

Stellungnahme

Gesetzentwurf „Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum“ (Fraktion der SPD)

Dringlicher Gesetzentwurf „Gesetz gegen Leerstand und Zweckentfremdung von Wohnraum“ (Fraktion DIE LINKE)

Martin Vaché, Dr. Holger Cischinsky, Dr. Philipp Deschermeier,
Dr. Max-Christopher Krapp
12.08.2019

1 Anlass

Mit Schreiben des Hessischen Landtags vom 10.4.2019 wird das IWU um Stellungnahme zu zwei vorgelegten Gesetzentwürfen gebeten:

- Die Fraktion der SPD legt einen Gesetzentwurf „Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum“ – Drucksache 20/170 vor.
- Die Fraktion DIE LINKE legt einen dringlichen Gesetzentwurf „Gesetz gegen Leerstand und Zweckentfremdung von Wohnraum“ – Drucksache 20/238 vor.

Anmerkung: Das IWU hat zu ähnlich lautenden Gesetzentwürfen bereits am 24.04.2012 und am 31.5.2016 Stellungnahmen abgegeben, die auch heute noch teilweise aktuell sind. Die folgenden Ausführungen sind deshalb ohne Kennzeichnung in Teilen aus diesen Stellungnahmen übernommen, soweit sich die Sachlage nicht geändert hat.

2 Regelungsintentionen

Beide Gesetzentwürfe streben die Wiedereinführung einer gesetzlichen Grundlage in Hessen an, die Gemeinden die Möglichkeit geben soll, Zweckentfremdung von Wohnraum zu verhindern. Das Zweckentfremdungsverbot war mit der Aufhebung der Hessischen Verordnung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum zum 27. Mai 2004 weggefallen.

Weiterhin beziehen sich beide Gesetzentwürfe auf die Verhinderung von vorsätzlichem Leerstand. Darunter wird Leerstand verstanden, der nicht durch nachvollziehbare Gründe, z.B. Modernisierungsabsicht oder auf die unmittelbare Zukunft ausgerichtete Vermietungsabsicht, begründet wird, sondern vielmehr aus einem Verwertungskalkül heraus entsteht, das eine zukünftige Verwertbarkeit höher einschätzt als die derzeit erzielbare Wohnnutzung. Dabei kann diese Verwertungsabsicht sowohl in Form einer zukünftigen Wohnnutzung erfolgen als auch in Form einer Grundstücksnutzung und Neubebauung.

Als dritte Zielsetzung wird in beiden Entwürfen die Einführung einer Landesverordnung zum § 172 Absatz 1 Satz 4 BauGB genannt. Dieses Instrument im Rahmen städtebaulicher Erhaltungssatzungen ermöglicht es, dass die Länder per Verordnung festlegen, dass in den von den Kommunen festgelegten Gebieten auch die Begründung von Wohnungseigentum oder Teileigentum genehmigungspflichtig wird. Auch wenn die Regelungsintention vorrangig städtebaulicher Natur ist (Erhaltung baulicher Anlagen und der Eigenart von Gebieten), soll damit indirekt die Verdrängung von Mietern durch Umwandlung von Mietwohnungen einfacher und mittlerer Standards in höherwertige Eigentumswohnungen begrenzt werden.

Beide Entwürfe behandeln damit drei eigenständige wohnungspolitische Zielsetzungen:

1. Umnutzungen von Wohnungen sollen verhindert werden.
2. Vorsätzliche Nutzungsunterlassungen von vorhandenem Wohnraum (sog. spekulativer Leerstand) sollen verhindert werden.
3. Eigenarten städtebaulicher Gebiete sollen gegen Aufwertungsdruck geschützt werden.

Im Folgenden werden die wesentlichen Aspekte der Zielsetzungen diskutiert.

2.1 Zweckentfremdung

Eine Zweckentfremdung liegt dann vor, wenn eine Wohnung anderen Zwecken als eine Wohnnutzung im baurechtlichen Sinne zugeführt wird. Nach dem Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 25. März 1996 (4 B 302.95 -, BRS 58 Nr. 56) liegt eine Wohnnutzung vor, wenn eine auf Dauer angelegte Häuslichkeit, Eigengestaltung der Haushaltsführung und des häuslichen Wirkungskreises sowie Freiwilligkeit des Aufenthalts vorliegen. Damit wird nicht nur eine Abgrenzung gegen andere, nicht Wohnzwecken dienende gewerbliche Nutzungsformen erreicht, sondern auch eine Abgrenzung gegen wohnähnliche Unterkunftsformen wie z.B. Heimunterkünfte mit sozialen Dienstleistungen, die Nutzung als reine Schlafstelle oder die Wohnnutzung bei nicht auf Dauer angelegter Häuslichkeit (Ferienwohnung, sog. Wohnen auf Zeit). Eine Dauerhaftigkeit erfordert es nicht unbedingt, dass eine Wohnung auf unabsehbare Zeit als Lebensmittelpunkt begründet wird. Zweitwohnsitzwohnungen stellen damit keine Zweckentfremdung dar.

Eine Zweckentfremdung erfordert es daher, dass

1. nicht auf Dauer angelegte wohnnutzungsähnliche Nutzungen (Ferienwohnungen) vorliegen, oder
2. eine gewerbliche Nutzung vorliegt.

Zu 1. Ferienwohnungen:

In letzter Zeit sind verstärkt die Vermietungstätigkeiten von Wohnungen als Ferienwohnungen in größeren Städten in die öffentliche Diskussion geraten. Eine genaue Quantifizierung des Phänomens für Hessen ist aktuell noch nicht möglich. Es ist jedoch anzunehmen, dass der Markt für diese Angebote in den letzten Jahren zugenommen hat. Hierfür können mehrere begünstigende Faktoren angeführt werden: Zunehmende Nachfrage nach individuellen touristischen Angeboten, zunehmende Mobilität und Internationalisierung im Ausbildungs- und Arbeitsmarkt, fehlendes Angebot an kleinen Wohnungen für temporären Aufenthalt im regulären Wohnungsmarkt, Ausweichbewegungen in den Teilmarkt möblierter Kurzfristvermietungen in Folge der Mietpreisbremse etc.

Dabei sind verschiedene Fallkonstellationen zu unterscheiden:

- Die Nutzung einer Wohnung zum Betrieb einer Beherbergungsstätte stellt auch ohne Zweckentfremdungsverbot eine nicht rechtskonforme Nutzung dar, da Beherbergungsstätten anderen baurechtlichen Standards genügen müssen. Eine Verhinderung einer derartigen missbräuchlichen Nutzung ist daher unter Anwendung bestehender Rechtsinstrumente möglich. Das Problem dürfte daher in erster Linie im wirksamen Vollzug liegen.
- Die Nutzung von Teilen einer Wohnung (Untervermietung als Ferienwohnung) kann mit der Wohnnutzung konform gesehen werden, wenn die Wohnnutzung überwiegt und die Wohnnutzung parallel weiterbetrieben wird.
- Die Nutzung von gesamten Wohnungen zur entgeltlichen Überlassung als Ferienwohnung oder für vergleichbare zeitlich befristete Wohnverhältnisse ist nicht als Wohnnutzung zu werten¹.

¹ Bezogen auf eine Ferienwohnnutzung hat das OVG Mecklenburg-Vorpommern in seiner Entscheidung vom 08.01.2008 (OVG Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 08.01.2008 – 3 M 190/07) ausgeführt: „Die im Kern des Beschwerdevorbringens stehende Frage, ob sich eine Ferienwohnnutzung bauplanungsrechtlich (lediglich) als eine Unterform der Wohnnutzung darstellt und damit im vorliegend festgesetzten Allgemeinen Wohngebiet zulässig ist, beantwortet der Senat im Sinne der erstinstanzlichen Entscheidung, wonach es sich bei der gebotenen typisierenden Betrachtung bei der Ferienwohnnutzung gegenüber der allgemeinen Wohnnutzung um eine eigenständige Nutzungsart handelt.“

- Die Nutzung einer Wohnung als Zweitwohnung entzieht zwar dem Wohnungsmarkt Wohnraum, der zur Dauernutzung geeignet wäre, fällt aber nicht unter den Begriff der Zweckentfremdung und kann deshalb nicht mit diesem Rechtsinstrument reguliert werden. Hierfür stehen den Kommunen bei Bedarf finanzielle Instrumente wie die Zweitwohnungsteuer zur Verfügung, um die Nutzer von Zweitwohnsitzen an kommunalen Lasten angemessen zu beteiligen und die Attraktivität von Zweitwohnungen zu reduzieren..

Insgesamt ist ein Verbot der dauerhaften Nutzung als Ferienwohnung oder zu Beherbergungsgebieten in typisierten Wohngebieten nach BauNVO über das geltende Bauplanungsrecht sowie dessen Berücksichtigung im Bauordnungsrecht möglich. Ein Regulierungslücke bestand jedoch im ungeplanten Innenbereich oder in Gebietskulissen des Typs „Urbanes Gebiet“ (§6a BauNVO 2017). Diese wurde mit Einführung des §12a HWoAufG geschlossen. Die Wirksamkeit dürfte auch hier in erster Linie vom Vollzug abhängen.

Zu 2. Gewerbliche Nutzung:

Die gewerbliche Nutzung von Wohnungen entzieht dem Wohnungsbestand Kapazitäten und ist daher grundsätzlich abzulehnen, wenn tatsächlich eine Angebotsknappheit auf dem Wohnungsmarkt besteht. Dies kann für den südhessischen Ballungsraum Rhein-Main sowie für Teile Mittel- und Nordhessens bejaht werden².

Das IWU hat 2009 in einer Studie für das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (Kirchner, Joachim 2009: Aufhebung des Wohnraumzweckentfremdungsverbotes. Auswirkungen auf den Wegfall von Wohnungen durch Nutzungsänderungen (Baumaßnahmen an bestehenden Gebäuden)) die Auswirkungen des Wegfalls des Zweckentfremdungsverbotes auf das Wohnungsangebot untersucht. Die Studie konnte damals für die Städte Frankfurt, Darmstadt, Wiesbaden, Offenbach und Kassel für die Jahre 2005 bis 2008 keine nennenswerten empirisch belegbaren Verluste an Wohnraum in den betroffenen Stadtgebieten belegen. Zwar kann argumentiert werden, dass die Aufhebung des Zweckentfremdungsverbotes in einer anderen Marktlage als heute erfolgte. Dazu ist jedoch anzumerken, dass im Vergleich zur damaligen Lage, die von weitgehend ausgeglichenen Wohnungsmärkten gekennzeichnet war, die Umwandlung von Wohnraum in gewerblich genutzte Räume angesichts der Nachfrage nach Wohnimmobilien in den betroffenen Stadträumen als wirtschaftliche Strategie von noch geringerer Bedeutung sein dürfte. Vielmehr war in den letzten Jahren ein Trend in die Gegenrichtung zu beobachten, d.h. die Umwandlung von schlecht vermarktungsfähigen Bürogebäuden in Wohnungen. Aufgrund seiner Konstruktion ist das Instrument des Zweckentfremdungsverbotes gerade nicht dazu geeignet, in Zeiten knappen Wohnungsangebots wirksam den Wegfall von Wohnraum durch Nutzungsänderungen zu verhindern, da bei dieser Marktlage die Wohnnutzung als wirtschaftlich bessere Verwertungsstrategie gelten darf.

Insgesamt könnte das Problem bei Vorliegen anderer Marktbedingungen als heute durchaus wieder aktuell werden. Angesichts der allgemeinen Flächenengpässe kann davon ausgegangen werden, dass die Flächenkonkurrenz zwischen Wohnen und Gewerbe in Zukunft wieder zunehmen wird. Dazu ist jedoch anzumerken, dass Zweckentfremdungen in der Vergangenheit in erster Linie im Bereich repräsentativer Gründerzeitbauten in bestimmten Lagen beobachtet wurden. Die Potenziale an Objekten, die zwischen den Märkten hin und her zu wechseln drohen, sind daher relativ gering einzuschätzen. Ein Zweckentfremdungsverbot, das auf einzelne Nutzungseinheiten abstellt, kann auch nicht die durch Flächenkonkurrenz entstehenden Probleme lösen, die vorrangig zu Abbruch von Wohngebäuden und Neubebauung mit Gewerbeimmobilien führen dürften. Dies muss vorrangig durch das Instrumentarium des Planungsrechts gelöst werden.

² Kirchner und Rodenfels (2017): Wohnungsbedarfsprognose Hessen 2040. Institut Wohnen und Umwelt im Auftrag des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung. Darmstadt 2017

Zusammenfassend zeigen Beispiele aus anderen Städten, dass auch bei wirksamem Vollzug mit einer Untersagung von Zweckentfremdung trotz hohen Aufwands nur geringfügige Verbesserungen des Wohnungsangebotes erreicht werden können³.

Die Wiedereinführung einer gesetzlichen Grundlage zum Erlass kommunaler Zweckentfremdungsverbote wird von den Autoren daher als Ergänzung bestehender wohnungspolitischer Instrumente gesehen, die angesichts der angespannten Lage auf den Wohnungsmärkten vorrangig Signalwirkung entfalten dürfte. Angesichts der in den letzten Jahren aufgelaufenen Wohnungsdefizite kann dies eine angebotsorientierte Wohnungspolitik nicht ersetzen. In jedem Fall ist zu bedenken, dass die kommunalen Wohnungsämter für den Vollzug eventueller Genehmigungen und Kontrollen zuständig sind und der Aufwand erheblich sein dürfte. Ein Erlass ohne wirksamen Vollzug würde die intendierte Signalwirkung an die Marktteilnehmer ins Gegenteil verkehren.

Um eine dauerhafte Sicherung des Wohnungsbestandes zu erreichen, erscheint darüber hinaus eine direkte Kopplung an das Vorliegen bestimmter Marktsituationen (knapper Wohnungsbestand, Versorgungsgefährdung) als problematisch, da damit regelmäßig in Zeiten geringerer Nachfrage Bestandsschutzfälle geschaffen werden dürften, die die Wirksamkeit des Instruments in nachfolgenden Phasen angespannter Marktlagen erschweren.

2.2 Spekulativer Leerstand

Leerstände auf Wohnungsmärkten können unterschieden werden in solche, ohne die ein Wohnungswechsel oder Modernisierungen nicht möglich wären, und strukturelle Leerstände. Diese sind entweder Folge temporärer oder dauerhafter Nichtbenutzbarkeit (dauerhaft fehlende Marktfähigkeit oder Folge spekulativer Erwägungen. Spekulativer Leerstand als betriebswirtschaftlich rationales Verhalten kann dann vorliegen, wenn der Barwert einer zukünftigen Nutzungs- oder Verwertungsoption höher ist als der einer gegenwärtigen Nutzung. Dies ist z.B. im Falle starker Preissteigerungserwartungen am Wohnungsmarkt, besonders in Vorbereitung einer Verkaufs- oder Nutzungsänderungsabsicht möglich. In der Regel dürften jedoch auch in diesen Fällen eher die teilweise komplizierten Eigentums- und baurechtlichen Verhältnisse für Perioden mit Nutzungsausfall verantwortlich sein als die bewusste Zurückhaltung des Eigentümers..

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass Fälle des vorsätzlichen Leerstandes negativ zu beurteilen sind, aber der Vorwurf des Vorsatzes einer sachgerechten Prüfung bedarf. Zu den in den Gesetzentwürfen genannten Prüfkriterien wird entsprechend unten Stellung genommen.

Für die Einschätzung der Potenziale zur Sicherstellung von leerstehendem Wohnraum ist eine Abschätzung des quantitativen Umfangs absichtsvoll leerstehender Wohnimmobilien erforderlich. Diesbezügliche flächendeckende oder repräsentativ erhobene Daten liegen für Hessen nicht vor. Eine Erhebung offensichtlicher Leerstände über längere Zeit reicht dazu nicht aus, es müsste dabei auch die Spekulationsabsicht richtig beurteilt werden können. Andernfalls sind valide Ergebnisse kaum zu erwarten. Ersatzweise kann daher auf Zahlen zur allgemeinen Leerstandssituation zurückgegriffen werden. Dabei deuten die neuesten verfügbaren Leerstandsquoten des Jahres 2017 im Geschoßwohnungsbau (Frankfurt: 0,4%, Darmstadt: 0,5%, Offenbach: 1,1%, Wiesbaden: 1,7%, alle Angaben nach CBRE-empirica-Leerstandsindex) nicht auf das Vorhandensein von strukturellen oder spekulativen Leerständen in umfangreichem Maß in den genannten Stadträumen hin, auch wenn die Erhebung nicht repräsentativ ist. Die Leerstände bewegen sich im Vergleich mit den letzten Jahren auf äußerst niedrigem Niveau. Die Einschätzung, dass Wohnungsengpässe quantitativ in bedeutsamem Maße auf vorsätzliche Leerstände zurückzuführen wären, wird durch die Zahlen daher nicht bestätigt. Die Autoren schätzen deshalb die Potenziale eines Verbots absichtsvollen Leerstands auf den Wohnungsmarkt eher als gering ein.

³ In München wird beispielsweise die Überprüfung, ob eine Zweckentfremdung vorliegt, durch Kontrollen und Hinweise aus der Bevölkerung, vorgenommen. Für das Jahr 2018 wurde bei 18.057 überprüften Einheiten in 370 Fällen eine Zweckentfremdung festgestellt. Dies entspricht einer Trefferquote von 2% (<https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Sozialreferat/Wohnungsamt/Zweckentfremdung/Zahlen-Daten.html>).

2.3 Erweiterter Milieuschutz

Nach § 172 Absatz 1 BauGB kann die Gemeinde durch Satzung (d.h. auch durch Bebauungsplan) regeln, dass in bestimmten Gebieten Rückbau sowie die Änderung oder die Nutzungsänderung baulicher Anlagen der Genehmigung bedürfen. Hierfür ist keine Regelung des Landes erforderlich. Praktiziert wird dies in starkem Maße bspw. in München und Berlin, aber auch Frankfurt hat derartige Milieuschutzgebiete ausgewiesen bzw. prüft die Einrichtung weiterer Gebiete.

§ 172 Absatz 1 Satz 4 ermöglicht darüber hinaus, dass die Länder per Verordnung festlegen, dass in den von den Kommunen festgelegten Gebieten auch die Begründung von Wohnungseigentum oder Teileigentum durch Teilung von Mietwohngebäuden genehmigungspflichtig wird. Damit soll die Verdrängung von Mietern durch Eigentümer begrenzt werden.

In den letzten Jahren hat die Hessische Landesregierung bereits eine Kappungsgrenzenverordnung sowie eine Verordnung für die Neuvertragsmietbremse erlassen. Die dadurch beschränkten Mieterhöhungsspielräume haben jedoch auch dazu beigetragen, die Differenz zwischen nachhaltig erzielbarer Miete und anderen Verwertungsmöglichkeiten, insbesondere dem Verkauf als Eigentumswohnung, weiter zu erhöhen. Der Aufwertungsdruck auf den Bestandsmietwohnungsmarkt wurde durch die mietrechtlichen Eingriffe daher tendenziell weiter erhöht. Diesem Trend dürfte das Mietrechtsanpassungsgesetz vom 18.12.2018 mit der Deckelung modernisierungsbedingter Mieterhöhungen und der Verfolgung von Maßnahmen als Ordnungswidrigkeit nach § 559d Satz 1 Nr. 1. - 4. BGB bereits weitgehend entgegengewirkt haben. Die Genehmigungspflicht von Umwandlungen in begründeten Gebieten stellt dazu eine ergänzende Schutzmaßnahme dar.

Die Notwendigkeit einer solchen Maßnahme ist im Einzelfall zu begründen. Aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive kann es grundsätzlich begrüßenswert sein, dass Investitionen zur Begründung von Wohneigentum getätigt werden. Solange Neubau wegen seines Preisniveaus und der Kapazität der bauenden Akteure weitgehend im mittel- bis hochpreisigen Segment mit einem Fokus auf selbstnutzende Eigentümer und Kapitalanleger stattfindet, ist es wünschenswert, dass diese Investitionsbereitschaft in der derzeitigen Wohnungsmarktlage möglichst nicht in Bestandswohnungen fließen, sondern den Neubau stärken. Ein Umwandlungsverbot kann damit zur sinnvollen Lenkung von Investitionen beitragen. Angesichts des in manchen Städte und Gemeinden immer noch zu beobachtenden Investitionsstaus in baukulturell wertvollen Altbauquartieren kann die Umwandlung in selbst genutztes Eigentum jedoch auch einen wertvollen Beitrag zur Stadtsanierung leisten und die Flächenneuinanspruchnahme bremsen.

Die Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen ist aber auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass gerade die Städte ein sehr großes Angebot an Mietwohnungen bereitstellen. Frankfurt und Offenbach sind die beiden westdeutschen Gemeinden mit der niedrigsten Eigentumsquote. Es bleibt daher auf gesamtstädtischer Ebene diskussionswürdig, ob nicht mit einer Erhöhung der Wohneigentumsquote auch positive Effekte verbunden sein können – etwa eine Minderung hoher Fluktuationsquoten und eine Verbesserung des Wohnungsangebots für Haushalte in der familiengründenden Phase. Allerdings ist in der derzeitigen Marktlage bereits eine deutliche Erhöhung der Wohneigentumsquote durch den Neubau festzustellen. So lag der Anteil der Eigentumswohnungen an den gesamten Baufertigstellungen im Wohnungsneubau in den hessischen kreisfreien Städten im Jahr 2017 zwischen ca. 45% in Frankfurt und Kassel und 69% in Darmstadt (Quelle: Amtliche Statistik der Baufertigstellungen in Wohngebäuden in Hessen nach Kreisen im Jahr 2017, Statistisches Bundesamt) und damit deutlich über den Anteilen im Bestand. Langfristig führt diese Tendenz damit zu einer Verschiebung zugunsten höherer Wohneigentumsquoten in den genannten Städten. Eine Sicherung bestehender Mietwohnungsangebote in bestimmten Wohnquartieren kann daher aus sozialen und städtebaulichen Interessen zielführend sein. Eine Kopplung an Gebietskulissen der Mietpreisbremse wird nicht als zielführend angesehen, da es sich bei Maßnahmen nach §172 BauGB im Regelfall um kleinteiligere Gebietskulissen handelt und die lokale Situation von unterschiedlichen Bedingungen geprägt sein kann. Im Zuge der Umsetzung im Rahmen kommunaler Satzungsbeschlüsse sind daher die Notwendigkeit und der Umfang der betroffenen Gebiete im Einzelfall abzuwägen. Dabei ist auch das Schutzbedürfnis der jeweiligen Gebiete hinreichend zu begründen.

Insgesamt haben Erfahrungen aus anderen Städten gezeigt, dass eine Genehmigungspflicht von Umwandlungen die Neubegründung von Wohneigentum im Mietwohnungsbestand deutlich verringern kann. Mit einer gezielten Genehmigungspolitik kann darüber hinaus auch eine sozialverträgliche Umwandlung gesteuert werden. Eine sachgerechte Anwendung des Instruments im Rahmen ohnehin geplanter Erhaltungssatzungen ist daher begrüßenswert. Die nach wie vor hohe Nachfrage an derartigen Angeboten kann jedoch zu Übersprungseffekten führen, gerade in Städten, in denen nur Teilbereiche der nachgefragten Standorte geschützt sind. Diese nicht intendierten Nebeneffekte einer lokal begrenzten Gebietskulisse sind daher entsprechend zu antizipieren.

3 Anmerkungen zu einzelnen Regelungsinhalten

3.1 Gesetzentwurf „Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum“ (Fraktion der SPD)

Zu § 1 Absatz 1: Der Kriterienkatalog orientiert sich im Wesentlichen an Vorlagen aus anderen Bundesländern. Auffällig ist, dass die Nutzung als Ferienwohnung oder zu vergleichbaren kurzzeitigen Wohnformen nicht im Kriterienkatalog enthalten ist. Damit wird die in den obigen Ausführungen als wesentlich erkannte Form der Zweckentfremdung nicht abgedeckt.

Zur Verfahrensvereinfachung erscheint eine Aufführung von Ausnahmen und Abweichungen (vgl. § 2 Absatz 2 ZwVbG Berlin) sinnvoll, die klarstellen, dass bei begründetem Vorliegen von Kriterien keine Zweckentfremdung vorliegt. Insbesondere die Bemessung zweckentfremdungsrelevanter Leerstände allein an der Dauer des Leerstands ist kritisch zu sehen, da Leerstände von drei Monaten z.B. zur Koordinierung von Baumaßnahmen in mehreren Wohneinheiten gerade in Zeiten knapper Verfügbarkeit von Bauleistungen nicht unüblich sind. Es erscheint daher in jedem Fall sinnvoll, dem Kriterium des Zeitraums lediglich eine Vermutungswirkung zukommen zu lassen (vgl. § 3 Absatz 2 HWOZBG vom 29.11.1994).

Zu § 1 Absatz 2: Der Erlass von Zweckentfremdungssatzungen sollte auch anderen Begründungsinstrumenten als der Hessischen Mietenbegrenzungsverordnung offen stehen. Wie bereits oben dargelegt, entfaltet das Instrument vor allem dann eine nachhaltige Wirkung, wenn es auf Dauer angelegt ist, um die Entstehung von Bestandsschutz nach Zweckentfremdungen zu vermeiden.

Zu § 2: Die Integration dieses Instruments in ein Zweckentfremdungsgesetz erscheint sinnvoll.

Insgesamt erscheint der Gesetzentwurf relativ knapp gehalten und bedarf zur Präzisierung der Regelungsinhalte einer entsprechenden Rechtsverordnung.

3.2 Dringlicher Gesetzentwurf „Gesetz gegen Leerstand und Zweckentfremdung von Wohnraum“ (Fraktion DIE LINKE)

Zu § 2 Absatz 2: Auffällig ist, dass die Nutzung als Ferienwohnung oder zu vergleichbaren kurzzeitigen Wohnformen nicht im Kriterienkatalog enthalten ist. Damit wird die in den obigen Ausführungen als wesentlich erkannte Form der Zweckentfremdung nicht abgedeckt.

Zu § 2 Absatz 2 Nr. 4 i. V. mit § 2 Absatz 3 Nr. 5: Hier wird als Kriterium nur der Bauabgang durch Abbruch genannt. Andersherum wird eine Abweichungsregel nur für Abgänge durch Zusammenlegen von Wohneinheiten vorgeschlagen, wenn sich dadurch eine Wohnfläche von maximal 120 m² ergibt. Dies öffnet eine Regelungslücke, da Bauabgänge durch Zusammenlegen überhaupt nicht unter die Kriterien zu fallen scheinen. Die Festlegung von wohnwertmerkmalsbezogenen Sachverhalten erscheint grundsätzlich mit der Regelungsentention der Zweckentfremdung nicht kompatibel, da es sich um gemeindeweite Regelungen handelt. Derartige Kriterien kommen üblicherweise im Rahmen von städtebaulichen Satzungen nach § 172 BauGB zum Tragen und betreffen eine klar umgrenzte Gebietskulisse innerhalb des Gemeindegebiets.

Zu § 2 Absatz 2 Nr. 5: Dieses Kriterium dürfte indirekt durch Kriterium 3 erfüllt sein. Der Nachweis einer darüber hinausgehenden absichtsvollen Handlung dürfte im Vollzug schwer zu erbringen sein.

Zu § 3: Die Integration dieses Instruments in ein Zweckentfremdungsgesetz erscheint sinnvoll. Allerdings wird eine „Sollregelung“ nicht für sinnvoll erachtet, da dieses Instrument nur in begründeten Fällen wirksam zum Einsatz gebracht werden kann. Eine Anwendung in allen nach § 1 Absatz 1 bestimmten Gemeinden erscheint nicht zielführend.

Zu § 4: Die Ausführungen enthalten wesentliche Präzisierungen z.B. hinsichtlich der Durchführung von Ausgleichszahlungen oder zur Schaffung von Ersatzwohnraum, die besser zum Gegenstand einer Rechtsverordnung gemacht werden sollten.

Zu § 6: Diese an dem ZwVbG Berlin oder dem Hamburgischen Wohnraumschutzgesetz abgeleiteten Regelungen erfordern eine entsprechende ressourcenintensive Beteiligung der kommunalen Verwaltungen an der Durchführung von Rechtsfolgen von Verstößen gegen Zweckentfremdungsverbote. Sie werden daher für die Anwendung in den meisten hessischen Gemeinden nicht als angemessen angesehen.