

Das Verbot der Zweckentfremdung – Medizin für angespannte Wohnungsmärkte?

Werden ursprünglich als Wohnraum errichtete Objekte zeitweilig oder dauerhaft einer anderen Nutzung zugeführt, wird dem Wohnungsmarkt Substanz entzogen. Das wird dann problematisch, wenn der Wohnungsmarkt in einer Gemeinde ohnehin angespannt oder sogar überhitzt ist. Das klingt zunächst widersinnig, könnten doch gerade in diesen Regionen hohe Mieten erzielt werden. Doch das Kalkül der Eigentümer geht von anderen Prämissen aus. Wird Wohnraum für andere Zwecke genutzt, lassen sich zum einen (z.B. bei AirB&B) möglicherweise höhere Renditen erzielen; zum anderen unterliegen diese Nutzungen nicht dem strengen Reglement des Mietrechts (Mieterhöhung, Kündigung). Daher versuchen Länder und in der Folge Kommunen mit Hilfe sog. Zweckentfremdungsverordnungen Wohnraum für seine eigentliche Bestimmung dauerhaft zu erhalten. Als Beispiel sei das bayerische Zweckentfremdungsgesetz (ZwEWG) herangezogen. Das Gesetz besteht seit 1972 und ist vom Bundesverfassungsgericht als verfassungsgemäß bezeichnet worden.

In dem Gesetz wird den Gemeinden die Möglichkeit gegeben eigene Zweckentfremdungssatzungen zu erlassen (Art. 1). Die Satzung kann für Gebiete erlassen werden, in denen – so der Gesetzestext – „die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist.“ Solche Satzungen sind auf maximal 5 Jahre befristet; die Umwandlung von Wohnraum ist dann zwar nicht unmöglich, bedarf aber der Genehmigung durch die Gemeindeverwaltung. Als Zweckentfremdung gilt danach, wenn

- der Wohnraum zu mehr als 50% der Gesamtfläche für gewerbliche oder berufliche Zwecke verwendet oder überlassen wird,
- baulich derart verändert oder in einer Weise genutzt wird, dass er für Wohnzwecke nicht mehr geeignet ist,
- mehr als 8 Wochen im Kalenderjahr für Zwecke der Fremdbeherbergung genutzt wird,
- länger als drei Monate leer steht oder
- beseitigt wird.

Für die Anwendung in der Praxis sind dabei zwei Probleme zu lösen. Zunächst ist zu klären, ob es in der Gemeinde Gebiete gibt, die überhaupt die Voraussetzungen für den Erlass einer Satzung erfüllen. Dafür benötigt die Gemeinde belastbare Informationen, die in der Regel in der Verwaltung nicht auf Abruf zur Verfügung stehen. Denn das Gesetz arbeitet mit einigen unbestimmten Rechtsbegriffen („ausreichend“, „angemessene Bedingungen“, „gefährdet“), deren Konkretisierung wohl nur durch ein Gutachten erfolgen kann.

Zum Zweiten aber muss die Gemeinde auch jene Objekte ausfindig machen, auf die das Verbot der Zweckentfremdung angewandt werden kann. Nur wenige Gemeinden dürften über ein Leerstandskataster verfügen oder haben die personellen Kapazitäten, Wohnungsbörsen zur Vermittlung von Wohnungen für eine vorübergehende Nutzung (AirB&B u.a.) regelmäßig zu durchforsten. Ganz besonders schwierig ist die Nutzung für gewerbliche oder berufliche Zwecke nachzuweisen –

denn ein Anwaltsschild an einem Mietshaus ist allenfalls ein Indiz. Wo solche Sachverhalte vorliegen, ist im Zweifel nur durch den kommunalen Außendienst festzustellen.

Die Gemeinde hat mithin ein Definitions- und ein Vollzugsproblem. Daher wird die Wirksamkeit eines Zweckentfremdungsverbots durchaus bezweifelt. Allerdings hat die Androhung eines Bußgeldes von bis zu 500.000 Euro (Art. 4) möglicherweise eine gewisse Abschreckungswirkung.

In einer Anhörung des Hessischen Landtages hat die zuständige Mitarbeiterin des Münchener Amtes für Wohnen und Integration über die langjährige Erfahrungen der Stadt mit dem Zweckentfremdungsverbot berichtet. Insgesamt zog sie ein positives Fazit. Immerhin seien 2018 370 Wohnungen vor einer Zweckentfremdung bewahrt sowie 166 gewerblich genutzte und 105 leerstehende Wohnungen wieder als Wohnungen vermietet worden. Die Bußgelder für 53 Fälle blieben mit knapp 1 Mio. Euro aber eher relativ gering. Das wird in München als Folge der Präventivwirkung angesehen.

Ein Zweckentfremdungsverbot ist sicher kein Allheilmittel für angespannte Wohnungsmärkte, aber es zeigt, dass der Staat alle Möglichkeiten nutzen will, um allen Menschen zu einer (bezahlbaren) Wohnung zu verhelfen. Die heikle Problematik einer Unternutzung von Wohnraum (Alleinstehende in großen Wohnungen) allerdings wird – sicher aus gutem Grund – in dem Zweckentfremdungsgesetz nicht angesprochen.

Zu den Erfahrungen aus München: www.faz.net/aktuell/rhein-main/region-und-hessen/muenchen-gute-erfahrungen-mit-zweckentfremdungsverbot-1634524.html

Januar 2020