

Bremische Bürgerschaft – SD.NET Vorlagenformular (Ausschüsse und Deputationen)

Ressort:	Die Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau	Verantwortlich:	Möller
Abteilung/Referat:	FB01	Telefon:	2577
Vorlagentyp:	Beschlussvorlage Ausschüsse/Deputationen	Aktenzeichen:	
öff. / n.öff.:	öffentlich	Wirtschaftlichkeit:	Keine WU

Beratungsfolge	Beratungsaktion
Staatliche Deputation für Mobilität, Bau und Stadtentwicklung - 20. WP	beschließend

Titel der Vorlage:

Neufassung des Bremischen Wohnraumschutzgesetzes

Vorlagentext:

A. Problem

Nach Art 14 der Bremischen Landesverfassung (LV) hat jeder Bewohner der Freien Hansestadt Bremen Anspruch auf eine angemessene Wohnung. Es ist Aufgabe des Staates die Verwirklichung dieses Anspruches zu fördern.

Nach aktuellen wohnungswirtschaftlichen Untersuchungen, die zugleich auch Gegenstand der Beschlüsse der Kappungsgrenzen-Verordnung und der Mietpreisbegrenzungsverordnung sind, ist jedoch festzustellen, dass mindestens für das Gebiet der Stadtgemeinde Bremen derzeit von einem angespannten Wohnungsmarkt gesprochen werden kann. Ein angespannter Wohnungsmarkt liegt dann vor, wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist

Die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen gilt dann als besonders gefährdet, wenn es am Wohnungsmarkt eine Mangelsituation gibt. Für die Annahme einer solchen Situation ist es nicht erforderlich, dass davon alle Haushalte betroffen sind. Sie ist bereits dann gegeben, wenn der Marktzugang nicht nur für vereinzelte Bevölkerungsgruppen, sondern für bestimmte, nach allgemeinen Merkmalen abgrenzbare Mietergruppen verengt ist. Diese Gefährdungslage liegt aus folgenden Gründen vor:

- Die Nettokaltmieten in der Stadtgemeinde Bremen sind seit dem Jahr 2015 in der ganzen Stadt nochmals angestiegen, wenn auch stadtteilbezogen in unterschiedlichem Ausmaß. Das betrifft besonders das für die Versorgung von Haushalten mit geringeren Einkommen besonders wichtige Marktsegment der kleinen und großen Wohnungen (siehe Begründung Nr. 2.4 zur Mietenbegrenzungs-Verordnung).
- Es gibt weiterhin eine hohe Nachfrage von Transferleistungsempfänger*innen nach bezahlbarem Wohnraum, da in der Stadtgemeinde Bremen die Transferleistungsdichte überdurchschnittlich hoch ist. Demgegenüber hat sich der Bestand an Sozialwohnungen auch unter Berücksichtigung umfangreicher neuer Förderprogramme in der Stadtgemeinde Bremen erheblich verringert. Aufgrund des in der Stadtgemeinde Bremen überdurchschnittlich hohen Anteils an hilfebedürftigen Haushalten ist es daher besonders wichtig, diesen neben sozial gebundenen Wohnungen auch bezahlbare frei finanzierte Wohnungen anbieten zu können.
- Es wird aufgrund steigender Baukosten und Kaufpreise für Wohnraum erwartet, dass sich die Dynamik der steigenden Mieten in den nächsten Jahren noch fortsetzt, auch wenn die Zunahme der Mieten deutlich abgeschwächt der Dynamik der Kaufpreise für Immobilien folgt. Auch wenn derzeit die Baufertigstellungszahlen noch steigen, tritt ein Erleichterungseffekt allenfalls verzögert auf.

Die Wohnraummangellage wird überdies noch verschärft, wenn Wohnraum, der eigentlich dem freien Wohnungsmarkt zur Verfügung stünde, diesem dadurch entzogen wird, dass er beispielsweise in Ferienwohnungen umgewandelt wird, die regelmäßig für einen höheren wirtschaftlichen Ertrag sorgen, als dass dies regulär vermietete Wohnungen tun. Gleiches gilt für die Umwandlungen von Wohnungen in sonstige gewerbliche Nutzungen, sofern diese im Vergleich zur vorhandenen Wohnfläche nicht deutlich untergeordnet ist. Ein besonderes Augenmerk liegt bei der Betrachtung der Wohnraummangellage allerdings auf Leerstände. Wenn Wohnraum über einen längeren Zeitraum und ohne hinreichenden Grund leer steht, so ist dieser Wohnraum nicht nur dem Wohnungsmarkt entzogen, sondern steht auch für sonst keine andere Nutzung, mehr zur Verfügung. Dies potenziert die negativen wohnungswirtschaftlichen Folgen der Zweckentfremdung zusätzlich.

B. Lösung

Die Deputation für Mobilität, Bau und Stadtentwicklung (L) stimmt dem Gesetzentwurf zur Neufassung des Bremischen Wohnraumschutzgesetzes zu und bittet um Weiterleitung über den Senat an die Bremische Bürgerschaft.

Das Gesetz soll der Stadtgemeinde Bremen und der Seestadt Bremerhaven ermöglichen, durch den Erlass eigener Rechtsverordnung das Gesamtwohnraumangebot zu erhalten, soweit ein Wohnraummangel für das Gemeindegebiet festgestellt werden kann. Insofern kann die Umwandlung von Wohn- in Gewerberäume oder Ferienappartements, der Leerstand oder der Abriss von Wohnraum der Anzeige- bzw. Genehmigungspflicht unterworfen oder die Wiederherstellung von zweckentfremdetem Wohnraum verlangt werden. Die Mitwirkung des Landesgesetzgebers beschränkt sich dabei im Wesentlichen auf die Schaffung des dafür erforderlichen gesetzlichen Rahmens. Damit leistet das Gesetz einen sachgerechten Beitrag zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung.

Das bisher geltende Bremische Wohnraumschutzgesetz vom 26. Juni 2018 (Brem.GBl. 2018, 296) tritt am 31. März 2023 außer Kraft. Frühzeitig soll das Gesetz auf Grund der neuen wohnungsmarktpolitischen Erkenntnislage rechtssicher novelliert werden.

Im Einzelnen:

Das Gesetz schafft den Rechtsrahmen für die Regulierung von Zweckentfremdungen, indem festgestellt wird, dass eine grundsätzliche Anzeige- bzw. Genehmigungspflicht für die Zweckentfremdung von Wohnraum im Gebiet des Bundeslandes Bremen besteht. Ein solches Zweckentfremdungsverbot von Wohnraum besteht allerdings nur, wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist. Die Vorschrift schafft zugleich die Ermächtigungsgrundlage für die Stadtgemeinde Bremen und die Seestadt Bremerhaven, auf Grund eigener lokaler Untersuchungen festzustellen, ob eine solche Gefährdungslage gegeben ist.

Die Definition der Zweckentfremdung (vgl. § 2) ist dabei in zwei wesentliche Gruppen zu unterscheiden, die auch unterschiedlich auf der Tatbestandsfolgenseite behandelt werden sollen. Bei der ersten Gruppe handelt es sich um solche Zweckentfremdungen von Wohnraum, innerhalb dessen dieser einer anderen, als der Wohnnutzung zugeführt werden soll.

Die zweite Gruppe der Zweckentfremdungstatbestände entspricht nicht der Umnutzung von Wohnraum, sondern dessen vollständigen oder vorübergehenden Entzug vom Wohnungsmarkt durch Leerstand oder Beseitigung.

Aus dieser Unterscheidung ergeben sich unterschiedliche Rechtsfolgen; § 3 statuiert eine Anzeigepflicht der Zweckentfremdung der o.g. ersten Gruppe. Die Anzeigepflicht stellt zunächst ein milderer Mittel zur Genehmigungspflicht dar, sodass auf diese Weise nicht per se die Möglichkeit der Versagung einer Genehmigung geschaffen werden soll, sondern angesichts der vorhandenen Erhebungen zunächst überhaupt grundstücksgenau der Bestand an zweckentfremdeten Wohnraum in allen Stadtteilen, in denen die Verordnung nach § 1 Anwendung findet, erfasst werden und der Zweckentfremdung allenfalls mit einer angeordneten Rückführung begegnet werden soll.

§ 4 Abs. 1 regelt die Genehmigungspflicht für Zweckentfremdungen auf Grund des Leerstehenlassens von Wohnraum, sofern nicht ein Privilegierungsgrund nach § 2 Abs. 2 Nr. 3 vorliegt.

Eine Genehmigungspflicht stellt immer auch einen Eingriff in die Eigentumsrechte des Wohnungseigentümers dar, auf Grund dessen immer die privaten Interessen der Eigentümer mit dem öffentlichen Regelungsinteresse abzuwägen und in Ausgleich zu bringen sind. Hierzu gehört auch, dass zunächst geprüft wird, ob auch mildere, gleich wirksame Mittel zur Verfügung stehen. Auf Grund dessen ergibt sich die Unterscheidung zwischen der Zweckentfremdung auf Grund Leerstandes und allen übrigen Arten der Zweckentfremdung, da die Zweckentfremdung auf Grund Leerstehenlassens- wie bereits geschildert- den Wohnungsmarkt ungleich schwerer belastet, als dies bei übrigen Nutzungen der Fall ist. Die Unterscheidung zwischen Leerstand und Beseitigung ergibt sich aus dem Umstand, dass vollständige Beseitigungen von baulichen Anlagen bereits im bauaufsichtlichen Verfahren zumindest anzeigepflichtig sind. Dies gilt für den Leerstand nicht.

Ein Leerstehenlassen wird nicht gänzlich untersagt, sondern der Antragssteller hat im Antragsverfahren die Gründe für die Zweckentfremdung darzulegen. Sofern hierfür ein öffentliches oder ein vorzugswürdiges, privates Interesse vorliegt, kann die entsprechende Genehmigung erteilt werden. Zudem besteht zu Gunsten des Antragsstellers die Möglichkeit das öffentliche Interesse am Erhalt der Wohnung auszugleichen (§ 4 Abs. 3), indem in Hinblick auf Qualität, Quantität und Lage des Wohnraums Ersatzwohnraum zur Verfügung gestellt wird. Zudem besteht die Möglichkeit der Anordnung einer Ausgleichzahlung in Verbindung mit der Genehmigungserteilung um Nachteile auf dem Wohnungsmarkt monetär abgelten zu können.

§ 5 schafft eine Ermächtigungsgrundlage zur Rückführung von Wohnraum. Diese Vorschrift gibt den zuständigen Behörden die Befugnis, von den Verfügungsberechtigten die Beseitigung einer Zweckentfremdung von Wohnraum und dessen Wiederaufführung zu Wohnzwecken zu verlangen. Dies kann entweder durch Aufgabe der bisherigen, zweckentfremdeten Nutzung oder auch durch bauliche Wiederherstellung von Wohnraum (Abs. 2) geschehen. Die Anordnung einer Rückführungsverfügung erfolgt natürlich unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, der insbesondere bei Rückbauverfügung die Schwelle der Unzumutbarkeit definiert.

Verwaltungsakte zur Beseitigung einer Zweckentfremdung können mit Mitteln des Verwaltungszwangs durchgesetzt werden. Die grds. bestehende, aufschiebende Wirkung entfällt.

Das vorsätzliche oder fahrlässige Missachten der Anzeige- und Genehmigungspflicht oder das Anbieten oder die Werbung für zweckentfremdeten Wohnraum ist als Ordnungswidrigkeit bußgeldbewährt.

C. Alternativen keine

D. Finanzielle, personalwirtschaftliche und genderspezifische Auswirkungen

Durch den Erlass des Wohnraumschutzgesetzes entstehen keine Kosten. Es hat keine personalwirtschaftlichen Auswirkungen. Der Erlass des Wohnraumschutzgesetzes nutzt allen Geschlechtern gleichermaßen.

E. Beteiligung/Abstimmung

Es sind die aus der Anlage ersichtlichen senatorischen Dienststellen und Verbände als Träger öffentlicher Belange angehört worden. Die Rechtsförmlichkeitsprüfung durch den Senator für Justiz und Verfassung ist erfolgt.

Alle senatorischen Dienststellen und Verbände haben bis auf die nachfolgend Genannten keine oder eine zustimmende Rückmeldung gegeben.

Die Handelskammer Bremen und Haus & Grund lehnen den Gesetzesentwurf aus den folgenden Gründen ab:

- Es wird die Auffassung vertreten, dass dem Entwurf keine gesicherte Datenlage zu Grunde läge. Dem wird entgegnet, dass bereits auf Grund des Neuerlasses der Mietenbegrenzungsverordnung umfangreiche wohnungsmarktbezogene Untersuchungen in Bezug auf eine Wohnraumangellage bei Mietwohnungen vorgenommen worden sind. Hier wurde ausgeführt:

Die Auswertung der vorhandenen Daten zeigt, dass die Nettokaltmieten in der Stadtgemeinde Bremen seit dem Jahr 2015 in der ganzen Stadt angestiegen sind. Jedoch ist der Anstieg in den einzelnen Stadtgebieten unterschiedlich ausgeprägt.

Auffällig ist, dass nicht nur die Mieten in den zentrumsnahen Stadtteilen gestiegen sind, sondern überdurchschnittlich in den an die Innenstadt angrenzenden Stadtteilen. In den an den Randalagen befindlichen Stadtteilen sind die Mieten ebenfalls gestiegen, allerdings in geringerem Ausmaß.

Insbesondere die Mieten von sehr kleinen und sehr großen Wohnungen sind im Verhältnis teurer als die Wohnungen mittlerer Größe. Gerade diese Wohnungen sind für die Wohnraumversorgung von Ein-Personen-Haushalten oder Familien mit mehreren Kindern mit geringeren Einkommen von besonderer Bedeutung.

Es wird aufgrund steigender Baukosten und Kaufpreise für Wohnraum erwartet, dass sich diese Dynamik in den nächsten Jahren noch fortsetzt, auch wenn die Zunahme der Mieten deutlich abgeschwächt der Dynamik der Kaufpreise für Immobilien folgt.

Die aktuell zu beobachtenden höheren Baufertigstellungszahlen und die neu aufgelegten Wohnraumförderprogramme entfalten ihre Wirkung zeitversetzt und können den Preisanstieg (noch) nicht vollständig auffangen.

Für die entsprechende Datengrundlage wird auf S. 6 ff. der Begründung der MietenbegrenzungsVO verwiesen, die aus Platzgründen hier nicht im Volltext wiedergegeben werden soll.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass erst in der entsprechenden Verordnung nach § 1 S. 2 die Gebietskulissen näher bestimmt werden.

- Weiter wird kritisiert, die weiterhin nicht ausreichende Bautätigkeit in der Stadtgemeinde Bremen sei der wesentliche Grund für eine Wohnraumangellage, die bei dessen Vorliegen zu einer Entzerrung des Wohnungsmarkts führen würde und zum Entfall der Notwendigkeit des Gesetzesentwurfes führe. Diese Auffassung wird nicht geteilt. Alle Akteure auf dem Wohnungsmarkt kommen dazu überein, dass zusätzlich geschaffener Wohnraum und folglich eine Angebotserhöhung von Wohnraum zu einer Entlastung der Nachfrage nach Wohnraum führt. Zur Schaffung von Wohnraum werden geeignete Wohnbauflächen benötigt, was

durch eine zielgerichtete Innenentwicklung sowie durch die erforderliche Berücksichtigung weiterer Flächenpotenziale erreicht werden soll. Ferner stehen Wohnungsbauförderprogramme zur Verfügung, die die Förderung des Neubaus bzw. der Modernisierung von rd. 2.400 Wohnungen, davon rd. 2.270 in der Stadtgemeinde Bremen ermöglicht haben. Bis zum 30.06.2020 waren rund 1.000 Wohnungen bereits fertiggestellt.

- Es wird ferner übereinstimmend ausgeführt, dass zunächst andere wohnungsmarktpolitische Instrumente, u.a. die erhöhte Schaffung von gefördertem Wohnraum geprüft werden sollte. Dies ist trotzdem erfolgt und schließt weitere Maßnahmen aber nicht aus. Hierzu wird auf den folgenden Maßnahmenkatalog verwiesen:
 - **Bündnis für Wohnen:** Um den nötigen attraktiven und bezahlbaren zusätzlichen Wohnraum zu schaffen, ist eine gute Kooperation aller Beteiligten in Wirtschaft, Politik und Verwaltung erforderlich. Aus diesem Grund hat der Senat im August 2012 unter der gemeinsamen Federführung des Bürgermeisters und des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr ein „Bündnis für Wohnen“ initiiert. In diesem Bündnis vereinbaren die Beteiligten die gemeinsame Umsetzung der wohnungspolitischen Ziele. Dazu gehören u.a. die nachfolgend aufgeführten Maßnahmen. In diesem Rahmen sind im September 2013 im Plenum des Bündnisses für Wohnen Zwischenergebnisse der bisherigen Zusammenarbeit verabredet worden, die der Senat am 24.09.2013 als Leitlinien seiner Wohnungspolitik beschlossen hat.
 - **Gesamtstädtische Konzeption und Handlungsrahmen:** Der Stadtentwicklungsplan (STEP) Wohnen 2030 als gesamtstädtische Handlungsstrategie wurde 2020 von den Gremien beschlossen. Mit dem STEP Wohnen wird das vom Bremer Senat vorgegebene Zielbild einer wachsenden Stadt fortgeschrieben, weiterentwickelt und mit einem konkreten Instrumentarium hinterlegt. Kern ist die Entwicklung einer bedarfsgerechten sowie anpassungsfähigen Bremer Wohnungspolitik.
 - **Aktivierung von Wohnbauflächen:** Zur Sicherstellung der Versorgung mit Wohnraum ist es erforderlich, dass ausreichend geeignete Wohnbauflächen zur Verfügung stehen. Das soll vorrangig durch eine zielgerichtete Innenentwicklung sowie durch die erforderliche Berücksichtigung weiterer Flächenpotenziale erreicht werden. Ein Bericht zu den Wohnbauflächenpotenzialen wird kontinuierlich fortgeschrieben.
 - **Erhöhung der Sozialwohnungsquote:** Es ist notwendig, dass neu geschaffener Wohnraum nicht nur im höherpreisigen Marktsegment entsteht. Es muss vielmehr ein nennenswerter Anteil der neuen Wohnungen für Haushalte mit kleineren und mittleren Einkommen bezahlbar sein. In Bremen gilt seit März 2020, dass 30 % der neu geschaffenen Wohnungen Sozialwohnungen sein müssen, wenn kommunale Wohnbauflächen veräußert werden oder wenn neues Baurecht geschaffen wird.
 - **Wohnraumförderungsprogramme:** Zur Finanzierung von Sozialwohnungen hat der Senat von 2012 bis 2019 für das Land Bremen drei Wohnraumförderungsprogramme mit einem Darlehensvolumen von insgesamt 184,2 Mio. € beschlossen. Diese ermöglichen die Förderung des Neubaus bzw. der Modernisierung von rd. 2.400 Wohnungen, davon rd. 2.270 in der Stadtgemeinde Bremen (Stand 31.12.2019).
 - **Wohnungsmarkt-Monitoring:** Das Monitoring Wohnen und Bauen liefert seit 2016 einen Überblick über die wichtigsten wohnungsmarktrelevanten Einflussfaktoren. Dadurch wird ermöglicht, die tatsächliche Wohnungsmarktentwicklung mit den städtischen Zielen abzugleichen und diese entsprechend zu überprüfen sowie wohnungspolitische Entscheidungen danach auszurichten.

Die geschilderten Maßnahmen sind notwendig und erfolgversprechend, um die Neubautätigkeiten weiter zu fördern und um dabei bezahlbaren Wohnraum zu schaffen. Diese Maßnahmen decken aber nicht den Bereich ab, bei dem es darum geht, bestehenden Wohnraum nicht für den Wohnungsmarkt zu verlieren. Dieser Aspekt kann vielmehr dadurch erreicht werden, dass bestehendes Wohnungseigentum dahingehend gebunden wird, dass dieses langfristig am Wohnungsmarkt weiter angeboten wird oder diesem nur aus überwiegenden,

privaten Interesse entzogen wird. Hierfür wird durch den vorliegenden Gesetzesentwurf Sorge getragen.

- Schließlich wird angemerkt, dass dem Gesetz ein Schutzmechanismus für die individuellen persönlichen Probleme des einzelnen privaten Eigentümers fehle und daher unverhältnismäßige Eingriffsmöglichkeiten entstünden. Beispiel: Die 80-jährige alleinstehende Eigentümerin eines Fünffamilienhauses, die sich außerstande fühlt mehr als drei Mietverhältnisse zu managen, staatlich dazu genötigt werde, die übrigen 2 Wohneinheiten zu vermieten mit allen daraus resultierenden rechtlichen und wirtschaftlichen Konsequenzen – bis hin zur Privatinsolvenz. Dem Einwand kann nicht gefolgt werden. Zunächst steht grds. jeder staatliche Eingriff unter dem Vorbehalt der Verhältnismäßigkeit. Zunächst muss überhaupt nur der Leerstand genehmigt, alle übrigen Zweckentfremdungen lediglich angezeigt werden. Wenn es in Folge der Ablehnung eines Antrages auf Erteilung einer Genehmigung zu einer unbilligen Härte käme, wäre eine solche Ablehnung unverhältnismäßig und daher rechtswidrig. Dementsprechend würde ein diesbezüglicher Bescheid gar nicht erst erlassen. Dies statuiert auch § 4 Abs. 2, der stets eine Abwägung der öffentlichen Belange der Gemeinden und der privaten Interessen des Antragsstellers im Einzelfall vorsieht.

F. Öffentlichkeitsarbeit/Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Das Bremische Wohnraumschutzgesetzes wird nach Beschluss durch die Bremische Bürgerschaft im Bremischen Gesetzblatt veröffentlicht.

Einer Veröffentlichung der Begründung zum Wohnraumschutzgesetz über das zentrale elektronische Informationsregister steht nichts entgegen.

Beschlussempfehlung:

Die staatliche Deputation für Mobilität, Bau und Stadtentwicklung stimmt dem Gesetzesentwurf zur Neufassung des Bremischen Wohnraumschutzgesetzes zu und bittet um Weiterleitung über den Senat an die Bremische Bürgerschaft (L).