

Mitteilung des Senats vom 16. Dezember 2025

Wettbewerbssituation zwischen traditionellen Beherbergungsbetrieben und Anbietern alternativer Übernachtungsangebote in der Stadt Bremen

Die Fraktion der CDU hat unter Drucksache 21/659 S eine Kleine Anfrage zu obigem Thema an den Senat gerichtet.

Der Senat beantwortet die vorgenannte Kleine Anfrage wie folgt:

A. Erfassung von und Umgang mit Ferienwohnungen, Appartements und Zimmern zur touristischen oder gewerblichen Nutzung

1. Wie viele nach § 2 Absatz 1 Nummer 3 Bremisches Wohnraumschutzgesetz angezeigte Zweckentfremdungen von Wohnraum zum Zwecke der Ferienwohnungsvermietung oder Fremdenbeherbergung über insgesamt mehr als 90 Tage im Kalenderjahr gibt es aktuell in der Stadt Bremen?

Es gibt nach aktuellem Stand rund 280 Anzeigen nach § 2 Absatz 1 Nummer 2 des Bremischen Wohnraumschutzgesetzes.

2. Wie häufig wurden im Zeitraum seit 2020 Ordnungswidrigkeitsverfahren gegen die Eigentümer/Vermieter/Verfügungsberechtigten (im Folgenden „Anbieter“ genannt) solcher Ferienwohnungen eingeleitet, die ihrer Anzeigepflicht nach § 3 Absatz 2 Wohnraumschutzgesetz nicht (rechtzeitig und vollständig) nachgekommen sind? (Bitte tabellarisch darstellen und nach Jahren aufschlüsseln.)

- a) Wie und auf welchem Weg erlangten die zuständigen Behörden davon Kenntnis?
- b) Wie viele dieser Verfahren wurden inzwischen abgeschlossen? In wie vielen Fällen wurden dabei Bußgelder verhängt, und wie hoch waren diese im Durchschnitt?

- c) Inwiefern hält der Senat die Zahl der eingeleiteten Verfahren und verhängte Bußgelder sowie deren Höhe für ausreichend, um Verstößen vorzubeugen beziehungsweise sie wirksam zu sanktionieren?

Die Fragen 2 und 4 werden unter der Frage 4 gemeinsam beantwortet.

3. Wie viele nach § 59 folgende der Bremischen Landesbauordnung genehmigte, gewerblich genutzte Wohnungen (Kurzzeitvermietung, Einzelzimmervermietung, Monteurwohnungen etc.) gibt es aktuell in der Stadt Bremen?

Hierüber liegen dem Senat keine Erkenntnisse vor, entsprechende statistische Daten werden nicht erhoben.

4. Wie häufig wurden im Zeitraum seit 2020 Ordnungswidrigkeitsverfahren gegen die Anbieter solcher gewerblich genutzten Wohnungen eingeleitet, die ihrer Genehmigungspflicht nach § 59 folgende der Bremischen Landesbauordnung nicht (rechtzeitig und vollständig) nachgekommen sind? (Bitte tabellarisch darstellen und nach Jahren aufschlüsseln.)
- a) Wie und auf welchem Weg erlangten die zuständigen Behörden davon Kenntnis?
- b) Wie viele dieser Verfahren wurden inzwischen abgeschlossen? In wie vielen Fällen wurden dabei Bußgelder verhängt, und wie hoch waren diese im Durchschnitt?
- c) Inwiefern hält der Senat die Zahl der eingeleiteten Verfahren und verhängte Bußgelder sowie deren Höhe für ausreichend, um Verstößen vorzubeugen beziehungsweise sie wirksam zu sanktionieren?

Die Fragen 2 und 4 werden hier gemeinsam beantwortet.

Seitens Hinweisgebenden bezüglich der Zweckentfremdung von Wohnraum nach dem Bremischen Wohnraumschutzgesetz werden insbesondere die Funktionspostfächer der Bauordnung, des Wohnraumschutzes und des Ordnungsdienstes (Wohnungsaufsicht) genutzt.

Bei einem baurechtlichen Vollzug werden bereits formell illegale Nutzungsänderungen sowie Beseitigungen wegen Verstoßes gegen die Bremische Landesbauordnung geahndet. Die illegale Nutzungsänderung/Beseitigung steht somit in Tateinheit zu der Verletzung der Anzeigepflichten nach dem Bremischen Wohnraumschutzgesetz.

Verletzt dieselbe Handlung mehrere Gesetze, nach denen sie als Ordnungswidrigkeit geahndet werden kann, oder ein solches Gesetz mehrmals, so wird nur eine einzige Geldbuße festgesetzt. Sind mehrere Gesetze verletzt, wird die Geldbuße nach dem Gesetz bestimmt, das die höchste Geldbuße androht, vergleiche § 19 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (OWiG). Das ist hier die Bremische Landesbauordnung mit einer Androhung von Geldbußen bis zu 500 000 Euro. Die konkrete Höhe der Geldbuße hängt dabei von der Schwere des Verstoßes im Einzelfall ab.

Ein Ordnungswidrigkeitsverfahren wegen Verstoßes gegen die Anzeigepflicht kann demnach nicht eingeleitet werden, sofern eine baurechtliche Sanktion erfolgt. Aus diesem Grunde wurden keine Ordnungswidrigkeitsverfahren ausschließlich wegen eines Verstoßes nach dem Bremischen Wohnraumschutzgesetz eingeleitet.

Verfahren wegen gewerblicher Wohnnutzung werden statistisch nicht gesondert erfasst. Die nachfolgende Auswertung erfolgte daher durch Suche nach bestimmten Stichworten wie zum Beispiel „illegale Einzelzimmervermietung“, „ungenehmigte Ferienwohnung“ etc. Es ist daher möglich, dass nicht alle Verfahren wegen gewerblicher Wohnnutzung ausgewertet wurden.

Seit 2020 wurden wegen ungenehmigter gewerblicher Wohnnutzung 58 bauaufsichtliche Verfahren und 13 Ordnungswidrigkeitsverfahren eingeleitet und elf Bußgeldbescheide erlassen. Eine nach Jahren aufgeschlüsselte Übersicht findet sich in der Tabelle.

Tabelle: Eröffnete Bauaufsichtliche Verfahren und Ordnungswidrigkeitsverfahren zu ungenehmigten gewerblichen Wohnnutzungen

Jahr	2020	2021	2022	2023	2024	1-10/2025
Eröffnete bauaufsichtliche Verfahren (Einschreiten)	5	11	8	8	14	12
Eröffnete OWiG-Verfahren	5	6	1	0	0	1
Erlassene Bußgeldbescheide	2	5	4	0	0	0
Durchschnittliche Bußgeldhöhe (gerundet)	5 900 Euro	3 400 Euro	5 500 Euro	-	-	-

Die Höhe der Bußgelder berücksichtigen die Schwere der Ordnungswidrigkeiten, die persönlichen Umstände der Pflichtigen und den wirtschaftlichen Vorteil der illegalen Maßnahmen. Die

angemessene Höhe der Bußgelder steht in pflichtgemäßem Ermessen und berücksichtigt die jeweiligen Umstände des Einzelfalls.

5. Inwiefern gibt es Überschneidungen zwischen den in den Fragen Nummern 1 und 3 abgefragten Tatbeständen? Wie groß ist der um Doppelungen bereinigte Saldo aus nach Wohnraumschutzgesetz angezeigten und den nach der Bremer Landesbauordnung genehmigten „legalen“ Ferienwohnungen und gewerblich genutzten Wohnungen aktuell in der Stadt Bremen? (Falls erforderlich schätzen.)

Da es an Auswertungsmöglichkeiten für die Tatbestände aus Frage Nummer 3 fehlt, ist eine statistische Verschneidung nicht möglich. Es wird jedoch davon ausgegangen, dass für den Großteil der nach § 3 Absatz 2 Bremisches Wohnraumschutzgesetz angezeigten Ferienwohnungen auch entsprechende bauordnungsrechtliche Genehmigungen eingeholt werden.

6. Welche wesentlichen baulichen und sonstigen Rechtsnormen und Auflagen (zum Beispiel im Hinblick auf Brandschutz, Arbeitsschutz und Hygiene), Melde-, Steuer-, Abgabe- und sonstigen Pflichten gelten für die Anbieter solcher „legalen“ Ferienwohnungen und gewerblich genutzten Wohnungen in der Stadt Bremen im Einzelnen?
- a) Inwiefern unterscheiden sich diese gesetzlichen Auflagen und Pflichten von denjenigen, die für gewerbliche Beherbergungsbetriebe (Hotels, Pensionen, Ferienhäuser, Jugendherbergen etc.) in der Stadt Bremen gelten? Wie werden eventuell Unterschiede begründet?

Beherbergungsbetriebe unterliegen – wie alle anderen Unternehmen – grundsätzlich der Umsatzsteuer, der Gewerbesteuer sowie – abhängig von ihrer Rechtsform – der Körperschaft- beziehungsweise Einkommensteuer. Daneben erheben die Stadtgemeinden Bremen und auch Bremerhaven eine Tourismusabgabe als örtliche Aufwandsteuer. Diese ist im Bremischen Gesetz über die Erhebung einer Tourismusabgabe (BremTourAbgG) – („Citytax“) geregelt. Besteuert wird der Aufwand für die Möglichkeit einer entgeltlichen Übernachtung in einem Beherbergungsbetrieb. Das Gesetz definiert den Beherbergungsbetrieb als Betrieb, der gegen Entgelt kurzzeitige Übernachtungsmöglichkeiten bereitstellt. Erfasst werden damit neben Hotels, Pensionen und Jugendherbergen auch Ferienwohnungen, (möblierte) Apartments oder einzelne Zimmer, die auf Zeit vermietet werden.

Hinsichtlich der Gewerbesteuer bestehen für die kurzfristige Vermietung von Privatwohnungen Unterschiede zu den gewerblichen Beherbergungsbetrieben. Die über Onlineportale

vermittelte Überlassung von Wohnungen durch Privatleute an Privatleute stellt sich in aller Regel als Vermögensverwaltung dar, in deren Rahmen Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung erzielt werden. Diese unterliegen – anders als gewerbliche Einkünfte eines Beherbergungsbetriebs – schon im Grundsatz nicht der Gewerbesteuer. Gewerbliche Einkünfte können ausnahmsweise dann vorliegen, wenn die Vermieter:innen „professionelle“ Sonderleistungen (beispielsweise tägliche Zimmerreinigung, Frühstücksangebot) erbringen oder für seine Vermietung eine eigene hotelähnliche Organisation (beispielsweise jederzeit ansprechbares Personal) vorhalten würde.

- b) Mithilfe welcher Instrumente und Maßnahmen wird von welcher Behörde dafür Sorge getragen, dass die Anbieter von Ferienwohnungen und gewerblich genutzten Wohnungen diese Auflagen kennen, erfüllen und ihren Pflichten nachkommen?

Im Hinblick auf steuerlich zu erfüllende Pflichten sind Unternehmen gehalten, sich entweder selbst zu informieren oder sich steuerlich beraten zu lassen. Das Bestehen steuerlicher Pflichten wird als bekannt vorausgesetzt. Für die Besteuerung von Unternehmen mit Umsatzsteuer, Gewerbesteuer, Körperschaft- oder Einkommensteuer ist in der Stadtgemeinde Bremen das Finanzamt Bremen zuständig. Für die Durchführung von Außenprüfungen ist das Finanzamt für Außenprüfung, für die Durchführung des Steuerstraßverfahren ist – neben der Staatsanwaltschaft – das Finanzamt Bremerhaven zuständig. Die Tourismusabgabe wird zentral durch das Steueramt des Magistrats der Stadt Bremerhaven verwaltet. Auf der Internetseite des Steueramtes der Stadt Bremerhaven sind zahlreiche Informationen, Berechnungsbeispiele und Hinweise eingestellt.

- c) Wie viele diesbezüglichen Recherchen, Abfragen und Vor-Ort-Kontrollen fanden seit dem Jahr 2020 durch welche Behörde statt? (Bitte tabellarisch darstellen und nach Jahren aufschlüsseln.)

Hinsichtlich der Steuerpflicht in Bezug auf die Tourismusabgabe findet eine fortlaufende Kontrolle und Konsolidierung des Bestandes statt. Dies geschieht zum Beispiel über eigene Recherchen des Steueramtes im Internet, zum Beispiel auf den Seiten der gängigen Buchungsplattformen oder durch das Verfolgen von Hinweisen aus der Bevölkerung. Eine statistische Erfassung dieser Zahlen findet nicht statt. Im Hinblick auf die weiteren Steuern finden Außenprüfungen statt. Eine gesonderte statistische Erfassung von Beherbergungsbetrieben erfolgt nicht.

- d) Inwiefern finden in diesem Zusammenhang eine Zusammenarbeit und ein Datenaustausch zwischen den beteiligten Behörden statt?

Ein Datenaustausch findet im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben statt.

- e) Wie viele Verstöße gegen bauliche Auflagen beziehungsweise gegen Steuer- und Abgabepflichten wurden im Zeitraum seit 2020 festgestellt und geahndet? Wie und durch wem (zum Beispiel Hinweise oder Anzeige Dritter, Tätigkeit von Amts wegen) wurde der Verstoß bekannt? (Bitte tabellarisch darstellen und nach Jahren aufschlüsseln.)

Eine statistische Erfassung von Steuerstraßverfahren oder der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten gegen Beherbergungsbetriebe erfolgt nicht.

- 7. Wie hoch schätzt der Senat die Dunkelziffer an Ferienwohnungen beziehungsweise gewerblichen Wohnungen in der Stadt Bremen, die
 - a) nicht nach § 3 Absatz 2 Wohnraumschutzgesetz angezeigt wurden beziehungsweise
 - b) für die keine Baugenehmigung beziehungsweise genehmigte Nutzungsänderung nach § 59 folgende Bremische Landesbauordnung vorliegt?

Wie groß schätzt der Senat den um Doppelungen bereinigten Saldo an „illegalen“ Ferienwohnungen beziehungsweise gewerblich genutzten Wohnungen in der Stadt Bremen, und wie hat sich dieser nach Kenntnis des Senats seit dem Jahr 2020 entwickelt? (Bitte tabellarisch darstellen und nach Jahren aufschlüsseln.)

Dem Senat liegen aktuell keine belastbaren Zahlen vor, die eine seriöse Schätzung zulassen. Es wird jedoch daran gearbeitet, eine entsprechende Datengrundlage zu erstellen. Ein Versuch zur Ableitung der Dunkelziffer, zum Beispiel über die Anzahl der aktuell verfügbaren Inserate auf einschlägigen Onlineportalen, wird als nicht verlässlich angesehen. Die auf diese Weise zugänglichen Informationen sind zu begrenzt, um feststellen zu können, ob es sich um nach dem Bremischen Wohnraumschutzgesetz anzeigepflichtige oder nach der Bremischen Landesbauordnung grundsätzlich baugenehmigungspflichtige Angebote handelt.

- 8. Durch welche Maßnahmen will der Senat das „Dunkelfeld“ an „illegalen“ Ferienwohnungen beziehungsweise gewerblichen Wohnungen in der Stadt Bremen aufhellen und gegebenenfalls verringern?

Ein Großteil der Ferienwohnungen oder ähnlichen Kurzzeitvermietungen werden über Portale im Internet angeboten. Die zuständige Behörde arbeitet derzeit daran, im Rahmen von Abfragen

bei den einschlägigen Plattformen Auskunft über den Umfang der nicht angezeigten Ferienwohnungen zu erhalten.

Da eine unterbliebene Anzeige in einigen Fällen auch auf die Unkenntnis der gesetzlichen Pflicht zurückgeführt werden kann, wird das Bauressort die öffentlichen Informationen zur Vermietung von Ferienwohnungen beziehungsweise gewerblichen Wohnungen weiter optimieren: Der Internetauftritt der Senatorin für Bau, Mobilität und Stadtentwicklung wird kontinuierlich weiterentwickelt, um den Begriff der Zweckentfremdung von Wohnraum und die darauf bezogenen Regelungen besser zu kommunizieren. Zusätzlich wird aktuell an einer Informationskampagne in Zusammenarbeit mit den Interessensvertretungen des betroffenen Personenkreises in Bremen gearbeitet.

Weiterhin erfolgen Kontrollen durch das Ordnungsamt Bremen und den Mitarbeiter:innen der Gemeinsamen Verwaltungseinheit zur Bekämpfung von Problemimmobilien (GVBP) direkt vor Ort, wenn entsprechende Anzeigen bei den zuständigen Behörden eingehen.

B. Übernachtungsstatistik und Wettbewerbssituation

9. Auf welcher Datengrundlage stellen das Statistische Landesamt Bremen und die Wirtschaftsförderung Bremen GmbH die regelmäßig veröffentlichten Übernachtungszahlen für die Stadtgemeinde Bremen zusammen? Welche Unterkunftsarten werden in dieser Statistik berücksichtigt, welche nicht, und aus welchen Gründen geschieht dies?

Die Wirtschaftsförderung Bremen GmbH erhält die Übernachtungszahlen monatlich vom Statistischen Landesamt Bremen, das bremische Beherbergungsbetriebe mit Ausnahme der Privatquartiere und der Beherbergungsstätten mit dauerhaft weniger als zehn Schlafgelegenheiten beziehungsweise Stellplätzen erfasst.

Laut monatlich statistischem Bericht des Statistischen Landesamts Bremen basiert dies auf folgenden Rechtsgrundlagen und andere Vereinbarungen:

- EU-Verordnung Nummer 692/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Juli 2011 über die europäische Tourismusstatistik und zur Aufhebung der Richtlinie 95/57/EG des Rates (ABl. L 192 vom 22. Juli 2011, S. 17), zuletzt geändert durch delegierte Verordnung (EU) 2020/1569 der Kommission vom 23. Juli 2020
- Durchführungsverordnung (EU) Nummer 1051/2011 der Kommission vom 20. Oktober 2011 zur Durchführung der Verordnung (EU) Nummer 692/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates über die europäische Tourismusstatistik in Bezug

auf den Aufbau der Qualitätsberichte sowie die Datenübermittlung (Abl. L 276 vom 21. Oktober 2011, S.13), zuletzt geändert durch Durchführungsverordnung (EU) Nummer 81/2013 der Kommission vom 29. Januar 2013

- Beherbergungsstatistikgesetz (BeherbStatG) vom 22. Mai 2002 (BGBl. I S. 1642), zuletzt geändert durch Artikel 11 des Gesetzes vom 28. Juli 2015 (BGBl. I S. 1400)

10. Wie würden sich die jährlichen Übernachtungszahlen in der Stadt Bremen seit dem Jahr 2020 nach Einschätzung des Senats darstellen, würden darin nicht nur Übernachtungen in gewerblichen Beherbergungsbetrieben, sondern auch in Ferienwohnungen, Appartements und gewerblich genutzten Wohnungen Berücksichtigung finden?

- a) Welchen Einfluss hat die wachsende Zahl dieser Angebote aus Sicht des Senats auf die Aussagekraft, Vergleichbarkeit und Interpretation der offiziell ausgewiesenen Übernachtungszahlen?
- b) Inwiefern hält der Senat zukünftig den Ausweis der Übernachtungszahlen in allen Unterkunftsarten und getrennt nach ebendiesen für möglich und erstrebenswert, um die tatsächliche Entwicklung des touristischen Marktes besser abzubilden? Inwiefern wird er sich dafür einsetzen? (Bitte begründen.)

Siehe Frage 9. Die in Bremen erfassten Zahlen sollten den bundesweit beziehungsweise europaweit erfassten Zahlen entsprechen, um die Vergleichbarkeit aufrecht zu erhalten. Eine zusätzliche Erhebung von Übernachtungszahlen auch in Betrieben unter zehn Schlafgelegenheiten würde bei den Unternehmer:innen zu einem Bürokratieaufbau führen. Kosten und Nutzen wären wirtschaftlich zu überprüfen.

11. Inwiefern führt der Anstieg der Übernachtungszahlen nach Kenntnis des Senats sachlogisch und tatsächlich auch zu einem entsprechenden Umsatzwachstum bei den Beherbergungsbetrieben in der Stadt Bremen? Wie hat sich der jährliche Gesamtumsatz der Branche nach Kenntnis des Senats seit dem Jahr 2020 entwickelt?

Dem Senat liegen aktuell keine belastbaren Zahlen zur Umsatzentwicklung der Beherbergungsbetriebe in der Stadt Bremen vor.

12. Inwiefern teilt der Senat die Einschätzung des DEHOGA Bremen, dass der Anstieg der Übernachtungszahlen nicht automatisch Rückschlüsse auf die wirtschaftliche Realität der Beherbergungsbranche in der Stadt Bremen, insbesondere der Hotellerie, zulässt?

- a) Wie schätzt der Senat die aktuelle wirtschaftliche Situation der Beherbergungsbranche in der Stadt Bremen ein?
- b) Wie hat sich insbesondere deren Auslastung im Jahresdurchschnitt seit dem Jahr 2020 im Vergleich zum Bundesdurchschnitt entwickelt?

Dem Senat liegen aktuell keine belastbaren Zahlen zur aktuellen wirtschaftlichen Situation der Beherbergungsbranche in der Stadt Bremen vor.

Laut Statistischem Landesamt Bremen hat sich die durchschnittliche Auslastung der Schlafgelegenheiten in der Stadt Bremen von 25,7 Prozent im Jahr 2020 auf 44,8 Prozent im Jahr 2024 entwickelt. Im Jahr 2025 liegt die Stadt Bremen von Januar bis September bei einer Auslastung von 44,0 Prozent.

Laut Statistischem Bundesamt hatten Betriebe der Hotellerie mit 25 und mehr Gästezimmer im Bundesland Bremen im September 2025 eine Auslastung der Gästezimmer von 56,4 Prozent, deutschlandweit lag die Auslastung der Gästezimmer in Betrieben der Hotellerie mit 25 und mehr Gästezimmern bei 60,2 Prozent.

13. Inwiefern sieht der Senat – auch unter Würdigung seiner Antwort auf die Frage Nummer 6. a) – eine Wettbewerbsverzerrung zwischen traditionellen Beherbergungsbetrieben und Anbietern „alternativer Übernachtungsangebote“? (Bitte begründen.)

Eine Wettbewerbsverzerrung zwischen traditionellen Beherbergungsbetrieben und Anbietern:innen „alternativer Übernachtungsangebote“ sieht der Senat nicht.

14. Welche Maßnahmen plant der Senat, um faire Wettbewerbsbedingungen zwischen den unterschiedlichen Unterkunftsarten herzustellen?

Siehe Antwort auf Frage 13. Insofern sieht der Senat keinen Handlungsbedarf.