

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1524

**Die Landesgesetze zum Verbot
der Zweckentfremdung
von Wohnraum**

Kontextualisierung eines reaktivierten Rechtsgebiets

Von

Christoph Eichinger



Duncker & Humblot · Berlin

CHRISTOPH EICHINGER

Die Landesgesetze zum Verbot der Zweckentfremdung
von Wohnraum

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1524

Die Landesgesetze zum Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum

Kontextualisierung eines reaktivierten Rechtsgebiets

Von

Christoph Eichinger



Duncker & Humblot · Berlin

Die Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Regensburg hat diese Arbeit im Jahre 2023 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten

© 2024 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Satz: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde

Druck: CPI books GmbH, Leck

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 978-3-428-19081-2 (Print)

ISBN 978-3-428-59081-0 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die vorliegende Untersuchung wurde im Sommersemester 2023 von der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Regensburg als Dissertation angenommen. Gesetzgebung, Literatur und Rechtsprechung wurden bis zum 1. April 2023 berücksichtigt.

Ich bedanke mich herzlich bei Professor Dr. Jürgen Kühling, LL.M. (Brüssel). Er hat nicht nur die Dissertation hervorragend betreut, sondern mich auch schon seit meinem Studium in vielfältiger Weise gefördert. Die Zeit an seinem Lehrstuhl wird mir immer als sehr positiv in Erinnerung bleiben.

Weiterhin danke ich Professor Dr. Gerrit Manssen für die rasche Erstellung des Zweitgutachtens sowie die Unterstützung bei der Bewerbung für mein Auslandsstudium und Professor Dr. Udo Steiner, Richter des Bundesverfassungsgerichts a. D., für die Übernahme des Prüfungsvorsitzes in der mündlichen Doktorprüfung.

Besonderer Dank gebührt Dr. Stefan Drechsler für zahlreiche gewinnbringende Hinweise, stete Diskussionsbereitschaft und motivierenden Zuspruch in den richtigen Momenten, womit er wesentlichen Anteil am Entstehen dieser Untersuchung hatte.

Mein größter Dank gilt schließlich meiner Familie und all den Personen in meinem Umfeld, die mich nicht nur in der Zeit der Erstellung der Dissertation, sondern über meine gesamte Ausbildung hinweg begleitet und liebevoll unterstützt haben. Ohne sie hätte ich Vieles nicht erreichen können und wäre alles Erreichte weniger wert.

Regensburg, im Oktober 2023

Christoph Eichinger

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
<i>Teil 1</i>	
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
<i>Teil 2</i>	
Einfachrechtlicher Kontext des Zweckentfremdungsrechts	73
A. Binnenrechtsvergleichende Systematisierung der Zweckentfremdungsgesetze	73
B. Stellung des Zweckentfremdungsrechts im Kanon der Regulierungsinstrumente zur Bekämpfung angespannter Wohnungsmärkte	107
C. Verhältnis des Zweckentfremdungsrechts zu weiteren Materien des einfachen Rechts	157
<i>Teil 3</i>	
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 I

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 Verordnungsgeber	76
IV. Tatbestandliche Voraussetzungen des Satzungs- oder Verordnungs-erlasses	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) (Überwiegender) 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 Feinsteuering	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 Feinsteuierung	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 Fremdenverkehrsfunction 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 ange- spannem 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 Freiheits- grundrechte	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 Gemeindegebiets	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 Wohnzwecks	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) Genehmigungsifiktion (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

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

Einführung

Das Wohnen steht im Fokus der öffentlichen Diskussion. Die jüngere Entwicklung der Miet- und Immobilienpreise in Ballungszentren und Universitätsstädten hat dafür gesorgt, dass bezahlbarer Wohnraum in Deutschland in den letzten Jahren medial¹ und politisch² sogar zur „sozialen Frage unserer Zeit“ ausgerufen wurde. Unabhängig davon, ob man diese zugesetzte Einschätzung teilt,³ zeigt schon ein Blick auf die Bandbreite der von der Politik ergriffenen Maßnahmen die Relevanz des Themas.

Als prominente Beispiele für die vielfältigen Versuche, der Anspannung der Wohnungsmärkte Einhalt zu gebieten, seien die bundesrechtliche Mietpreisbremse bei Neuvermietungen von Wohnraum nach den §§ 556d bis 556g BGB⁴

¹ Siehe stellvertretend *Öchsner*, Wohnen ist die soziale Frage in Deutschland, Süddeutsche Zeitung Online v. 20.07.2018, <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/kommentar-wohnen-ist-die-soziale-frage-in-deutschland-1.4062937> (zuletzt abgerufen am 01.04.2023); *Gründling/Grabka*, Die neue soziale Frage stellt sich auf dem Mietmarkt, WirtschaftsWoche online v. 26.07.2019, <https://www.wiwo.de/politik/deutschland/essay-die-neue-soziale-frage-stellt-sich-auf-dem-mietmarkt/24701866.html> (zuletzt abgerufen am 01.04.2023).

² Siehe etwa *SPD-Fraktionsvorsitzende*, Gemeinsame Erklärung v. 13.04.2018 für eine gerechte und moderne Wohnungsbaupolitik in Bund und Ländern, https://www.spdfraktion.de/system/files/documents/06-2_20180410_beschluss_fraktionsvorsitzendenkonferenz.pdf (zuletzt abgerufen am 01.04.2023); *Seehofer*, Rede v. 13.09.2018 anlässlich des Haushaltsentwurfs 2019 des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Reden/DE/2018/09/seehofer-erstlesung-hh-2019.html> (zuletzt abgerufen am 01.04.2023).

³ Ablehnend etwa *Sagner/Stockhausen/Voigtländer*, Wohnen – die neue soziale Frage?, S. 5 und 76; zustimmend wohl *Fratzscher/Michelsen*, Zeit Online v. 21.02.2020, <https://www.zeit.de/wirtschaft/2020-02/wohnungsmarkt-mieten-wohnkosten-einkommen-sozialsystem/komplettansicht> (zuletzt abgerufen am 01.04.2023), die die steigenden Mieten als „eines der wichtigsten Politikthemen in den kommenden Jahren“ bezeichnen; die Frage offenlassend und der historischen Forschung zuwiesend *Schollmeier*, Gewährleistung von Wohnraum als Verfassungsfrage, S. 40, die ihre Untersuchung ebenfalls mit dieser Diskussion einleitet (S. 29–31).

⁴ Eingeführt durch das Gesetz zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung (Mietrechtsnovellierungsgesetz – MietNovG) v. 21.04.2015, BGBl. I S. 610, später modifiziert und verlängert durch Gesetz zur Verlängerung und Verbesserung der Regelungen über die zulässige Miethöhe bei Mietbeginn v. 19.03.2020, BGBl. I S. 540.

sowie das Baulandmobilisierungsgesetz⁵ genannt. Mit der Einführung der Gebietskategorie des „urbanen Gebiets“ gemäß § 6a BauNVO⁶, der Erhöhung des Wohngelds⁷, der Schaffung einer steuerlichen Sonderabschreibungsmöglichkeit für neugebaute Mietwohnungen nach § 7b EStG⁸ sowie Finanzhilfen des Bundes für den sozialen Wohnungsbau der Länder im Milliardenhöhe⁹ auf Basis des dafür neu geschaffenen Art. 104d GG¹⁰ lässt sich die Liste nahezu beliebig verlängern. Viele der Maßnahmen sind rechtlich wie politisch umstritten – der sogenannte Berliner Mietendeckel¹¹ und das bayerische Volksbegehren „#6 Jahre Mietenstopp“¹² überschritten sogar die grundgesetzlichen Grenzen.¹³

A. Reaktivierung eines Rechtsgebiets

Während Politik und Gesellschaft versuchen, der Entwicklung in den Ballungszentren Herr zu werden, boomt – zuletzt nur zeitweilig unterbrochen durch die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie¹⁴ – gerade dort der Touris-

⁵ Gesetz zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz) v. 14.06.2021, BGBl. I S. 1802.

⁶ Eingeführt durch Art. 2 Nr. 3 des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt v. 04.05.2017.

⁷ Siehe die Änderung des Wohngeldgesetzes (WoGG) durch das Gesetz zur Stärkung des Wohngeldes (Wohngeldstärkungsgesetz – WoGStärkG) v. 30.11.2019, BGBl. I S. 1877.

⁸ Eingeführt durch Art. 1 Nr. 2 des Gesetzes zur steuerlichen Förderung des Mietwohnungsneubaus v. 04.08.2019, BGBl. I S. 1122.

⁹ Siehe die Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern über den sozialen Wohnungsbau im Programmjahr 2020 (Artikel 104d des Grundgesetzes) v. 15.01./21.04.2020.

¹⁰ Eingeführt durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104b, 104c, 104d, 125c, 143e) v. 28.03.2019, BGBl. I S. 404.

¹¹ Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin (MietenWoG Bln) v. 11.02.2020, GVBl. S. 50.

¹² Zum Inhalt des Volksbegehrens siehe BayVerfGH, Entscheidung v. 16.07.2020 – Vf. 32-IX-20, Rn. 1–3 (juris) = NVwZ 2020, 1429.

¹³ Siehe zur Kompetenzwidrigkeit des Berliner Mietendeckels BVerfG, Beschluss v. 25.03.2021 – 2 BvF 1/20 u. a. (juris) = BVerfGE 157, 223; zur Unzulässigkeit des bayerischen Volksbegehrens nach der Bayerischen Verfassung wegen eines Verstoßes gegen die Kompetenznormen des Grundgesetzes BayVerfGH, Entscheidung v. 16.07.2020 – Vf. 32-IX-20 (juris) = NVwZ 2020, 1429.

¹⁴ Siehe für einen Vergleich der Übernachtungszahlen in Beherbergungsbetrieben in den Jahren 2019, 2020, 2021 und 2022 Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 378 v. 09.09.2022, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/09/PD22_378_45412.html (zuletzt abgerufen am 01.04.2023).

mus.¹⁵ Reisende übernachten dabei immer häufiger in einer Wohnung statt in einem Hotelzimmer.¹⁶ Möglich machen dies Onlineplattformen zur Vermittlung kurzzeitiger Übernachtungen, allen voran der Marktführer Airbnb¹⁷. Ausgehend von der hehren Idee einer effektiven Nutzung der knappen Ressource Wohnraum (sogenannte Ökonomie des Teilens oder auch Sharing Economy¹⁸) soll es die Plattform Wohnungsanhörern¹⁹ ermöglichen, etwa während einer urlaubsbedingten Abwesenheit ihre sonst in diesem Zeitraum ungenutzte Wohnung zu vermieten. Kritiker halten Airbnb-Unterkünfte für eine Konkurrenz des Hotelgewerbes mit unfairen Wettbewerbsvorteilen und befürchten eine Gentrifizierung, also eine Substitution der Wohnbevölkerung in bestimmten Stadtgebieten durch einkommensstärkere Schichten,²⁰ ebenso wie eine Belastung der Anwohner durch Lärm sowie An- und Abreiseverkehr.²¹ Unterstützer der Plattformen betonen positive ökonomische Effekte

¹⁵ Siehe *Statistisches Bundesamt*, GENESIS-Online Tabelle 45412-0009: Ankünfte und Übernachtungen in Beherbergungsbetrieben (Städtetourismus), <https://www.genesis.destatis.de/genesis/online?operation=result&code=45412-0009> (zuletzt abgerufen am 01.04.2023), demzufolge die Anzahl der Übernachtungen in Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern in Deutschland von circa 94,5 Millionen im Jahr 2008 auf circa 158 Millionen im Jahr 2019 gestiegen ist, bevor der Wert im Jahr 2020 einbrach; sowie *Statistisches Bundesamt*, Pressemitteilung Nr. 378 v. 09.09.2022, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/09/PD22_378_45412.html (zuletzt abgerufen am 01.04.2023), das eine Annäherung der Übernachtungszahlen von 2022 an das Niveau von 2019 zeigt.

¹⁶ *Monopolkommission*, XXI. Hauptgutachten, Wettbewerb 2016, S. 396 f.; *Mindl/Arentz*, Kurzzeitvermietung in Köln, S. 6, berichten von einer Verzehnfachung der online zur Kurzzeitvermietung angebotenen Privatunterkünfte in Köln von Anfang 2015 bis Ende 2019.

¹⁷ Ausführlich und instruktiv zu dessen Geschäftsmodell EuGH, Urteil v. 19.12.2019 – Rs. C-390/19, Rn. 18–21 = ECLI:EU:C:2019:1112 – Airbnb Ireland; *Zott*, Regulierung des Homesharing, S. 47 f.

¹⁸ Zur Entwicklung des Begriffs *Ludwigs*, in: *Dörr/Goldschmidt/Schorkopf* (Hrsg.), *Share Economy*, S. 121 (121–123).

¹⁹ In dieser Untersuchung wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit auf die gleichzeitige Verwendung der Sprachformen verschiedener Geschlechter verzichtet und das generische Maskulinum verwendet. Solche Bezeichnungen meinen dann gleichermaßen alle Geschlechter.

²⁰ *Ardura Urquiaga/Lorente-Riverola/Ruiz Sanchez*, Urban Studies 57 (2020), 3095 (3096), speziell in Bezug auf einen solchen Prozess nach zeitlichen Perioden des sozialen und ökonomischen Niedergangs; ausführlich zum Begriff der Gentrifizierung und zu typischen Prozessen im Rahmen von Gentrifizierungsvorgängen *Riemann*, Baurechtliche Instrumente gegen Gentrifizierung, S. 1–5.

²¹ Prägnante Zusammenfassungen der Debatte um Nutzen und Nachteile von Airbnb bei *Franco/Santos/Longo*, Airbnb: Evidence from Portugal, S. 2 m. w. N.; *Mindl*, Effect of short-term rental platforms, S. 2 m. w. N.; *Krämer-Hoppe*, in: *Krönke* (Hrsg.), Regulierung in Zeiten der Digitalwirtschaft, S. 73 (78–80) m. w. N.; allgemein zu den Problemen eines Nebeneinanders von Wohnnutzung und Ferienwohnun-