

Inhaltsübersicht

Einführung	19
A. Reaktivierung eines Rechtsgebiets	20
B. Zielsetzung der Untersuchung	23
C. Gegenstand der Untersuchung	24
D. Forschungsstand	32
E. Gang der Untersuchung	34

Teil 1

Rechtspolitische, rechtstatsächliche und rechtshistorische Grundlagen des Zweckentfremdungsrechts 35

A. Legislative Zielsetzung der Zweckentfremdungsgesetze	35
B. Wohnraumknappheit, Kurzzeitvermietungen und ökonomische Effekte des Zweckentfremdungsrechts	38
C. Historische Entwicklung des Zweckentfremdungsrechts	52

Teil 2

Einfachrechtlicher Kontext des Zweckentfremdungsrechts 73

A. Binnenrechtsvergleichende Systematisierung der Zweckentfremdungs- gesetze	73
B. Stellung des Zweckentfremdungsrechts im Kanon der Regulierungsinstru- mente zur Bekämpfung angespannter Wohnungsmärkte	107
C. Verhältnis des Zweckentfremdungsrechts zu weiteren Materien des einfa- chen Rechts	157

Teil 3

Anforderungen des höherrangigen Rechts an das Zweckentfremdungsrecht 199

A. Verfassungsrecht	199
B. Unionsrecht	264

Schlussbetrachtung	309
A. Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse	309
B. Schaffung eines Musterzweckentfremdungsgesetzes	316
C. Ausblick	317
Literaturverzeichnis	318
Sachverzeichnis	344

Inhaltsverzeichnis

Einführung	19
A. Reaktivierung eines Rechtsgebiets	20
B. Zielsetzung der Untersuchung	23
C. Gegenstand der Untersuchung	24
I. Zweckentfremdungsgesetze der Länder	24
1. Begriffsbestimmung	25
2. Bestandsaufnahme	25
3. Grundstruktur	27
4. Keine Beschränkung auf Referenzländer oder -städte	27
II. Grenzen des Untersuchungsgegenstands	28
1. Kein Kommentar oder Handbuch des Zweckentfremdungsrechts	28
2. Untergesetzliche Zweckentfremdungsnormen	28
3. Plattformregulierung	31
4. Landesverfassungsrecht	32
D. Forschungsstand	32
E. Gang der Untersuchung	34

Teil 1

Rechtspolitische, rechtstatsächliche und rechtshistorische Grundlagen des Zweckentfremdungsrechts	35
A. Legislative Zielsetzung der Zweckentfremdungsgesetze	35
I. Denkbare Ziele im Zweckentfremdungsrecht	35
II. Auswertung der Materialien der Zweckentfremdungsgesetze	36
III. Berliner Besonderheit	38
B. Wohnraumknappheit, Kurzzeitvermietungen und ökonomische Effekte des Zweckentfremdungsrechts	38
I. Charakteristika von Wohnungsmärkten	39
II. Die Entwicklung des Wohnungsmarkts in Deutschland	41
III. Die ökonomischen Effekte der Kurzzeitvermietung von Wohnraum	43
1. Nordamerika	45
2. Europa	46
3. Deutschland	46

4. Zwischenergebnis.....	49
IV. Die ökonomischen Effekte von Zweckentfremdungsregelungen	49
V. Fazit	51
C. Historische Entwicklung des Zweckentfremdungsrechts	52
I. Erste Regelungen gegen Ende des Ersten Weltkriegs	53
II. Vorschriften aus der Zeit der Weimarer Republik	54
III. Regelungen aus der Zeit des Nationalsozialismus	57
1. Gesetzliche Ermächtigung des Reichsarbeitsministers 1936	57
a) Verordnungen des Reichsarbeitsministers 1936 bis 1940	58
b) Verordnung des Reichsarbeitsministers 1941	60
2. Zweckentfremdungsverordnung 1942	61
IV. Gesetzgebung des Alliierten Kontrollrats nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs	63
V. Gesetzgebung auf Bundesebene	64
1. Wohnraumbewirtschaftungsgesetz	64
2. Wohnungsbindungsgesetz 1965	66
3. Art. 6 MietRVerbG	67
VI. Landesgesetzgebung seit der Föderalismusreform I	69
VII. Fazit	71

Teil 2

Einfachrechtlicher Kontext des Zweckentfremdungsrechts 73

A. Binnenrechtsvergleichende Systematisierung der Zweckentfremdungsgesetze	73
I. Regelungsansatz und -dichte: Spezielles Gesetz vs. einzelne Regelungen	74
II. Handlungsform: Satzungsermächtigung vs. Verordnungsermächtigung	75
III. Normatives Ermessen der Satzungs- und Ordnungsgeber	76
IV. Tatbestandliche Voraussetzungen des Satzungs- oder Verordnungserlasses	78
1. Gefährdung der Wohnraumversorgung	78
a) Formulierungen der Landesgesetze	78
b) Auslegung der Tatbestandsmerkmale	80
2. Subsidiarität der Satzung oder Verordnung	82
V. Vorgaben für den räumlichen und zeitlichen Anwendungsbereich der Satzung oder Verordnung	82
1. Möglichkeit des Erlasses für Teile des Gemeindegebiets	82
2. Befristung der Satzung oder Verordnung	84
VI. Vorgaben für die Genehmigungspflicht	85
1. Wohnraumbegriff	85
a) Objektiver Wohnraumbegriff	85

b) Gemischt objektiv-subjektiver Wohnraumbegriff	87
c) Keine Legaldefinition des Begriffs des Wohnraums	87
2. Zweckentfremdungsbegriff	88
a) Tendenz zu weitem Verständnis mit beispielartigen Unterfällen	88
b) Üblicher Kanon der Unterfälle	89
aa) (Überwiegende) Verwendung für gewerbliche oder berufliche Zwecke	89
bb) Verwendung als Ferienwohnung, für Zwecke der Fremdenbeherbergung oder Kurzzeitvermietung	90
cc) Leerstand	91
dd) Wohnverhindernde bauliche Veränderung oder Zerstörung	92
ee) Beseitigung oder Abbruch	93
c) Ausnahmen und Genehmigungsfreiheit	94
VII. Vorgaben für die Genehmigungsfähigkeit der Zweckentfremdung	94
1. Tatbestandliche Voraussetzungen der Genehmigungserteilung	94
2. Rechtsfolge bei Tatbestandserfüllung	96
a) Gebundene Entscheidung vs. Ermessen	96
b) Rechtsnatur des Genehmigungsvorbehalts	97
aa) Unklarheiten bei der Einordnung	97
bb) Gängige Abgrenzungskriterien	98
cc) Anwendung der Abgrenzungskriterien auf das Zweckentfremdungsrecht	99
dd) Kein Erkenntnisgewinn durch Zuordnung	100
3. Nebenbestimmungen	101
4. Entscheidungsfrist und Genehmigungsfiktion	101
VIII. Behördliche Befugnisse	102
1. Überprüfung der Einhaltung des Zweckentfremdungsverbots	102
a) Auskunftspflichten	102
b) Befugnisse zum Betreten von Wohnraum	104
2. Befugnisse bei Verstößen gegen ein Zweckentfremdungsverbot	104
IX. Anzeigepflichten und Registriernummer	105
X. Ordnungswidrigkeiten und Bußgeldbewehrung	106
XI. Vereinheitlichungstendenz der Zweckentfremdungsgesetze	107
B. Stellung des Zweckentfremdungsrechts im Kanon der Regulierungsinstrumente zur Bekämpfung angespannter Wohnungsmärkte	107
I. Bauleitpläne	108
1. Unterschiede zwischen den Instrumenten	109
a) Räumlicher Geltungsbereich	109
b) Aufstellungsverfahren	109
c) Zielsetzungen	110
2. Bauplanungsrechtlicher Wohnbegriff	111
3. Optionen der Kommune zur Adressierung der Zweckentfremdungstatbestände	112

a)	Berufliche Verwendung	113
aa)	Unterschiedliche Differenzierungsgrade.....	114
bb)	Nutzungen im Sinne des § 13 BauNVO als Hauptanwendungsfälle	115
cc)	Planerische Feinsteuerung	116
dd)	Überschießende Regulierung aus der Perspektive der Wohnraumerhaltung	117
b)	Kurzzeitvermietung	119
aa)	Identifikation der zentralen Anwendungsfälle	119
bb)	Bauplanungsrechtliche Qualifikation der Nutzungen	121
cc)	Zulässigkeit in den einzelnen Baugebieten und Möglichkeiten planerischer Feinsteuerung	123
dd)	Überschießende Regulierung aus der Perspektive der Wohnraumerhaltung	127
ee)	Festsetzung eines Sondergebiets nach § 11 Abs. 2 Satz 2 BauNVO mit Mischung von Dauer- und Ferienwohnen unter Ausschluss von Neben- und Zweitwohnungen	128
ff)	Sicherung von Gebieten mit Fremdenverkehrsfunktion gemäß § 22 BauGB.....	129
c)	Leerstand	131
d)	Wohnverhindernde bauliche Veränderung	131
e)	Beseitigung	132
4.	Zwischenfazit	132
II.	Veränderungssperren	133
III.	Erhaltungssatzungen	134
1.	Überblick über den Regelungsgehalt	135
2.	Unterschiede zwischen den Instrumenten	135
a)	Voraussetzungen	135
b)	Zielsetzungen	136
c)	Räumlicher Geltungsbereich	137
d)	Aufstellungsverfahren	137
3.	Auswirkungen in den Konstellationen der Zweckentfremdungstatbestände	138
a)	Berufliche Verwendung	138
b)	Kurzzeitvermietung	141
c)	Leerstand	143
d)	Wohnverhindernde bauliche Veränderung	144
e)	Beseitigung	146
4.	Überschießende Regulierung aus der Perspektive der Wohnraumerhaltung	146
5.	Zwischenfazit	147
IV.	Städtebauliche Verträge	148
V.	Gemeindliche Vorkaufsrechte	150

VI. Baugebote	152
VII. Umwandlungsverbote	153
VIII. Enteignung und Vergesellschaftung von Wohnungsunternehmen	155
IX. Mietpreisregulierung	156
X. Daseinsberechtigung des Zweckentfremdungsrechts	156
C. Verhältnis des Zweckentfremdungsrechts zu weiteren Materien des einfachen Rechts	157
I. Bauordnungsrecht	157
1. Baurechtliche Genehmigungspflicht	158
a) Berufliche Verwendung	158
b) Kurzzeitvermietung	159
c) Leerstand	160
d) Wohnverhindernde bauliche Veränderung	162
e) Beseitigung	162
f) Zwischenfazit	165
2. Verhältnis von Baugenehmigung und Zweckentfremdungsrecht ...	165
a) Verhältnis der Genehmigungen	165
aa) Konzentrationswirkung zugunsten der Baugenehmigung ..	166
bb) Schlusspunkttheorie	168
cc) Separationsmodell	170
b) Prüfprogramm der Baugenehmigung nach den Landesbauordnungen	171
aa) Ausgangslage	172
bb) Landesbauordnungen im Detail	173
c) Zwischenfazit	175
3. Bauaufsichtliche Maßnahmen	176
a) Verstöße gegen Baurecht	176
b) Verstöße gegen Zweckentfremdungsrecht	177
c) Zwischenfazit	179
4. Zwischenfazit	179
II. Bauplanungsrecht	179
1. Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit nach den §§ 29 bis 38 BauGB	180
a) Berufliche Verwendung	181
b) Kurzzeitvermietung	181
c) Leerstand	182
d) Wohnverhindernde bauliche Veränderung	183
e) Beseitigung	183
2. Gemeindliches Einvernehmen	183
3. Zwischenfazit	184
III. Wettbewerbsrecht	184
1. Praktische Durchsetzbarkeit	185
2. Anwendbarkeit des Lauterkeitsrechts	185

3. Unlauterkeit wegen Rechtsbruchs	187
4. Zwischenfazit	188
IV. Mietrecht	188
1. Wirksamkeit des Mietvertrags	189
2. Kündigung des Vermieters	190
3. Untervermietung	192
4. Zweckentfremdungssatzung als Kriterium für ein Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt im Sinne des § 556d Abs. 2 Satz 2 BGB	194
5. Zwischenfazit	194
V. Wohnungseigentumsrecht	195
1. Ansprüche bei Kurzzeitvermietungen	195
2. Ansprüche bei Verstoß gegen Zweckentfremdungsrecht	196
3. Zwischenfazit	197
VI. Fazit	197

Teil 3

Anforderungen des höherrangigen Rechts an das Zweckentfremdungsrecht 199

A. Verfassungsrecht	199
I. Gesetzgebungskompetenz der Länder	200
1. Bodenrecht und Wohnungswesen im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG (a.F.)	200
2. Wille des verfassungsändernden Gesetzgebers im Rahmen der Föderalismusreform I.	204
3. Sonderproblem: Mietpreisbegrenzungen für Ersatzwohnraum	205
4. Zwischenfazit	206
II. Grundgesetzliche Vorgaben zur materiellen Verfassungsmäßigkeit ...	207
1. Zentrale Weichenstellung: Intensität des Eingriffs in Freiheitsgrundrechte	207
a) Eigentumsgarantie gemäß Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG	208
aa) Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG	208
bb) Intensität der Belastung	209
b) Berufsfreiheit gemäß Art. 12 Abs. 1 GG	211
aa) Berufsbegriff	211
bb) Berufsregelnde Tendenz	212
cc) Abgrenzung zur Eigentumsgarantie	213
dd) Intensität der Belastung	215
c) Unverletzlichkeit der Wohnung gemäß Art. 13 Abs. 1 GG	218
d) Zwischenfazit	218
2. Parlamentsvorbehalt	219

a) Grundlagen	219
aa) Allgemeine Anforderungen	219
bb) Verhältnis zu Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG	220
cc) Rolle des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG	222
dd) Zwischenfazit	222
b) Regelungsdichte der Zweckentfremdungsgesetze	222
aa) Wohnungsmarktlage	223
bb) Wohnraumbegriff	225
cc) Zweckentfremdungsbegriff	226
dd) Genehmigungsvoraussetzungen	228
c) Rechtsfolgen für Satzungen auf Basis von § 12a HWoAufG, § 10 WAG NRW und § 40 Abs. 4 WFNG NRW	228
d) Zwischenfazit	229
3. Verhältnismäßigkeit	230
a) Legitimer Zweck	231
b) Eignung	231
aa) Allgemeine Überlegungen	232
bb) Problemfälle: Aufrechterhaltung des Wohnzwecks	233
(1) Nebenwohnungen	233
(2) Hauptwohnungen	235
(3) Zwischenfazit	236
cc) Zwischenfazit	236
c) Erforderlichkeit	236
aa) Reichweite des Genehmigungsvorbehalts	237
bb) Anzeigepflicht statt Genehmigungsvorbehalt	237
cc) Subsidiarität	238
dd) Möglichkeit der Beschränkung auf Teile des Gemeinde- gebiets	239
ee) Zwischenfazit	241
d) Angemessenheit	241
aa) Allgemeine Überlegungen	241
bb) Problemfälle	245
(1) Eingriffsschwelle	245
(2) Genehmigung im Ermessen	246
(3) Konstellationen mit Aufrechterhaltung des Wohn- zwecks	247
cc) Zwischenfazit	248
e) Zwischenfazit	249
4. Rückwirkung und Vertrauensschutz	249
a) Rückwirkung durch den objektiven Wohnraumbegriff	250
b) Zulässigkeit der unechten Rückwirkung durch den objektiven Wohnraumbegriff	252

aa) Kein Verstoß bei Nutzungen außerhalb der verfassungskonformen Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Bauplanungsrechts	252
bb) Abwägung	253
(1) Legitimer Zweck	254
(2) Eignung	254
(3) Erforderlichkeit	255
(4) Angemessenheit	255
(5) Zwischenfazit	258
c) Zwischenfazit	259
5. Gleichheit	259
a) Zeitliche Schwellenwerte der Kurzzeitvermietung	260
b) Haupt- und Nebenwohnungen	261
c) Ermächtigung zu Zweckentfremdungsverboten für Teilgebiete der Gemeinde	261
d) Gewerbliche Kurzzeitvermieter und sonstige Gewerbetreibende	262
e) Zwischenfazit	262
III. Fazit	263
B. Unionsrecht	264
I. Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG	264
1. Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie	265
a) Normative Ausgangslage und Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs	265
b) Anwendbarkeit auf die deutschen Zweckentfremdungsregelungen	269
aa) Isolierte Betrachtung der einzelnen Zweckentfremdungstatbestände	269
(1) Rolle des Erwägungsgrunds 9 der Dienstleistungsrichtlinie für ihren Anwendungsbereich	269
(2) Konkreter Prüfungsgegenstand	271
bb) Gesamtbetrachtung der konkreten kommunalen Regelungen und der Landesgesetze	272
cc) Konsequenzen für die typischen Zweckentfremdungstatbestände	273
(1) Kurzzeitvermietung	273
(2) Berufliche Verwendung	274
(3) Leerstand, wohnverhindernde bauliche Veränderung und Beseitigung	275
c) Zwischenfazit	275
2. Inhalt der Dienstleistungsrichtlinie	275
a) Identifikation der maßgeblichen Vorgaben	276
aa) Abgrenzung zwischen Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit	276

bb) Klassifizierung als Genehmigungsregelung im Sinne des Art. 4 Nr. 6 Dienstleistungs-RL	278
cc) Anwendung der Art. 9 bis 15 Dienstleistungs-RL auf innerstaatliche Sachverhalte	279
b) Vereinbarkeit des deutschen Zweckentfremdungsrechts mit Kapitel III Abschnitt 1 der Dienstleistungsrichtlinie	280
aa) Anforderungen an den Genehmigungsvorbehalt als solchen (Art. 9 Dienstleistungs-RL)	280
(1) Keine Diskriminierung	281
(2) Rechtfertigung durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses	281
(3) Erforderlichkeit	282
(4) Zwischenfazit	286
bb) Anforderungen an die Genehmigungsvoraussetzungen (Art. 10 Abs. 1 und Abs. 2 Dienstleistungs-RL)	286
(1) Verhinderung einer willkürlichen Ermessensausübung	287
(2) Keine Diskriminierung	289
(3) Zwingender Grund des Allgemeininteresses	289
(4) Verhältnismäßigkeit	289
(5) Klarheit und Unzweideutigkeit	292
(6) Objektivität	293
(7) Bekanntmachung im Voraus, Transparenz und Zugänglichkeit	293
(8) Zwischenfazit	293
cc) Räumliche Geltung der Genehmigung (Art. 10 Abs. 4 Dienstleistungs-RL)	294
dd) Mitgliedstaatliche Zuständigkeitsverteilung (Art. 10 Abs. 7 Dienstleistungs-RL)	295
ee) Geltungsdauer der Genehmigung (Art. 11 Dienstleistungs-RL)	295
ff) Anforderungen an das Genehmigungsverfahren (Art. 13 Dienstleistungs-RL)	296
(1) Frist (Art. 13 Abs. 3 Dienstleistungs-RL)	297
(2) Genehmigungsfiktion (Art. 13 Abs. 4 Dienstleistungs-RL)	297
(3) Konsequenzen eines Verstoßes gegen Art. 13 Abs. 3 und 4 Dienstleistungs-RL	301
(4) Zwischenfazit	303
c) Zwischenfazit	303
3. Zwischenfazit	304
II. Grundfreiheiten	304
III. Grundrechtecharta und EMRK	306
IV. Fazit	307

Schlussbetrachtung	309
A. Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse	309
B. Schaffung eines Musterzweckentfremdungsgesetzes	316
C. Ausblick	317
Literaturverzeichnis	318
Sachverzeichnis	344