden die Verfügungsberechtigten nach dem Gesetz deshalb nur für die Misstände herangezogen, die in ihren Verantwortungsbereich fallen. Dass eine Kostenabwälzung unabhängig vom Verursacherprinzip erfolge, ist insofern nicht zutreffend. Daher ist auch nicht zu befürchten, dass kleinere Eigentümerinnen oder Eigentümer nach Inkrafttreten des Gesetzes von einer Vermietung Abstand nehmen könnten. Durch die Bestimmung in § 1 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes wird zudem klargestellt, dass die Aufgabenwahrnehmung im öffentlichen Interesse erfolgt. § 1 Abs. 1 Satz 3 des Gesetzes nennt hierfür beispielhaft die Beeinträchtigung der Gesundheit oder des Kindeswohls sowie das Entstehen oder die Existenz eines sozialen Brennpunktes. Eine Instrumentalisierung der Gemeinde zulasten von Vermieterinnen und Mietern ist damit ausgeschlossen.

Sofern ein Missstand durch eine Mieterin oder einen Mieter zu vertreten ist, hat die Vermieterin oder der Vermieter die Möglichkeit, den Zivilrechtsweg zu beschreiten. Hinsichtlich der Erfolgsaussichten ist anzumerken, dass mit Wirkung vom 1. Mai 2013 für die Vermietenden die Vollstreckung ihrer mietrechtlichen Ansprüche deutlich verbessert wurde. Durch die Ergänzung der Zivilprozessordnung um die sogenannte Sicherungsanordnung (§ 283 a) und das Instrument der „Berliner Räumung“ (§ 885 a) können Vermieterinnen und Vermieter Zahlungs- und Räumungsansprüche leichter durchsetzen und haben damit auch eine bessere Handhabe gegen „Messies“ und „Mietnomaden“. Unter bestimmten Voraussetzungen, z. B. bei Vorliegen einer Gesundheitsgefahr durch Vermüllung, kann die Gemeinde auch ordnungsrechtlich gegen die Mieterin oder den Mieter vorgehen.

Die ZBS befürwortet ausdrücklich die Absicht der Landesregierung, Verwahrlosung und Missständen von Wohnraum entgegenzuwirken. Die LAG FW sieht in dem Gesetz einen ersten richtigen Ansatz zur Festlegung von Wohnungsstandards in Niedersachsen. Ein wesentliches Anliegen beider Stellen ist, im Fall einer Räumungsanordnung die Verfügungsberechtigte, den Verfügungsberechtigten oder die Gemeinde zu verpflichten, Ersatzwohnraum zur Verfügung zu stellen. Die ZBS hält es außerdem für erforderlich, die Gemeinden im Fall einer Räumungsaufforderung dazu anzuhalten, bei Bedarf ergänzende Hilfeleistungen oder Beratungsangebote zu initiieren. Dabei könne es sich sowohl um freiwillige Angebote der Freien Wohlfahrtspflege als auch Maßnahmen z. B. nach dem Niedersächsischen Gesetz über Hilfen und Schutzmaßnahmen für psychisch Kranke oder nach den Sozialgesetzbüchern handeln.

Räumungsanordnungen sieht das Gesetz für den Fall einer Unbewohnbarkeitserklärung sowie bei Überbelegung vor. Zudem kann die Gemeinde bei Bedarf auch eine vorübergehende Räumung auf der Grundlage der Generallermächtigung des § 5 Abs. 1 des Gesetzes verfügen.

Eine für unbewohnbar erklärte Wohnung ist von der Bewohnerschaft gemäß § 6 Abs. 3 des Gesetzes bis zu einem von der Gemeinde zu bestimmenden angemessenen Zeitpunkt zu räumen. Bei der Festsetzung der Räumungsfrist wird die Gemeinde unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit grundsätzlich auch berücksichtigen, ab wann Ersatzwohnraum zur Verfügung steht, soweit der Grad der Gefährdung oder Beeinträchtigung dies zulässt. Hat die oder der Verfügungsberechtigte die Unbewohnbarkeit des Wohnraums zu vertreten, so hat sie oder er gemäß § 6 Abs. 4 des Gesetzes auf Verlangen der Gemeinde dafür zu sorgen, dass die Bewohnerschaft anderweitig zu ihnen zumutbaren Bedingungen untergebracht wird. Insoweit ist dem Anliegen nach einer Inanspruchnahme der bzw. des Verfügungsberechtigten entsprochen. Erfordern Gefährdung oder Beeinträchtigung eine Räumung, bevor Ersatzwohnraum zur Verfügung steht, kann seitens der Gemeinde eine Unterbringung auf der Grundlage des Ordnungsrechts erfolgen. Es würde dann z. B. eine Notunterkunft bereitgestellt, sodass in jedem Fall Obdachlosigkeit vermieden wird. Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass die Unbewohnbarkeit kein Dauerzustand sein muss. Nach erfolgreicher Abhilfe kann wieder eine Wohnnutzung erfolgen.

Auch im Fall einer angeordneten vorübergehenden Räumung oder einer Teilräumung wegen Überbelegung kann die Gemeinde gegebenenfalls eine ordnungsrechtliche Unterbringung vornehmen. Es kann folglich keine Obdachlosigkeit eintreten. Außerdem bleibt für den Fall einer Teilräumung wegen Überbelegung anzumerken, dass die Gemeinde bei der Entscheidung, wer die Wohnung verlassen muss, gemäß § 7 Abs. 3 Satz 2 des Gesetzes den Zeitpunkt des Einzugs sowie die persönlichen und familiären Verhältnisse zu berücksichtigen hat.

Zu der weiteren Forderung der ZBS, die Gemeinden im Fall einer Räumungsanordnung dazu anzuhalten, bei Bedarf ergänzende Hilfeleistungen oder Beratungsangebote zu initiieren, ist festzustellen, dass über die Gewährung entsprechender Leistungen und Maßnahmen die jeweils zuständige Stelle im Einzelfall entscheidet.

Soweit die Verbände und sonstigen Stellen Anregungen und Einwendungen zu einzelnen Bestimmungen des Gesetzentwurfs vorgetragen haben, werden diese und deren Bewertung an den entsprechenden Stellen im Besonderen Teil der Begründung näher dargestellt.

## **B. Besonderer Teil**

Zu § 1 – Zweck und Anwendungsbereich:

### **Absatz 1**

Mit Absatz 1 wird die Zielsetzung des Gesetzes, bestimmten Unzulänglichkeiten im Wohnungsbereich entgegenzuwirken, festgeschrieben. Es wird außerdem die Zuständigkeit der Gemeinde geregelt. Nach Artikel 57 Abs. 3 der Niedersächsischen Verfassung sind die Gemeinden in ihrem Gebiet die ausschließlichen Träger der gesamten öffentlichen Aufgaben, soweit die Gesetze nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmen. Die Gemeindebehörden sind aufgrund ihrer räumlichen Nähe und ihrer Ortskenntnis am besten in der Lage, wohnraumspezifische Unzulänglichkeiten und Überbelegung im Gemeindegebiet zu erkennen und deren Auswirkung auf die örtliche Planung sowie die soziale und wirtschaftliche Tragweite einzuschätzen. Wegen der Zuständigkeit für das Meldewesen und die Erhebung grundstücksbezogener Abgaben (z. B. Grundsteuern) ist es den Gemeinden leicht möglich, Geschädigte und verantwortliche Eigentümerinnen und Eigentümer zu ermitteln und zügig die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen.

Die von der Gemeinde wahrgenommene Zuständigkeit nach diesem Gesetz stellt sich, neben ordnungsrechtlichen Elementen, im Wesentlichen als Daseinsvorsorge dar. Die Eingriffsvoraussetzungen stellen auf eine erhebliche Beeinträchtigung des Gebrauchs zu Wohnzwecken ab und liegen damit unterhalb der Eingriffsschwelle des Ordnungsrechts. Als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft nimmt die Gemeinde den Wohnraumschutz nach den jeweiligen örtlichen Erfordernissen als freiwillige Aufgabe des eigenen Wirkungskreises im Sinne des § 5 Abs. 1 Nr. 1 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes wahr. Eine landesweite Verpflichtung aller Gemeinden, die personellen und sachlichen Voraussetzungen in der Verwaltung zu schaffen, um nach diesem Gesetz tätig zu werden, wird durch das Gesetz nicht begründet. Die Regelung stellt klar, dass die Gemeinde im öffentlichen Interesse handelt. Als Regelbeispiele für ein öffentliches Interesse nennt das Gesetz die Beeinträchtigung von Gesundheit oder Kindeswohl sowie die Entstehung eines sozialen Brennpunkts. Dadurch wird ausgeschlossen, dass sowohl Mieterinnen und Mieter als auch Vermieterinnen und Vermieter die Gemeinde instrumentalisieren, um bestimmte zivilrechtliche Verpflichtungen aus dem Mietverhältnis durchzusetzen.

#### Absatz 2

Absatz 2 stellt sicher, dass gefahrenabwehrrechtliche Vorschriften unberührt bleiben, wenn die Gemeinde keinen Anlass zum Einschreiten nach diesem Gesetz sieht.

Zum Ergebnis der Verbandsbeteiligung:

Die ZBS empfiehlt, auch das Niedersächsische Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (NZwEWG) in die Auflistung in § 1 Abs. 2 des Gesetzes aufzunehmen.

Der Anregung wird nicht gefolgt. Die Bestimmung regelt das Verhältnis des Gesetzes zu anderen Rechtsvorschriften. Dies ist wichtig in Bezug auf gefahrenabwehrrechtliche Eingriffsnormen, wie sie insbesondere die Niedersächsische Bauordnung und das Niedersächsische Polizei- und Ordnungsbehördengesetz umfassen. Deshalb werden die beiden Gesetze auch explizit genannt. Das Niedersächsische Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum beinhaltet hingegen keine gefahrenabwehrrechtliche Eingriffsnorm, weshalb seine Erwähnung in § 1 Abs. 2 des vorliegenden Gesetzentwurfs auch nicht angezeigt ist. Die Berücksichtigung des Niedersächsischen Gesetzes über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum im Fall des § 5 Abs. 4 (Absehen von einer Anordnung bei Nachweis einer in absehbarer Zeit erfolgenden Umnutzung) ist sichergestellt. Insofern wird auf die Stellungnahme zur Einwendung der ZBS zu § 5 Abs. 4 verwiesen.

#### Absatz 3

Nach Absatz 3 findet das Gesetz keine Anwendung auf selbst genutztes Wohneigentum. Im Gegensatz zu vermietetem Wohnraum besteht insoweit kein besonderes Schutzbedürfnis.

Zum Ergebnis der Verbandsbeteiligung:

Das LKA weist darauf hin, dass sich durch aktuelle Forschungsprojekte herausgestellt habe, dass sich Überbelegungen von Wohnraum auch bei selbst genutztem Wohneigentum ergeben könnten, indem der Wohnraum faktisch unverhältnismäßig vielen und auch wechselnden „Gästen“ für einen längeren Zeitraum zur Verfügung gestellt werde.

Hierzu ist festzustellen, dass das Gesetz darauf ausgerichtet ist, den im Mietwohnungsbereich zu verzeichnenden, teilweise erheblichen Missständen, Verwahrlosungen und oft als Geschäftsmodell betriebenen Überbelegungen entgegenzuwirken. Im selbst genutzten Wohneigentum gilt zudem die Eigenverantwortung der Eigentümerin oder des Eigentümers. Eine Ausweitung des Anwendungsbereichs des Gesetzes auf von den Verfügungsberechtigten eigengenutzten Wohnraum ist daher nicht geboten.

#### Absatz 4

Absatz 4 stellt klar, dass die Vorschriften des Gesetzes auch für öffentlich geförderten Wohnraum gelten sowie für Wohnraum, der nach Bundesrecht öffentlich gefördertem Wohnraum gleichgestellt oder preisgebunden ist, solange die Miet- und Belegungsbindung andauert. Dies gilt auch dann, wenn in der Förderentscheidung keine Regelungen über die Folgen möglicher Vernachlässigung der Instandhaltungs- und Instandsetzungspflicht getroffen wurden.

Zu § 2 – Begriffsbestimmungen:

§ 2 enthält die für die Anwendung des Gesetzes notwendigen Legaldefinitionen.

#### Absatz 2

Der Wohnraumbegriff umfasst als Oberbegriff Wohngebäude, Wohnungen und einzelne Wohnräume. Wohnungen müssen über eine wirksame baurechtliche Genehmigung oder Nutzungsänderung im Sinne des § 44 NBauO verfügen. Sonderbauten wie Heime, Beherbergsstätten, Flüchtlingsunterkünfte, Arbeitnehmerunterkünfte, Notunterkünfte, Krankenhäuser, Kasernen etc. unterfallen nicht dem Wohnraumbegriff im Sinne dieses Gesetzes. Dies gilt auch für Gebäude, die unrechtmäßig zu Wohnzwecken genutzt werden (z. B. Büro-, Gewerbe- oder Hotelgebäude). Satz 3 verdeutlicht, dass weder Wohnraum, den eine juristische Person des öffentlichen Rechts oder ein

anerkannter privater Träger der Wohlfahrtspflege angemietet hat, um ihn Personen mit dringendem Wohnungsbedarf (z. B. Asylsuchende, Obdachlose oder von Gewalt bedrohte Frauen) zu überlassen, noch Wohnraum in einem Studenten- oder Jugendwohnheim dem Regelungszweck des Gesetzes unterfallen.

Zur dauernden Wohnnutzung geeignet und vom Gesetzeszweck umfasst ist auch leerstehender Wohnraum, solange die Nutzungsabsicht nicht aufgegeben wird. Ergibt sich aus Erklärungen der oder des Verfügungsberechtigten oder ist objektiv erkennbar, dass keine (weitere) Wohnnutzung bezweckt ist, unterfällt Wohnraum nicht dem Anwendungsbereich des Gesetzes.

#### Absatz 3

Ein Missetand besteht, wenn eine erhebliche Beeinträchtigung des Gebrauchs zu Wohnzwecken gegeben ist. Der Gebrauch zu Wohnzwecken ist insbesondere erheblich beeinträchtigt, wenn eine oder mehrere der Anforderungen an die Mindestausstattung von Wohnraum nach § 3 nicht erfüllt sind und diese in den Pflichtenkreis des Verfügungsberechtigten nach § 4 fallen.

#### Absatz 4

Der Begriff der Verwahrlosung erfasst einen Prozess, der zu einem Missetand führen kann. Er bezeichnet die Vorstufe des Missetandes. Anzeichen für Verwahrlosung können unter anderem Verschmutzung, Vermüllung, Schädlingsbefall, Schäden an der Fassade oder im Eingangsbereich sein. Verwahrlosung kann sich insbesondere aus der fortwährenden Vernachlässigung notwendiger Erhaltungsarbeiten ergeben.

Zum Ergebnis der Verbandsbeteiligung:

Die LAG FW findet die Wahl des Begriffs „Verwahrlosung“ nicht glücklich. Er erschließe sich zwar aus dem Text, werde aber in der Regel in einem anderen Kontext verwandt. Üblicherweise werde bei Personen mit Organisations-Defizit-Syndrom (Messies) von einer Verwahrlosung des Wohnraums gesprochen.

Der Anregung wird nicht gefolgt. Der Begriff der „Verwahrlosung“ ist nicht auf den genannten Kontext beschränkt, sondern wird in verschiedenen sachlichen Zusammenhängen benutzt. Er bezeichnet in der Regel einen Verlauf, der gegebenenfalls zu einem Mangelzustand führt. In diesem Sinn wird er auch im Gesetz verwendet. Gemäß der Legaldefinition in § 2 Abs. 4 des Gesetzes liegt Verwahrlosung vor, wenn ein Missetand droht, das heißt mit „Verwahrlosung“ wird - wie in der Begründung zu dieser Bestimmung ausgeführt - ein Prozess beschrieben, der zu einem Missetand führen kann. Soweit andere Länder über Regelungen zum Wohnraumschutz bzw. zur Wohnungsaufsicht verfügen, wird der Begriff der „Verwahrlosung“ dort entsprechend angewandt.

#### Absatz 5

Verfügungsberechtigte oder Verfügungsberechtigter ist, wer die Verfügungsgewalt über den Wohnraum besitzt und dies aus einem dinglichen Recht herleitet. Dies kann die Eigentümerin, der Eigentümer, die oder der Erbbauberechtigte oder die oder der aufgrund eines vergleichbaren dinglichen Rechts Berechtigte sein, z. B. Nießbraucherin oder Nießbraucher. Wesentliches Kriterium ist, dass der Wohnraum zur Fremdnutzung bereitgestellt wird. Die Verfügungsberechtigung kann auch bei einer Personenmehrheit liegen.

Bei Wohnungseigentumsanlagen bestimmt sich die Verfügungsgewalt danach, ob ein Missetand am Gemeinschaftseigentum oder am Sondereigentum entstanden ist. Die Zuordnung der einzelnen Gebäudeteile ist in § 5 des Wohnungseigentumsgesetzes geregelt. Bei Missetänden am Gemeinschaftseigentum ist Verpflichtete die Eigentümergemeinschaft, bei Missetänden am Sondereigentum die Eigentümerin oder der Eigentümer der Wohnung.

Der oder dem Verfügungsberechtigten wird die oder der von ihr oder ihm Beauftragte gleichgestellt, z. B. die Hausverwalterin oder der Hausverwalter. Ebenfalls gleichgestellt ist die Vermieterin oder der Vermieter, die oder der ihr oder sein Recht zum Besitz des Wohnraums aus einem schuldrechtlichen Mietverhältnis ableitet und hieraus eine Untervermietung begründet. Wie die oder der Beauftragte kann sie oder er Adressatin oder Adressat von Anordnungen der Gemeinde sein. Maßnahmen gemäß § 5 kann die Gemeinde ihr oder ihm gegenüber anordnen, soweit ihre oder seine Befugnisse gegenüber der oder dem Verfügungsberechtigten reichen.

#### Absatz 6

Der Begriff der Bewohnerschaft umfasst die Mieterinnen und Mieter und die aufgrund eines sonstigen Rechts Nutzungsberechtigten, z. B. aufgrund eines genossenschaftlichen Nutzungsverhältnisses. Ein Indiz für eine Nutzungsberechtigung kann ein Mietvertrag oder eine Anmeldung nach dem Bundesmeldegesetz sein.

Zu § 3 – Mindestanforderungen an Wohnraum:

Zweck des Wohnraumschutzes ist es, Wohnraum entsprechend den Mindeststandards an erträgliche Wohnverhältnisse anzupassen. Gefordert wird eine Mindestausstattung, die funktionsfähig und nutzbar sein muss. Die Anforderungen sind bewusst allgemein gehalten, damit der gesamte Wohnraum – vom Altbau bis zum Neubau – eingeordnet werden kann. Die Funktionsfähigkeit ist unter Rückgriff auf die Bestimmungen des Bauordnungsrechts (Fünfter und Sechster Teil der Niedersächsischen Bauordnung) sowie dem Maßstab des § 535 Abs. 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) zu bestimmen. Ziel des Gesetzes ist es dagegen nicht, vorhandenen noch ordnungsgemäß nutzbaren Wohnraum zu modernisieren.

Zum Ergebnis der Verbandsbeteiligung:

Der NST und der NLT regen angesichts des gemeindlichen Vollzugs des Gesetzes und zur Vermeidung zusätzlichen Arbeitsaufwandes bei den Unteren Bauaufsichtsbehörden infolge von Anfragen durch die Gemeinden an, bezüglich der Funktionsfähigkeit der Mindestausstattung auf einen Rückgriff auf die Niedersächsische Bauordnung zu verzichten und stattdessen Konkretisierungen in der Gesetzesbegründung und in einem Anwendungsleitfaden vorzunehmen.

Der Anregung wird nicht entsprochen. Die Standards der Niedersächsischen Bauordnung haben sich bei der Beurteilung der Nutzbarkeit von Wohnraum bewährt und sollen daher als Entscheidungshilfe beibehalten werden. Eine enge Zusammenarbeit zwischen der Gemeinde und der Unteren Bauaufsichtsbehörde ist im Übrigen stets anzustreben. Dies kann insbesondere in Fällen zielführend sein, in denen die Abgrenzung zwischen Wohnraum und anderen Nutzungsarten wie z. B. Arbeitnehmerunterkünften schwierig ist.

Aus Sicht der ZBS sollten die in § 3 des Gesetzes definierten Mindestanforderungen an Wohnraum auch im Bereich der ordnungsrechtlichen Unterbringung in Notunterkünften und bei den sogenannten Notschlafstellen für wohnungslose Menschen Anwendung finden, da auch in diesem Bereich ein öffentliches Interesse im Hinblick auf Mindestanforderungen an eine menschenwürdige Unterbringung bestehe.

Dem Anliegen kann nicht entsprochen werden. Die ordnungsrechtliche Unterbringung in einer Notunterkunft erfolgt wegen einer akuten Notlage, sie besitzt daher Überbrückungscharakter. Mit der Notunterkunft wird somit keine normale Wohnung zur Verfügung gestellt, sondern ein vorläufiges und befristetes Unterkommen einfacher Art. Die außerdem angesprochenen sogenannten Notfallschlafstätten sind darauf ausgerichtet, Obdachlosen einen Ort zum Übernachten anzubieten. Weder bei den Notunterkünften noch bei den Notfallschlafstätten handelt es sich folglich um Wohnraum im Sinne der Legaldefinition in § 2 Abs. 2 des Gesetzes (siehe diesbezüglich auch die Begründung zu dieser Bestimmung). Dementsprechend können die gesetzlichen Regelungen und damit die in § 3 des Gesetzes normierten Mindestanforderungen auf Notunterkünfte und Notfallschlafstätten keine Anwendung finden. Ebenso können mit dem Gesetz keine Mindeststandards für diese Unterkünfte festgelegt werden. Bereits jetzt ist aber durch gerichtliche Entscheidungen vorgegeben, dass Notunterkünfte so gestaltet sein müssen, dass die Menschenwürde gewährleistet ist. Auch für ihre Mindestausstattung wurden von der Rechtsprechung Grundsätze entwickelt.

Absatz 1

Die Vorschrift regelt exemplarisch die Mindestanforderungen an Wohnraum und soll dazu dienen, Wohnraum so auszustatten, dass untragbare, insbesondere gesundheitsschädliche Wohnverhältnisse vermieden oder beseitigt werden. Dabei greift § 3 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 die Vorschrift des § 3 Abs. 2 Satz 1 NBauO auf.

Nach Nummer 1 müssen Wohnungen und Wohnräume über ausreichendes Tageslicht und eine ausreichende Belüftung verfügen. Als Mindestanforderung ergibt sich daraus, dass Aufenthaltsräume von Wohnungen grundsätzlich über Fenster verfügen müssen. Aus der Zielrichtung des Gesetzes, untragbare Wohnverhältnisse zu vermeiden, ergibt sich, dass die Mindestanforderung dann nicht erfüllt ist, wenn eine natürliche Belichtung fehlt oder derart gering ist, dass eine Wohnung zum dauernden Aufenthalt von Menschen ungeeignet erscheint. Eine ausreichende Belüftung muss entweder über Fenster oder technische Anlagen möglich sein.

Nummer 2 schreibt den Schutz gegen Witterungseinflüsse und Feuchtigkeit vor. Dächer, Wände, Decken, Fußböden, Fenster und Türen müssen ausreichenden Schutz gegen die verschiedenen Witterungseinflüsse, wie z. B. übermäßige Wärme- und Kälteeinwirkung sowie gegen jede Art von Feuchtigkeit bieten.

Nach Nummer 3 müssen Anschlüsse für Energie- und Wasserversorgung sowie Entwässerung bestehen. Danach muss eine Wohnung neben elektrischer Beleuchtung in allen Räumen über eine ausreichende Anschlussmöglichkeit für elektrische Geräte des üblichen häuslichen Bedarfs verfügen. Zu den Mindestanforderungen gehört der Anschluss an die Trinkwasserversorgung.

Nach Nummer 4 gehört zu den Mindestanforderungen die Möglichkeit der Beheizung. Öfen oder Heizungsanlage müssen sich ohne Beeinträchtigung des Wohngebrauchs benutzen lassen. Eine Ausstattung mit mobilen Heizgeräten genügt nicht. Wie viele Räume einer Mehrzimmerwohnung beheizbar sein müssen, richtet sich nach den Umständen des Einzelfalles. Es ist davon auszugehen, dass Aufenthaltsräume jedenfalls beheizbar sein müssen.

Zu den weiteren Mindestanforderungen zählt nach Nummer 5, dass in einer Wohnung ein Herd angeschlossen werden kann. In einem einzelnen Wohnraum genügt die Möglichkeit des Anschlusses einer Kochgelegenheit.

Schließlich gehört nach Nummer 6 das Vorhandensein sanitärer Einrichtungen wie Toilette und Bad zur Mindestanforderung an Wohnraum.

Absatz 1 Satz 2 bestimmt, dass die Ausstattung nach Satz 1 Nrn. 1 bis 6 funktionsfähig und nutzbar sein muss. Es handelt sich bei den Mindestanforderungen nach Absatz 1 Satz 1 Nrn. 1 bis 6 nicht um eine abschließende Aufzählung. Anforderungen an Wohnraum, die nicht aufgeführt, jedoch die gleiche Bedeutung für die Benutzbarkeit des Wohnraums haben, können Mindestanforderungen sein.

Zum Ergebnis der Verbandsbeteiligung:

Der NST und der NLT regen an, bestimmte alternative Wohnformen von den Mindestanforderungen gesetzlich auszunehmen.

Der Anregung kann nicht gefolgt werden. Maßgebend ist, dass der Wohnraum den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohnverhältnisse entspricht. Die Gemeinde kann im Rahmen ihres Eingriffsermessens unter Berücksichtigung des Gesetzesziels prüfen, ob ein Einschreiten auch dann angezeigt ist, wenn die Bewohnerschaft freiwillig auf bestimmte Mindeststandards verzichtet. Eine gesetzliche Öffnung der Mindeststandards für besondere Einzelfälle kann jedoch zum Ausnutzen durch unredliche Vermieterinnen oder Vermieter führen und daher zum Schutze der Bewohnerschaft nicht befürwortet werden.

Nach Auffassung der ZBS sollte zu § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 des Gesetzes konkretisiert werden, dass offene Feuerstätten als primäre Feuerquelle ungeeignet sind. Angesichts der hohen Risiken und Umweltbelastung sollten darüber hinaus mit Kohleöfen perspektivisch die Mindestanforderungen nicht mehr erfüllt werden können, auch bei zeitlich befristet zur Verfügung gestelltem Wohnraum.

Die Anregungen können nicht berücksichtigt werden. Für die Erfüllung der Mindestausstattung „Feuerstätte“ ist entscheidend, dass diese rechtmäßig errichtet und betrieben wird. Feuerstätten unterliegen strengen Anforderungen, unter anderem bestimmt § 40 Abs. 1 NBauO, dass Feuerstätten betriebssicher und brandsicher sein müssen. Um sicherzustellen, dass die Anforderungen eingehalten werden, darf eine Feuerungsanlage erst dann in Betrieb genommen werden, wenn die bevollmächtigte Bezirksschornsteinfegerin oder der bevollmächtigte Bezirksschornsteinfeger insbesondere ihre sichere Benutzbarkeit geprüft und bescheinigt hat (§ 40 Abs. 6 NBauO). Hinsichtlich der Empfehlung, Kohleöfen perspektivisch nicht mehr als eine den Mindestanforderungen genügende Feuerstätte zu akzeptieren, wird darauf hingewiesen, dass eine Modernisierung von Wohnraum nicht Ziel des Gesetzes ist

Absatz 2

Zur Mindestausstattung von Wohnraum gehört die Möglichkeit der Beheizung, wobei es nicht ausreicht, dass eine Heizungsanlage funktionsfähig vorhanden ist. Die Versorgung mit Heizenergie bei Zentralheizungen zählt zur Ausstattung des Wohnraums, ebenso die zentrale Wasserversorgung und die allgemeine Stromversorgung des Gebäudes.

Absatz 3

In den Außenanlagen des Wohngebäudes müssen insbesondere die Zugänge zu dem Wohngebäude sowie Innenhöfe und vorhandene Kinderspielflächen frei von Abfallstoffen, Sperrmüll oder gefährlichen Gegenständen und Ungeziefer sein. Erfasst werden von der Regelung nur erhebliche Beeinträchtigungen der Funktionsfähigkeit und Nutzbarkeit der erfassten Außenanlagen.

Zu § 4 – Pflichten der Verfügungsberechtigten:

§ 4 definiert die Pflichten der oder des Verfügungsberechtigten.

Absatz 1

Die Pflichten erstrecken sich von der Ausstattung im Sinne des § 3 über die Instandhaltung bis zur Instandsetzung des Wohnraums. Die Instandsetzung ist das Nachholen von Instandhaltungsmaßnahmen. Hierbei ist es unerheblich, wodurch die Instandsetzungsarbeiten notwendig geworden sind, sei es durch Abnutzung, Alterung, Witterungseinflüsse oder durch unerlaubte Handlungen von Bewohnerinnen und Bewohnern oder einer anderen Person. Anknüpfungspunkt für die Bestimmung des Pflichtenkreises der oder des Verfügungsberechtigten sind die Pflichten nach Mietrecht. Der Umfang der öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen der oder des Verfügungsberechtigten ergibt sich aus der Zielrichtung des Gesetzes, Wohnungsmissständen als erhebliche Beeinträchtigungen des Gebrauchs zu Wohnzwecken entgegenzuwirken. Der ordnungsgemäße Gebrauch zu Wohnzwecken ist insbesondere bei einer Gefährdung der Gesundheit der Bewohnerschaft oder des Kindeswohls erheblich beeinträchtigt. Dies kann auch bei einer noch vorhandenen Hausinstallation aus Blei oder bei schwach gebundenen Asbestfasern in der Bausubstanz der Fall sein. Zu den Pflichten der oder des Verfügungsberechtigten im Sinne des Wohnraumschutzes gehört auch die Instandsetzung einer Klingelanlage (VGH Kassel, NVwZ-RR 1993, 412). Die oder der Verfügungsberechtigte kann nicht für Missstände herangezogen werden, die dem Verantwortungsbereich der Bewohnerschaft zuzurechnen sind, z. B. Schimmelbildung im Wohnraum aufgrund falschen Lüftungsverhaltens, Erscheinungsformen des sogenannten Messie-Syndroms.

Absatz 2

Die Pflichten der oder des Verfügungsberechtigten erstrecken sich auch auf den bestimmungsgemäßen Gebrauch der Nebengebäude und Außenanlagen.

Zu § 5 – Maßnahmen- und Anordnungsbefugnis der Gemeinde:

§ 5 stellt die für das Einschreiten der Gemeinde erforderliche Rechtsgrundlage dar.

## Absatz 1

Die Vorschrift enthält eine Generalklausel, die die Gemeinde ermächtigt, alle Anordnungen zu treffen, die erforderlich und geeignet sind, um Missstände (§ 2 Abs. 3) oder Verwahrlosung (§ 2 Abs. 4) zu beseitigen. Dies kann sich unter anderem auf die Verbesserung der Ausstattung, die Instandsetzung des Wohnraums bis hin zur vorübergehenden Räumung der Wohnung erstrecken.

Die Gemeinde kann nach pflichtgemäßem Ermessen anordnen, dass die oder der Verfügungsberechtigte bei einem überlassenen Wohnraum, der nicht den Anforderungen an die Ausstattung nach § 3 entspricht, diese Mängel beseitigt. Die Gemeinde kann ebenso im Rahmen der Pflichten der oder des Verfügungsberechtigten nach § 4 solche Instandsetzungen anordnen, die zur Beseitigung eines Missstandes oder einer Verwahrlosung notwendig sind. Hinsichtlich der Instandsetzungsanordnung haben sich die Anforderungen am Bestandserhalt zu orientieren.

Auf die Generalklausel kann die Gemeinde ebenso die Anordnung notwendiger Begleitmaßnahmen, wie eine Anordnung der vorübergehenden Räumung der Wohnung, um die Instandsetzung durchführen zu können, stützen.

Zum Ergebnis der Verbandsbeteiligung:

Die ZBS empfiehlt, die Bestimmung des § 5 Abs. 1 des Gesetzes mindestens als „Soll“-Vorschrift zu formulieren und zugleich Vorgaben für die Sachverhaltsermittlung (Kriterienkatalog) aufzunehmen. Das Vorliegen einer Verwahrlosung, eines Missstands oder einer Überbelegung mache ihres Erachtens ein umgehendes Handeln der Gemeinde erforderlich.

Der Anregung wird nicht gefolgt. Nach dem Gesetz nehmen die Gemeinden die Aufgabe des Wohnraumschutzes im eigenen Wirkungskreis als freiwillige Aufgabe wahr. Damit korrespondiert die Formulierung der Ermächtigung in § 5 Abs. 1 des Gesetzes, die die Befugnis, im Fall einer Verwahrlosung oder eines Missstands Maßnahmen zu treffen, in das pflichtgemäße Ermessen der Gemeinde stellt. Den Gemeinden werden durch das Gesetz Handlungsoptionen eingeräumt, sie sollen jedoch nicht in ihrer Entscheidungsfreiheit eingeschränkt werden, ob, wann und wie sie von den durch das Gesetz eröffneten Möglichkeiten Gebrauch machen. Sofern eine Gemeinde im Rahmen ihres pflichtgemäßen Ermessens zu der Entscheidung gelangt, nicht einzuschreiten, steht der betroffenen Bewohnerschaft noch der Zivilrechtsweg offen.

Der Empfehlung, Vorgaben für die Sachverhaltsermittlung bzw. einen Kriterienkatalog zu formulieren, wird nicht entsprochen. Für die Gemeinde gilt grundsätzlich die Amtsermittlungspflicht, dabei bestimmt sie Art und Umfang der Ermittlungen (§ 24 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes – VwVfG – in Verbindung mit § 1 Abs. 1 des Niedersächsischen Verwaltungsverfahrensgesetzes – NVwVfG –). Im Hinblick darauf, dass die Durchführung des Wohnraumschutzes im eigenen Wirkungskreis erfolgt, beschränkt sich die Aufsicht des Landes, der Landkreise und der Region Hannover im Übrigen auf die Rechtsaufsicht.

## Absatz 2

Vor dem Erlass einer Anordnung soll der oder dem Verfügungsberechtigten nach Satz 1 die Möglichkeit der freiwilligen Abhilfe – allerdings unter Fristsetzung – eingeräumt werden. Es ist geboten, zunächst den Dialog mit der oder dem Verfügungsberechtigten zu suchen und zu nutzen, um zu einer einvernehmlichen Lösung zu gelangen. Das Ziel muss jedoch stets sein, dass alle Maßnahmen im Interesse der Wiederherstellung der Gebrauchsfähigkeit des Wohnraums unverzüglich erfolgen und nicht in ihrer Durchsetzung durch das Absehen von Anordnungen verzögert werden. Daher kann der Versuch, auf freiwilliger Basis eine Abhilfe zu erreichen, unterbleiben, wenn Art und Umfang der Missstände so schwerwiegend sind, dass sie im Interesse der Bewohnerschaft sofort beseitigt werden müssen. Durch Satz 2 ist sichergestellt, dass die oder der Verfügungsberechtigte über Anordnungen nach Satz 1 auch dann unterrichtet wird, wenn sie oder er nicht selbst Adressatin oder Adressat der Anordnung ist.

## Absatz 3

Die Vorschrift schließt Anordnungen aus, soweit die Beseitigung des Missstandes aus wirtschaftlichen Erwägungen nicht mehr sinnvoll ist. Dies gebietet der Eigentumsschutz aus Artikel 14 des Grundgesetzes. Die Darlegungslast obliegt der oder dem Verfügungsberechtigten. Bei der Ermittlung des Aufwandes für die Instandhaltungsmaßnahmen ist die oder der Verfügungsberechtigte gehalten, eigene Mittel, angebotene öffentliche Fördermittel und andere zur Verfügung stehende Fremdmittel einzusetzen und zudem 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 Wohnbarkeit objektiv gebotene Instandsetzungs- und Erhaltungsmaßnahmen durchgeführt worden wären. Dieser Wert ist fiktiv zu berechnen (vgl. BVerwG, NJW 1991, 1966). Als Nachweise können insofern z. B. Wirtschaftlichkeitsberechnungen vergleichbar mit der Kostenmietberechnung, Anlage V der Steuererklärung, Einnahme-Ausgabe-Rechnung oder Ähnliches dienen. Sollte die Gemeinde dem Vortrag der oder des Verfügungsberechtigten zur wirtschaftlichen Unzumutbarkeit folgen, so hat sie dann zu entscheiden, ob der Missstand eine Unbewohnbarkeitserklärung nach § 6 zum Schutz der Bewohnerschaft oder eine Ersatzvornahme erforderlich macht.

Zum Ergebnis der Verbandsbeteiligung:

Nach Auffassung der LAG FW sei der Ansatz des § 5 Abs. 3 des Gesetzes falsch. Die oder der Verfügungsberechtigte oder die Gemeinde sei zu verpflichten, den Wohnungsverlust zu vermeiden oder entsprechend für angemessenen Ersatz zu sorgen.

Die Bestimmung des § 5 Abs. 3 des Gesetzes trägt dem Eigentumsschutz aus Artikel 14 des Grundgesetzes Rechnung. Deshalb ist es nicht möglich, von der Regelung abzusehen. Im Fall wirtschaftlicher Unzumutbarkeit hat die Gemeinde zu entscheiden, ob der Missstand eine Unbewohnbarkeitserklärung zum Schutz der Bewohnerschaft gemäß § 6 Abs. 1 des Gesetzes erforderlich macht. Trifft die Gemeinde die Entscheidung, den Wohnraum für unbewohnbar zu erklären, und hat die oder der Verfügungsberechtigte das Unbewohnbarwerden zu vertreten, so hat sie oder er auf Verlangen der Gemeinde dafür zu sorgen, dass die Bewohnerschaft anderweitig zu ihr zumutbaren Bedingungen untergebracht wird (§ 6 Abs. 4 des Gesetzes). Sofern eine Räumung notwendig ist, bevor Ersatzwohnraum zur Verfügung steht, können die Betroffenen von der Gemeinde ordnungsrechtlich, z. B. in einer Notunterkunft, untergebracht werden. Sie haben mithin keine Obdachlosigkeit zu befürchten.

Absatz 4

Bei Nachweis einer zulässigen Zweckentfremdung durch die oder den Verfügungsberechtigten soll von einer Anordnung abgesehen werden. Als Nachweis gilt die Genehmigung zur Zweckentfremdung nach gemeindlichem Satzungsrecht im Sinne des Niedersächsischen Gesetzes über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum oder die Genehmigung zur Nutzungsänderung oder zum Abbruch nach Bauordnungsrecht. Bei genehmigungsfreier Umnutzung oder Aufgabe der Vermietung kann der Nachweis über die Vorlage des Kündigungsschreibens an die Bewohnerschaft und einer Erklärung der oder des Verfügungsberechtigten, den Wohnraum zukünftig nicht zur Wohnraumvermietung nutzen zu wollen, erbracht werden.

Zum Ergebnis der Verbandsbeteiligung:

Aus Sicht der ZBS sollte der Passus „in absehbarer Zeit“ konkretisiert und damit der Zeitraum, in dem der Wohnraum anderen als Wohnzwecken zugeführt wird, näher bestimmt werden. Vorgeschlagen wird eine Zeitspanne von drei Monaten, in begründeten Ausnahmefällen könne ein abweichender Zeitraum zwischen der oder dem Verfügungsberechtigten und der Gemeinde vereinbart werden. Zugleich wird auf das Niedersächsische Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum verwiesen.

Der Anregung wird nicht entsprochen. Durch die Formulierung „in absehbarer Zeit“ ist ausreichend klargestellt, dass die Regelung nur dann greift, wenn die Umnutzung kurzfristig erfolgt. Ungeachtet dessen, sprechen auch verwaltungsökonomische Gründe gegen den Verfahrensvorschlag der ZBS. Soweit auf das Niedersächsische Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum verwiesen wird, bleibt anzumerken, dass ein aufgrund einer gemeindlichen Satzung nach § 1 NZwEWG bestehendes Zweckentfremdungsverbot nicht durch die Regelung des § 5 Abs. 4 des vorliegenden Gesetzentwurfs umgangen werden kann. Wie in der Begründung zu der Vorschrift ausgeführt, ist der geforderte Nachweis einer zulässigen Umnutzung im vorgenannten Fall durch die Vorlage der nach dem gemeindlichen Satzungsrecht vorgeschriebenen Genehmigung zu erbringen.

Zu § 6 – Unbewohnbarkeitserklärung:

Die Vorschrift räumt der Gemeinde als letztes Mittel die Möglichkeit einer Unbewohnbarkeitserklärung ein. Für unbewohnbar erklärter Wohnraum darf nach der Räumung nicht mehr für Wohnzwecke überlassen oder in Benutzung genommen werden.

Absatz 1

Nach Absatz 1 kommt eine Unbewohnbarkeitserklärung in Betracht, wenn der Wohnraum nicht über die Mindeststandards nach § 3 verfügt und diese nicht hergestellt werden können (z. B. aus technischen Gründen). Ein weiterer Grund kann vorliegen, wenn die Beseitigung von Missständen endgültig nicht angeordnet werden kann. Dies kann dann der Fall sein, wenn die Wirtschaftlichkeit nicht gegeben ist oder die Gemeinde zwar schon eine Anordnung erlassen, diese aber nach § 5 Abs. 3 wieder aufgehoben hat. Gleiches gilt bei Anordnungen der Gemeinde, welche die oder der Verfügungsberechtigte rechtskräftig erfolgreich angefochten hat, soweit die Gemeinde im Anschluss keine neue Anordnung erlässt. Schließlich kann ein Grund für die Erklärung der Unbewohnbarkeit vorliegen, wenn erhebliche gesundheitliche Schäden für die Bewohnerschaft drohen.

Zum Ergebnis der Verbandsbeteiligung:

Aus Sicht der ZBS ist die Formulierung als „Kann“-Bestimmung unzureichend. Ein unbewohnbarer Wohnraum müsse als solcher durch die Gemeinden beschieden werden. Die Formulierung als „Kann“-Vorschrift könne bei fehlender Unterbringungsmöglichkeit der betroffenen Bewohnerinnen und Bewohner durch die Gemeinde dazu führen, dass unbewohnbarer Wohnraum nicht zu solchem erklärt werde.

Es wird auf die Stellungnahme zur Einwendung der ZBS zu § 5 Abs. 1 des Gesetzes verwiesen. Ergänzend wird angemerkt, dass eine Unbewohnbarkeitserklärung mit der sich daran anschließenden Verpflichtung zur Räumung das letzte und schärfste Mittel ist. Es sind durchaus Fälle denkbar, in denen die Mindestausstattung nicht ganz hergestellt werden kann, oder ein Missstand vorliegt, dessen Beseitigung endgültig nicht angeordnet werden kann,



und es in der Gesamtabwägung aber gleichwohl unverhältnismäßig wäre, eine Unbewohnbarkeitserklärung auszusprechen. Auch diesem Aspekt trägt die Formulierung als „Kann“-Vorschrift Rechnung. Im Hinblick darauf, dass die Gemeinden ordnungsbehördlich auch für die Bereitstellung von Unterkünften für (unfreiwillig) Obdachlose zuständig sind, ist die geäußerte Befürchtung, dass bei fehlender Unterbringungsmöglichkeit eine Unbewohnbarkeitserklärung unterbleiben könnte, unbegründet.

#### Absatz 2

Die Vorschrift stellt klar, dass die Unbewohnbarkeit sowohl den Verfügungsberechtigten als auch der Bewohnerschaft bekannt zu geben ist.

#### Absatz 3

Absatz 3 bestimmt, dass die Bewohnerinnen und Bewohner verpflichtet sind, den für unbewohnbar erklärten Wohnraum zu räumen. Der Zeitpunkt, ab dem der Wohnraum geräumt werden muss, ist von der Gemeinde unter Berücksichtigung des Grades der Gefährdung oder Beeinträchtigung der Bewohnerschaft zu bestimmen. Eine Verpflichtung der Gemeinde zur Bereitstellung von Ersatzwohnraum besteht nicht.

Zum Ergebnis der Verbandsbeteiligung:

Zu den vonseiten der ZBS und der LAG FW für den Fall von Räumungsanordnungen erhobenen Forderungen wird auf die Stellungnahme im Allgemeinen Teil der Begründung verwiesen.

#### Absatz 4

Nach der Vorschrift kann die Gemeinde der oder dem Verfügungsberechtigten die Versorgung der Bewohnerschaft mit Ersatzwohnraum auferlegen, wenn sie oder er die Unbewohnbarkeit des Wohnraums zu vertreten hat und zur Stellung von Ersatzwohnraum in der Lage ist. Das ist regelmäßig der Fall, wenn sie oder er über eine angemessene freie Wohnung im Bestand verfügt. Diese Angaben können im Rahmen der Auskunftspflicht (§ 8 Abs. 1) ermittelt werden. Im Übrigen muss die oder der Verfügungsberechtigte sich in zumutbarer Weise um angemessenen Ersatzwohnraum bemühen.

#### Absatz 5

Solange ein Missstand besteht oder gesundheitliche Gefahren drohen, unterliegt der für unbewohnbar erklärte Wohnraum nach der Räumung gemäß Satz 1 einem Nutzungsverbot. Ein Verstoß gegen dieses Verbot durch die oder den Verfügungsberechtigten stellt eine Ordnungswidrigkeit nach § 11 Abs. 1 Nr. 2 dar. Soweit die Gemeinde die Bußgeldbewehrung aufgrund der besonderen Umstände des Einzelfalles für nicht ausreichend hält, kann sie nach Satz 2 zur besseren Durchsetzung des Verbots den Wohnraum versiegeln. Die Beschädigung, Ablösung oder das Unkenntlichmachen des dienstlichen Siegels stellt nach § 136 Abs. 2 des Strafgesetzbuchs (StGB) eine Straftat dar.

Die Gemeinde kann die Erklärung der Unbewohnbarkeit mit der auflösenden Bedingung versehen, dass das Nutzungsverbot nach erfolgreicher Abhilfe durch die oder den Verfügungsberechtigten endet.

Zu § 7 – Überbelegung:

Die Vorschrift regelt das mögliche Vorgehen bei Missständen durch Überbelegung und gibt der Gemeinde ein Instrumentarium zum Einschreiten. Die Überbelegung ist oftmals die Folge von Geschäftspraktiken, bei der die Notlage von Wohnungssuchenden mit besonderen Zugangsschwierigkeiten zum Wohnungsmarkt ausgenutzt wird. Daher ist eine Regelung zur Belegungsdichte erforderlich, um menschenwürdiges Wohnen sicherzustellen und unlauteren Geschäftspraktiken entgegenzuwirken.

Die Vorschrift begründet keinen Anspruch auf Überlassung eines größeren Wohnraumes. Sie stellt ein gesetzliches Verbot nach § 134 BGB dar.

#### Absatz 1

Die Vorschrift legt eine Mindestwohnfläche fest. Diese Wohnfläche ermittelt sich aus der Gesamtfläche der Wohnung im Verhältnis zur Anzahl der Bewohnerschaft. Die Belegungsdichte wurde in Anlehnung an die Anforderungen für Unterkünfte nach den technischen Regeln für Arbeitsstätten festgelegt. Sie bleibt über den Mindestanforderungen, die die Rechtsprechung zur menschenwürdigen Unterbringung für Strafgefangene oder Asylsuchende bestimmt hat. Zugleich berücksichtigt sie die in der Rechtsprechung im Zusammenhang mit einer menschenwürdigen Unterbringung von (unfreiwillig) Obdachlosen teilweise angewendete Faustformel von 10 m<sup>2</sup> pro Person. Die Wohnfläche ist entsprechend der Wohnflächenverordnung zu berechnen. Dabei bleiben Wintergärten, Schwimmbäder und ähnliche nach allen Seiten geschlossene Räume sowie Balkone, Loggien, Dachgärten und Terrassen unberücksichtigt, um die Mindestwohnfläche anhand der tatsächlich zur Verfügung stehenden bewohnbaren Fläche berechnen zu können.

Zum Ergebnis der Verbandsbeteiligung:

Nach Auffassung der ZBS sind die vorgesehenen Mindestwohnflächen pro Person (6 m<sup>2</sup> für Kinder bis zur Vollendung des 6. Lebensjahres, im Übrigen 9 m<sup>2</sup>) nicht ausreichend. Aus verschiedenen Gerichtsurteilen lasse sich bei

der Unterbringung in einer Notunterkunft eine Mindestgröße von 10 m<sup>2</sup> pro Person ableiten. Im Sinne eines friedlichen Miteinanders in der Gemeinde und der Minimierung von Aggressionspotenzialen sollten höhere Mindestquadratmeterzahlen festgelegt werden, die nicht unter dem Richtwert bei der Berechnung der Wohnfläche für Alleinstehende oder Bedarfsgemeinschaften lägen. Auch die LAG FW sieht die vorgesehene Mindestwohnfläche für Kinder und Erwachsene als zu niedrig an, sie dringt auf eine deutliche Erhöhung.

Der Forderung wird insoweit entsprochen, als die Mindestwohnfläche für alle Bewohnerinnen und Bewohner einheitlich auf 10 m<sup>2</sup> pro Person angehoben wird. Die Neufestsetzung berücksichtigt, dass die Rechtsprechung bei der Beurteilung der menschenwürdigen Unterbringung von Obdachlosen teilweise eine Faustformel von 10 m<sup>2</sup> pro Person anwendet. § 7 Abs. 1 des Gesetzes wurde entsprechend geändert. Soweit mit der Forderung eine darüber hinausgehende Erhöhung angestrebt wird, ist darauf hinzuweisen, dass die Bestimmung des § 7 Abs. 1 ausschließlich zum Ziel hat, menschenwürdiges Wohnen in Bezug auf die Belegungsdichte sicherzustellen. Ein weitergehender Wohnungsstandard ist nicht Gegenstand dieser Regelung. Über die vorgesehene Mindestwohnfläche von 10 m<sup>2</sup> pro Person wird im Übrigen in keinem Land mit Bestimmungen zum Wohnraumschutz oder zur Wohnungsaufsicht hinausgegangen.

#### Absatz 2

Ob eine Überbelegung vorliegt, richtet sich nach den Gegebenheiten zum Zeitpunkt des Räumungsverlangens. Wohnräume sind überbelegt, wenn die Belegungsdichte den nach Absatz 1 geltenden Maßstab nicht erreicht.

#### Absatz 3

Um eine Überbelegung zu beseitigen, wird die Gemeinde ermächtigt, entweder von den Verfügungsberechtigten, also im Regelfall der Eigentümerin, dem Eigentümer, der Vermieterin oder dem Vermieter, oder von der Bewohnerin oder dem Bewohner die (Teil-)Räumung überbelegter Wohnräume zu verlangen, bis der Zustand ordnungsgemäßer Belegung erreicht ist. Die Gemeinde hat hierbei den Zeitpunkt des Einzugs sowie die persönlichen und familiären Verhältnisse zu berücksichtigen. Hierdurch wird klargestellt, dass nicht in persönliche Lebens- und Wohnverhältnisse eingegriffen werden soll, sondern unlautere Geschäftspraktiken von Vermieterinnen und Vermietern unterbunden werden sollen. Die Räumung kann nach der Vorschrift auch verlangt werden, wenn die Wohnung zum Zeitpunkt der Überlassung ausreichend war, jedoch später durch die Aufnahme weiterer Personen oder die Geburt von Kindern überbelegt worden ist. Eine Ordnungswidrigkeit nach § 11 Abs. 1 Nr. 3 liegt dagegen nur dann vor, wenn bereits zum Zeitpunkt der Überlassung ein Verstoß gegen die Mindestgrößen nach Absatz 1 gegeben war.

Zum Ergebnis der Verbandsbeteiligung:

Es wird auf die Ausführungen zu § 6 Abs. 3 verwiesen.

Zu § 8 – Mitwirkungs- und Duldungspflicht, Betretrecht:

§ 8 regelt die Mitwirkungs- und Duldungspflichten der Verfügungsberechtigten und der Bewohnerschaft sowie das Betretrecht für die Beauftragten der Gemeinde. Die Ausübung des Betretrechts kann erforderlich sein, um die Notwendigkeit eines gemeindlichen Einschreitens oder die Überwachung von Anordnungen zu prüfen. Das Betreten berechtigt nicht zur Durchsuchung der Wohnung.

#### Absatz 1

Um die Sachverhaltsaufklärung zu ermöglichen, verpflichtet Satz 1 Verfügungsberechtigte und Bewohnerschaft zur Auskunft.

Für die Gemeinde gilt grundsätzlich der Amtsermittlungsgrundsatz nach § 24 Abs. 1 Satz 1 VwVfG in Verbindung mit § 1 Abs. 1 NVwVfG. Mit Satz 2 wird ausnahmsweise der Amtsermittlungsgrundsatz durchbrochen, wenn aufgrund der von der Gemeinde durchgeführten Sachverhaltsermittlung der hinreichende Verdacht besteht, dass der Mangel bauseitig begründet ist. Dann kann die Gemeinde der oder dem Verfügungsberechtigten die weitere Sachverhaltsaufklärung aufgeben. Insbesondere zwei Konstellationen sollen erfasst werden:

- a) Die oder der Verfügungsberechtigte bestreitet das Ergebnis der gemeindlichen Sachverhaltsermittlung.
- b) Die Untersuchung der Gemeinde ergibt, dass ein baulicher Mangel vorliegt, dessen Ursache sich jedoch nicht zugleich lokalisieren lässt.

Die Art und Weise der Sachverhaltsaufklärung legt die Gemeinde im Einzelfall fest. Je nach Sachverhalt kann z. B. die Heranziehung einer Fachhandwerkerin, eines Fachhandwerkers, einer oder eines Sachverständigen bestimmt werden.

Die Beauftragten der Gemeinden sind berechtigt, mit Einwilligung der Betroffenen zu angemessenen Tageszeiten Grundstücke und Wohnräume zu besichtigen. Die Zeiten orientieren sich an § 4 Abs. 3 Satz 2 NZwEWG. Das Betreten ist vorher rechtzeitig anzukündigen.

## Absatz 2

Diese Regelung stellt klar, dass ein Betreten von Grundstücken und Wohnräumen gegen den Willen der Bewohnerschaft jederzeit in Betracht kommt, wenn mit hinreichender Wahrscheinlichkeit tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, dass die oder der Verfügungsberechtigte ihren oder seinen Pflichten zur Überlassung von Wohnraum zum ordnungsgemäßen Gebrauch nicht nachgekommen ist, dass Wohnraum trotz einer vollziehbaren Räumungsanordnung wegen Unbewohnbarkeit (wieder) bewohnt wird oder überbelegt ist.

Artikel 13 Abs. 7 des Grundgesetzes lässt Eingriffe in das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung und dessen Beschränkungen nur zur Abwehr einer gemeinen Gefahr oder einer Lebensgefahr für einzelne Personen, aufgrund eines Gesetzes auch zur Verhütung dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, insbesondere zur Behebung der Raumnot, zur Bekämpfung von Seuchengefahr oder zum Schutz gefährdeter Jugendlicher zu. Demzufolge dürfen nach § 58 Abs. 9 Satz 2 NBauO Wohnungen gegen den Willen der Betroffenen nur betreten werden, wenn dies zur Abwehr einer erheblichen Gefahr für die öffentliche Sicherheit erforderlich ist (vgl. VG Osnabrück, Beschluss vom 29. Juni 2001, 2 B 35/01, juris). Nach § 24 Abs. 2 Nrn. 3 und 4 in Verbindung mit § 24 Abs. 4 NPOG darf Wohnraum jederzeit ohne Einwilligung der Inhaberin oder des Inhabers nur dann betreten werden, wenn dies zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person oder für Sachen von bedeutendem Wert erforderlich ist oder wenn von der Wohnung Emissionen ausgehen, die nach Art, Ausmaß oder Dauer geeignet sind, die Gesundheit in der Nachbarschaft wohnender Personen zu beschädigen.

Lediglich bei öffentlich gefördertem Wohnraum sind die Verfügungsberechtigten und die Parteien des Mietvertrages nach § 10 Abs. 5 Satz 1 des Niedersächsischen Wohnraumförderungsgesetzes verpflichtet, der zuständigen Stelle auf Verlangen [...] die Besichtigung von Grundstücken, Gebäuden und Wohnraum bereits dann zu gestatten, soweit dies zur Sicherung der Zweckbestimmung des Wohnraums und zur Einhaltung von Förderbestimmungen erforderlich ist. Das Niedersächsische Wohnraumförderungsgesetz verlangt für das Betretrecht nicht das Vorliegen einer erheblichen Gefahr für die öffentliche Sicherheit beziehungsweise die Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person oder für Sachen von bedeutendem Wert.

Soweit weder eine erhebliche noch eine gegenwärtige Gefahr abzuwehren ist, darf der Wohnraum zur Mängelersfassung weder auf der Grundlage des Niedersächsischen Polizei- und Ordnungsbehördengesetzes noch der Niedersächsischen Bauordnung betreten werden. Um Kommunalbediensteten den Zutritt auch zu nicht gefördertem Wohnraum gegen den Willen der Bewohnerschaft zu erleichtern, wird eine neue Rechtsgrundlage geschaffen. Die Eingriffsnorm ermöglicht das Betreten von Grundstücken und Wohnraum nicht erst zur Abwehr einer bestehenden Gefahr, sondern bereits zur Verhütung dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Es braucht also eine dringende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht bereits eingetreten zu sein; es genügt, dass die Beschränkung des Grundrechts dem Zweck dient, einen Zustand nicht eintreten zu lassen, der seinerseits eine dringende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellen würde (BVerfG, NJW 1964, 1067, 1072). Diesen Ausführungen kann entnommen werden, dass eine dringende Gefahr im Sinne des Artikels 13 Abs. 7 des Grundgesetzes vorliegt, wenn eine Sachlage oder ein Verhalten bei ungehindertem Ablauf des objektiv zu erwartenden Geschehens mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein wichtiges Rechtsgut schädigen wird. An die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts sind nach dem aus dem Grundgesetz ableitbaren Grundsatz der Verhältnismäßigkeit umso geringere Anforderungen zu stellen, je größer und folgenschwerer der möglicherweise eintretende Schaden ist. Zur Auslegung des Begriffs der dringenden Gefahr kann auf § 2 Nr. 4 NPOG zurückgegriffen werden.

## Absatz 3

Die Anordnungen der Gemeinde nach § 5 Abs. 1 richten sich gegen die oder den Verfügungsberechtigten, haben aber auch Auswirkungen auf die Bewohnerschaft, vor allem wenn Instandsetzungsarbeiten im Wohnraum ausgeführt werden müssen. Absatz 3 verpflichtet sie daher, die angeordneten Maßnahmen zu dulden und die Wohnung auch vorübergehend zu räumen. Mietrechtlich ist durch § 555 a Abs. 1 BGB eine Duldungspflicht der Mieterin oder des Mieters im Verhältnis zur Vermieterin oder zum Vermieter geregelt. Absatz 3 regelt die erforderliche Duldungspflicht der Mieterin oder des Mieters beziehungsweise der Bewohnerin oder des Bewohners gegenüber der anordnenden Gemeinde. Von den öffentlich-rechtlichen Regelungen dieses Gesetzes bleibt unberührt, ob und in welchem Umfang die Mieterin oder der Mieter von der Vermieterin oder dem Vermieter Ersatz der ihr oder ihm entstandenen Kosten verlangen kann. Dies bestimmt sich vielmehr nach den vertraglichen Vereinbarungen beziehungsweise den gesetzlichen Vorschriften des Mietrechts.

Zum Ergebnis der Verbandsbeteiligung:

Es wird auf die Ausführungen zu § 6 Abs. 3 verwiesen.

## Absatz 4

Absatz 4 trägt dem Zitiergebot aus Artikel 19 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes Rechnung.

#### Absatz 5

Dieser Absatz regelt, dass Verwaltungsakte nach diesem Gesetz auch gegenüber den Rechtsnachfolgerinnen und Rechtsnachfolgern der oder des Verfügungsberechtigten gelten. Dies betrifft sowohl Anordnungen als auch Verwaltungsakte ohne Gebotscharakter und soll ein schnelles staatliches Eingreifen auch bei häufigem Wechsel der Verfügungsberechtigten ermöglichen.

Zu § 9 – Sicherung der Kostentragung:

#### Absatz 1

Die Regelung bestimmt, für welche nach diesem Gesetz getroffenen Maßnahmen die oder der Verfügungsberechtigte die Kosten trägt.

#### Absatz 2

Soweit die oder der Verfügungsberechtigte den Anordnungen der Gemeinde nach diesem Gesetz nicht oder nicht rechtzeitig nachkommt, kann die Gemeinde nach § 66 NPOG über eine Ersatzvornahme entscheiden. Die Kosten trägt die betroffene Person. Absatz 2 sichert diese Kosten als öffentliche Last ab. Dadurch wird die Gemeinde im Fall der Zwangsversteigerung vorrangig befriedigt. Bei Insolvenz der Kostenschuldnerin oder des Kostenschuldners genießt die öffentliche Last keinerlei Vorrang. Sie begründet aber nach § 49 der Insolvenzordnung ein Recht auf abgesonderte Befriedigung aus dem Grundstück, die durch Zwangsversteigerung des Grundstücks erfolgt. Die öffentliche Last ruht auf dem Grundstück, bei Bestehen eines Erbbaurechts auf diesem. In dem durch Staatsvertrag zwischen den Ländern Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen (vgl. Gesetz vom 26. Mai 1993, Nds. GVBl. S. 121) umgliederten Gebiet (Gemeinde Amt Neuhaus und rechtselbisches Gebiet der Stadt Bleckede) ruht die öffentliche Last in den Fällen, in denen das Grundstück mit einem dinglichen Nutzungsrecht nach Artikel 233 § 4 des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuche belastet ist, auf diesem Recht. Bei Wohnungs- oder Teileigentum ruht die öffentliche Last auf diesem.

Satz 2 schafft zugunsten der Gemeinde eine Ausnahme vom Eintragungsverbot aus § 54 der Grundbuchordnung. Damit trägt das Gesetz dem Weißbuch der EU-Kommission über die Integration der Europäischen Hypothekarkreditmärkte vom 18. Dezember 2007 Rechnung, welches den Informationsgehalt des Grundbuches als Register für Kreditgeberinnen und Kreditgeber verbessern möchte. Zur Vermeidung einer Grundbuchüberfrachtung sollte die Gemeinde von ihrem Antragsrecht möglichst zurückhaltend Gebrauch machen.

Zu § 10 – Informationsrecht, Datenübermittlung:

#### Absatz 1

Das Informationsrecht steht der Bewohnerschaft zu, die zum Gebrauch des Wohnraums berechtigt ist. Hierdurch wird ausgeschlossen, dass Dritte, die nicht zum Kreis der Bewohnerschaft zählen, das Informationsrecht missbrauchen. Die Information kann formlos beantragt werden. Die Gemeinde kann über den Stand des Verfahrens, die Sachverhaltsermittlung und über Anordnungen gegenüber der oder dem Verfügungsberechtigten informieren. Die Behörde hat über die angemessene Form der Unterrichtung zu entscheiden.

#### Absatz 2

Absatz 2 schafft eine Rechtsgrundlage zur Übermittlung bestimmter wohnungsbezogener Daten an die Stellen, die ganz oder teilweise Sozialleistungen zu den Unterkunftskosten für hilfebedürftige Haushalte zahlen. Durch diese Datenübermittlungspflicht ist gewährleistet, dass die Leistungsbehörden über unzumutbare Wohnverhältnisse informiert werden und gegebenenfalls eigene Ermittlungen zur Bekämpfung von Leistungsmissbrauch durchführen können.

In Niedersachsen werden, wie bereits in anderen Bundesländern, zunehmend Fälle bekannt, in denen Menschen mit besonderen Zugangsschwierigkeiten zum Wohnungsmarkt durch ausbeuterische Vermietungspraktiken unzumutbaren Wohnverhältnissen ausgesetzt werden. Häufig lässt sich dahinter ein betrügerisches Geschäftsmodell erkennen, das auf die Verbringung von Familien aus EU-2-Staaten in nicht mehr marktgängige Immobilien (sogenannte Schrottimmobilen) zu völlig überhöhten Mieten ausgerichtet ist. Auch vor Krieg und Verfolgung geflüchtete Menschen werden zunehmend Opfer menschenunwürdiger Wohnverhältnisse. Gleiches kann auf Personen zutreffen, deren gesundheitsbedingte Einschränkung ihrer Willenskraft und ihres Urteilsvermögens (z. B. bei schweren Suchterkrankungen) ausgenutzt wird, um sie desolaten Wohnverhältnissen zu höchstmöglichen Preisen auszusetzen. Diese Personen sind zumeist auf Grundsicherungsleistungen angewiesen und können sich nicht selbst auf dem freien Wohnungsmarkt versorgen.

Das Geschäftsmodell betrügerischer Vermieterinnen und Vermieter zielt darauf ab, für niedrigsten Wohnstandard die nach der jeweiligen örtlich festgelegten KdU-Höchstgrenze nach dem Zweiten Buch des Sozialgesetzbuchs (SGB II) oder Zwölften Buch des Sozialgesetzbuchs (SGB XII) maximal zulässige Miete zu verlangen (siehe auch Bremische Bürgerschaft, Bericht des parlamentarischen Untersuchungsausschusses „Sozialbetrugsverdacht“ vom 31. Januar 2018, Drs. Nr. 19/1509, S. 80). Die Miete können sich die Vermieterinnen und Vermieter unmittelbar von den Grundsicherungsbehörden aufgrund entsprechender Erklärungen der Leistungsempfängerinnen direkt überweisen lassen (§ 22 Abs. 7 Satz 1 SGB II, § 35 Abs. 1 Satz 2 SGB XII). Je dichter Wohnraum belegt ist, desto

höher sind die erzielbaren Einnahmen. Vermieter, die am organisierten Leistungsmissbrauch beteiligt sind, schließen nach Erkenntnissen der Bundesagentur für Arbeit mit den Leistungsbeziehenden oft Mietverträge ab, die den tatsächlichen Wohnverhältnissen nicht entsprechen. Die in den Mietverträgen angegebene Wohnfläche entspricht insbesondere bei Überbelegung nicht immer den tatsächlichen Verhältnissen. Häufig wird in diesen Fällen die Miete nicht wohnflächenbezogen, sondern pro Kopf verlangt. Außerdem werden zumeist Mieten vereinbart, die für vergleichbaren Wohnraum üblicherweise zu zahlenden Beträge erheblich, teilweise um ein Mehrfaches übersteigen, sodass ein Verdacht auf Mietpreisüberhöhung (§ 5 des Wirtschaftsstrafgesetzes 1954) oder auf Mietwucher (§ 291 StGB) bestehen kann.

Nach § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II werden Bedarfe für Unterkunft und Heizung in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen anerkannt, soweit diese angemessen sind. Ähnliche Regelungen finden sich im Zwölften Buch des Sozialgesetzbuchs. Das Wohngeld dient nach § 1 Abs. 1 des Wohngeldgesetzes der wirtschaftlichen Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens. Bei Wohnraum, dessen ordnungsgemäßer Gebrauch zu Wohnzwecken im Sinne dieses Gesetzes nicht (mehr) gewährleistet ist, der überbelegt oder unbewohnbar ist, hat die zuständige Behörde nun die Möglichkeit zu prüfen, ob die von ihr übernommenen Aufwendungen weiterhin angemessen und familiengerecht sind oder ob sie gekürzt oder eingestellt werden können. Bei Neuanträgen kann die Sozialleistungsbehörde zudem bereits präventiv die Angemessenheit der Aufwendungen für den betreffenden Wohnraum prüfen, noch bevor sie den Antrag genehmigt.

Übermittelt werden bei einer Anordnung zur Ausstattung, Gestaltung, Erhaltung oder Wiederherstellung von Wohnraum sowie bei einer Erklärung der Unbewohnbarkeit das jeweilige Bescheiddatum, Ort, Straße und Hausnummer sowie bei Mehrfamilienhäusern gegebenenfalls die Lage des betreffenden Wohnraumes (z. B. dritter Stock links). Bei einem Räumungsverlangen wegen Überbelegung tritt die Übermittlung der gemessenen Wohnfläche hinzu. Da diese bei betrügerischen Vermietungsabsichten häufig nicht mit den Angaben im Mietvertrag übereinstimmt, erhält die Sozialleistungsbehörde dadurch einen weiteren Anhaltspunkt zur Sachverhaltsaufklärung.

Soweit die Gemeinde durch ihre Ermittlung Tatsachen erfährt, die auf eine Steuerstraftat schließen lassen, ist sie verpflichtet, diese Tatsachen nach § 116 der Abgabenordnung den dort genannten Stellen mitzuteilen.

Absatz 3

Die Verfügungsberechtigten sind in angemessener Form zu unterrichten.

Absatz 4

Die Vorschrift stellt klar, dass datenschutzrechtliche Bestimmungen im Übrigen zu beachten sind.

Zu § 11 – Ordnungswidrigkeiten:

Absatz 1

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 Handeln kann nach § 17 Abs. 2 OWiG im Höchstmaß nur mit der Hälfte des angedrohten Höchstbetrages der Geldbuße geahndet werden. Die Nummern 1 bis 5 bestimmen die Verstöße gegen einzelne Bestimmungen dieses Gesetzes, die als Ordnungswidrigkeit geahndet werden können.

Absatz 2

Der Höchstbetrag der Geldbuße wird in den Fällen des Absatzes 1 Nrn. 1 bis 3 auf 50 000 Euro festgesetzt. Dies ist zur Wirksamkeit der Vorschriften geboten. Bei Verstößen gegen die Auskunftspflicht und die Anordnung zur Sachverhaltsaufklärung gemäß Absatz 1 Nrn. 4 und 5 ist eine Geldbuße bis 3 000 Euro angemessen.

Die Zuständigkeit der Gemeinden für die Ahndung von Ordnungswidrigkeiten ergibt sich aus § 1 der Verordnung über sachliche Zuständigkeiten für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten.

Zu § 12 – Inkrafttreten:

Die Vorschrift regelt das In- und Außerkrafttreten des Gesetzes. Innerhalb dieses Zeitraumes können praktische Erfahrungen mit den Regelungsinstrumentarien gewonnen werden.