

Gesetzentwurf

der Landesregierung

Landesgesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (ZwEWG)

A. Problem und Regelungsbedürfnis

Die Versorgung der Bevölkerung mit angemessenem und bezahlbarem Wohnraum gerade in den Ballungsräumen wird auch in Rheinland-Pfalz immer schwieriger. Das Landesgesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (ZwEWG) dient der Erhaltung des Wohnraumangebots in Gebieten, in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist und in denen dem Wohnraummangel nicht mit anderen zumutbaren Mitteln in angemessener Zeit abgeholfen werden kann. Es ermöglicht den Gemeinden mit Wohnraummangel Zweckentfremdungssatzungen zu erlassen und auf dieser Grundlage den bestehenden Wohnraum zu schützen.

B. Lösung

Das Gesetz soll den Gemeinden ermöglichen, durch den Erlass eigener Satzungen das Gesamtwohnraumangebot zu erhalten, soweit dem Wohnraummangel nicht mit anderen Mitteln abgeholfen werden kann. Die staatliche Mitwirkung beschränkt sich dabei im Wesentlichen auf die Schaffung des dafür erforderlichen gesetzlichen Rahmens.

Das Gesetz leistet auf diese Weise einerseits einen sachgerechten Beitrag zur Deregulierung, andererseits zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung. Dem Regionalbezug des Wohnungswesens kann der Landesgesetzgeber so in besonderer Weise Rechnung tragen. Das den Gemeinden nach Artikel 49 Abs. 3 Satz 1 der Verfassung für Rheinland-Pfalz eingeräumte Selbstverwaltungsrecht gebietet es, dass die Gemeinden den ihnen zukommenden eigenen wohnungspolitischen Gestaltungsspielraum eigenverantwortlich ausschöpfen dürfen. Dabei ist davon auszugehen, dass die Gemeinden die örtlichen wohnungswirtschaftlichen Verhältnisse selbst umfassend beurteilen können. Die Gemeinden entscheiden in eigener Verantwortung, ob sie von den Möglichkeiten, die dieses Gesetz bietet, Gebrauch machen.

C. Alternativen

Ein Absehen von der Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für ein durch gemeindliche Satzungen statuiertes Zweckentfremdungsverbot für Wohnraum ließe ein grundsätzlich taugliches Instrument ungenutzt, in angespannten Märkten vorhandenen Wohnraum als solchen zu erhalten und zu nutzen. Der Verzicht auf ein Landesgesetz zum Zweckentfremdungsrecht hätte zur Folge, dass die fortgeltenden bundesrechtlichen Regelungen in Artikel 6 des Gesetzes zur Verbesserung des Mietrechts und zur Begrenzung des Mietanstiegs sowie zur Regelung von Ingenieur- und Architektenleistungen vom 4. November 1971 (BGBl. I S. 1745), zuletzt geändert durch Artikel 209 Abs. 5 des Gesetzes vom 19. April 2006 (BGBl. I S. 866) in Rheinland-Pfalz weiterhin anzuwenden wären. Die Landesregierung hatte aufgrund dieser bundesrechtlichen Regelungen im Jahre 1993 eine Landesverordnung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum vom 29. Juni 1993 (GVBl. S. 354), geändert durch Landesverordnung vom 2. Juli 1996 (GVBl. S. 263), BS 402-1, erlassen. Die Verordnung ist mit Ablauf des 31. Juli 1999 durch Zeitablauf außer Kraft getreten, da es wegen des seinerzeit ausgeglichenen Wohnungsmarktes keine Notwendigkeit für deren Fortbestand mehr gab. Mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom

28. August 2006 (BGBl. I S. 2034) zum 1. September 2006 haben die Länder die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für den Bereich des Zweckentfremdungsrechts erhalten. Mittlerweile gestaltet sich die Versorgung der Bevölkerung mit angemessenem und bezahlbarem Wohnraum gerade in den Ballungsräumen auch in Rheinland-Pfalz als schwierig. Ohne den Erlass einer landesrechtlichen Regelung wäre die Chance vertan, die stark auslegungsbedürftigen und Zweifelsfragen aufwerfenden Vorschriften des Bundesrechts durch ein anwendungsorientierteres, den tatsächlichen Gegebenheiten entsprechendes und dabei dem gemeindlichen Selbstverwaltungsrecht in der sachlich gebotenen Weise Rechnung tragendes Regelwerk zu ersetzen. Die Schaffung eines entsprechenden landesgesetzlichen Rahmens ist daher geboten.

D. Kosten

Mit einem durch das zu erlassende Gesetz ausgelösten erheblichen Verwaltungsmehraufwand für das Land ist nicht zu rechnen. Soweit die Gemeinden von diesem Gesetz Gebrauch machen, können sie den ihnen entstehenden Verwaltungsaufwand über Gebühren decken.

E. Zuständigkeit

Federführend ist das Ministerium der Finanzen.

Die Ministerpräsidentin des Landes Rheinland-Pfalz

Mainz, den 17. September 2019

An den
Herrn Präsidenten
des Landtags Rheinland-Pfalz

55116 Mainz

Entwurf eines Landesgesetzes über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (ZwEWG)

Als Anlage übersende ich Ihnen den von der Landesregierung beschlossenen Gesetzentwurf.

Ich bitte Sie, die Regierungsvorlage dem Landtag zur Beratung und Beschlussfassung vorzulegen.

Federführend ist die Ministerin der Finanzen.

Malu Dreyer

**Landesgesetz
über das Verbot der Zweckentfremdung
von Wohnraum (ZwEWG)**

Der Landtag Rheinland-Pfalz hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Zweckentfremdungssatzung

(1) Gemeinden können für Gebiete, in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist, durch Satzung mit einer Geltungsdauer von höchstens fünf Jahren bestimmen, dass Wohnraum nur mit ihrer Genehmigung überwiegend anderen als Wohnzwecken zugeführt werden darf (Zweckentfremdung), wenn sie dem Wohnraummangel nicht auf andere Weise mit zumutbaren Mitteln und in angemessener Zeit abhelfen können. Eine Zweckentfremdung liegt insbesondere vor, wenn der Wohnraum

1. zu mehr als 50 v. H. der Wohnfläche für gewerbliche oder freiberufliche Zwecke verwendet oder überlassen wird,
2. baulich derart verändert oder in einer Weise genutzt wird, dass er für Wohnzwecke nicht mehr geeignet ist,
3. mehr als insgesamt zwölf Wochen (84 Tage) im Kalenderjahr als Ferienwohnung vermietet oder sonst für Zwecke der Fremdenbeherbergung genutzt wird,
4. länger als sechs Monate ununterbrochen leer steht oder
5. beseitigt wird.

(2) Einer Genehmigung gemäß Absatz 1 bedarf es nicht, wenn der Wohnraum bereits vor Inkrafttreten der gemeindlichen Satzung überwiegend anderen als Wohnzwecken zugeführt war und seitdem ohne Unterbrechung überwiegend anderen als Wohnzwecken diene.

§ 2

Genehmigung

Die Genehmigung

1. ist zu erteilen, wenn vorrangige öffentliche Interessen oder schutzwürdige private Interessen das Interesse an der Erhaltung des Wohnraums überwiegen,
2. kann im Übrigen erteilt werden, wenn dem Interesse an der Erhaltung des Wohnraums durch Ausgleichsmaßnahmen Rechnung getragen wird. Die Ausgleichsmaßnahme kann

insbesondere darin bestehen, dass neu geschaffener Ersatzwohnraum zu angemessenen Bedingungen bereitgestellt oder eine einmalige oder laufende Ausgleichszahlung geleistet wird. Angemessene Bedingungen liegen vor, wenn der Ersatzwohnraum nach seiner Beschaffenheit und der dafür zu entrichtenden Miete geeignet ist, die Zweckentfremdung des Wohnraums auszugleichen.

Die Genehmigung wirkt für und gegen die Rechtsnachfolgerin oder den Rechtsnachfolger; das Gleiche gilt auch für Personen, die den Besitz nach Erteilung der Genehmigung erlangt haben.

§ 3

Anordnungen und Sofortvollzug

(1) Die dinglich Verfügungsberechtigten, Besitzerinnen und Besitzer, Verwalterinnen und Verwalter sowie Vermittlerinnen und Vermittler haben der Gemeinde die Auskünfte zu geben und die Unterlagen vorzulegen, die erforderlich sind, um die Einhaltung der Vorschriften dieses Gesetzes und der aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Satzungen zu überwachen. Sie haben dazu den von der Gemeinde beauftragten Personen zu ermöglichen, zu angemessener Tageszeit Grundstücke, Gebäude, Wohnungen und Wohnräume zu betreten. Satz 1 gilt auch für Diensteanbieter im Sinne des Telemediengesetzes vom 26. Februar 2007 (BGBl. I S. 179), zuletzt geändert durch Artikel 11 des Gesetzes vom 11. Juli 2019 (BGBl. I S. 1066), in der jeweils geltenden Fassung.

(2) Von der Gemeinde können zur Erfüllung des in Absatz 1 genannten Zweckes von den Auskunftspflichtigen folgende Daten erhoben und verarbeitet werden:

1. Personendaten: Familienname, Vorname, gegenwärtige und letzte frühere Anschrift, Geburtsdatum, Familienstand;
2. Wohnungsdaten: Lage, Größe (Fläche), Anzahl der Zimmer, Anzahl der Bewohnerinnen und Bewohner, Bestehen einer öffentlichen Förderung des betroffenen Wohnraums;
3. Nutzungsnachweise: Mietvertrag und gegebenenfalls frühere Mietverträge zu dem betroffenen Wohnraum, Nutzungsart und Nutzungsdauer des betroffenen Wohnraums, Beginn und Dauer des Mietverhältnisses, Miethöhe, Mietzahlungsbelege;
4. Gewerbedaten: Firmenname, Gesellschafterinnen, Gesellschafter, Gewerbeart.

(3) Die Gemeinde kann anordnen, dass eine nicht genehmigungsfähige Zweckentfremdung beendet und der Wohnraum wieder Wohnzwecken zugeführt wird.

(4) Klagen gegen Verwaltungsakte zum Vollzug dieses Gesetzes haben keine aufschiebende Wirkung.

§ 4

Ordnungswidrigkeiten

Mit einer Geldbuße bis zu fünfzigtausend Euro kann belegt werden, wer vorsätzlich oder fahrlässig ohne Genehmigung, die nach einer aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Satzung erforderlich ist, Wohnraum zweckentfremdet. Mit einer Geldbuße bis zu fünftausend Euro kann belegt werden, wer entgegen § 3 Abs. 1 Auskünfte nicht, nicht richtig oder nicht voll-

ständig erteilt oder Unterlagen nicht oder nicht vollständig vorlegt.

§ 5

Einschränkung von Grundrechten

Auf der Grundlage dieses Gesetzes und der nach § 1 ergangenen Satzungen wird das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung eingeschränkt (Artikel 13 des Grundgesetzes, Artikel 7 der Verfassung für Rheinland-Pfalz).

§ 6

Ersetzung von Bundesrecht

Dieses Gesetz ersetzt in Rheinland-Pfalz Artikel 6 des Gesetzes zur Verbesserung des Mietrechts und zur Begrenzung des Mietanstiegs sowie zur Regelung von Ingenieur- und Architektenleistungen vom 4. November 1971 (BGBl. I S. 1745) in der bis zum Tag der Verkündung dieses Gesetzes geltenden Fassung.

§ 7

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeines

I. Wesentlicher Inhalt des Gesetzentwurfs

Das Landesgesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (ZwEWG) soll den Gemeinden mit Wohnraummangel ermöglichen, durch den Erlass eigener Satzungen das Gesamtwohnraumangebot zu erhalten, soweit dem Wohnraummangel nicht mit anderen Mitteln abgeholfen werden kann. Damit soll vor allem die Umwandlung von Wohn- in Gewerberaum, dessen Abriss oder Leerstand sowie die wiederholt kurzzeitige Fremdenbeherbergung in den Gebieten verhindert werden, in denen Wohnraummangel herrscht. Mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034) zum 1. September 2006 haben die Länder die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für das Recht des Wohnungswesens erhalten. Artikel 6 des Gesetzes zur Verbesserung des Mietrechts und zur Begrenzung des Mietanstiegs sowie zur Regelung von Ingenieur- und Architektenleistungen vom 4. November 1971 (BGBl. I S. 1745), zuletzt geändert durch Artikel 209 Abs. 5 des Gesetzes vom 19. April 2006 (BGBl. I S. 866), gilt nach Artikel 125 a des Grundgesetzes nur solange weiter, bis die Länder eigenständige Regelungen treffen. Die Bundesregelung war auslegungsbedürftig und vielfach Gegenstand von Gerichtsentscheidungen. Das Landesgesetz schafft nun eine sichere Grundlage für einen wirksamen und rechtssicheren Verwaltungsvollzug durch die betroffenen Gemeinden. Es gibt den Gemeinden mit Wohnraummangel die Möglichkeit, nach eigenem pflichtgemäßen Ermessen für ihr Gebiet durch Satzung das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum festzulegen, soweit dem Wohnraummangel nicht in absehbarer Zeit durch andere Maßnahmen abgeholfen werden kann. Die Gemeinden können ohne rechtliche Verpflichtung bei Vorliegen von Wohnraummangel nach eigenen wohnungspolitischen Vorstellungen im Vollzug des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts tätig werden. Das Gesetz berücksichtigt auf diese Weise auch die Bedürfnisse und regionalen Unterschiede der Wohnungsmärkte.

II. Finanzielle Auswirkungen

Mit einem erheblichen Verwaltungsmehraufwand für das Land ist nicht zu rechnen.

Der Erlass entsprechender Satzungen und deren Vollzug stehen im Ermessen der Gemeinden. Diesen wird durch das Gesetz eine Handlungsoption eingeräumt, ohne ihnen gleichzeitig eine Verpflichtung aufzuerlegen. Auch werden keine besonderen Anforderungen an die Aufgabenerfüllung gestellt. Soweit Gemeinden entsprechende Satzungen erlassen wollen, können ihnen nicht genau bezifferbare Mehrkosten für die Feststellung eines eventuellen Wohnraummangels und den Vollzug des Zweckentfremdungsrechts entstehen. Diese können aus dem Gebührenaufkommen für Zweckentfremdungsgenehmigungen (und -ablehnungen) gedeckt werden. Der Wirtschaft und den Bürgerinnen und Bürgern entstehen unmittelbar keine Kosten. Soweit es Gewerbetreibenden oder Bürgerinnen und Bürgern in bestimmten Gebieten verboten wird, Wohnräume ohne Genehmigung umzuwandeln, können eventuell Mehrkosten durch Ausgleichszahlungen sowie

durch Gebühren für Genehmigungsverfahren entstehen. Diese Kosten sind angesichts des Ziels der Erhaltung einer ausgeglichenen Wohnraumbilanz sachlich gerechtfertigt.

III. Ergebnis der Verbändebeteiligung

Der Gesetzentwurf wurde den kommunalen Spitzenverbänden sowie den betroffenen Kammern, Verbänden und sonstigen Stellen zur Kenntnis gebracht. Eingegangene Änderungsvorschläge und Anregungen wurden geprüft. Begrüßt wird der Gesetzentwurf von der Architektenkammer Rheinland-Pfalz, dem Verband der Südwestdeutschen Wohnungswirtschaft e. V., dem Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft Rheinland Westfalen e. V., dem Städtetag Rheinland-Pfalz e. V., dem Deutschen Gewerkschaftsbund Rheinland-Pfalz/Saarland und dem Verband Deutscher Alten- und Behindertenhilfe e. V. Teilweise begrüßt wird er vom Deutschen Ferienhausverband e. V. Der Städtetag Rheinland-Pfalz e. V. bittet um nähere Erläuterungen zum Begriff des „Wohnraummangels“ und wie dieser ermittelt werden kann. Die Gesetzesbegründung wurde dahingehend ergänzt.

Abgelehnt beziehungsweise teilweise abgelehnt wird der Gesetzentwurf vom Landesverband Haus & Grund Rheinland-Pfalz e. V., der IHK Arbeitsgemeinschaft Rheinland-Pfalz, dem Deutschen Ferienhausverband e. V. und der Airbnb Germany GmbH.

Auf folgende wesentliche Punkte wird hingewiesen:

Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes

Es wurde mit unterschiedlichen Argumenten vorgetragen, das Gesetz sei unverhältnismäßig und damit verfassungswidrig, insbesondere im Hinblick auf den in Artikel 14 des Grundgesetzes verankerten Schutz des Eigentums. Das Landesgesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum greift nicht direkt in den Wohnungsmarkt ein. Es eröffnet vielmehr für die Gemeinden einen ausgewogenen Rechtsrahmen zum Erlass einer Zweckentfremdungssatzung, wenn die entsprechenden Voraussetzungen gegeben sind. Hierbei ist das Landesgesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum lediglich ein subsidiäres Mittel zur Bekämpfung von Wohnraummangel, vorrangig sind andere Maßnahmen, um einer Verringerung des Wohnungsbestandes entgegenzuwirken. Auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und anderer Gerichte wird die grundsätzliche Rechtmäßigkeit von Regelungen zur Zweckentfremdung nicht in Frage gestellt.

Bestimmtheit der verwandten Rechtsbegriffe

Darüber hinaus wird beanstandet, die im Gesetz verwandten Rechtsbegriffe, wie z. B. in § 1 Abs. 1 Satz 1 die Begriffe „Wohnraummangel“, „nicht auf andere Weise“, „zumutbare Mittel“ und „angemessene Zeit“ seien zu unbestimmt und genügen somit nicht den hohen Anforderungen für eine Einschränkung von Grundrechten. Der Gesetzgeber kann sich jedoch zulässigerweise für die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe entscheiden, um eine einzelfallbezogene Anwendung der Norm zu ermöglichen, da nicht jeder regelungsbedürftige Sachverhalt antizipiert werden kann. Die verwendeten Rechtsbegriffe wurden durch die Gerichte bislang auch nicht beanstandet (siehe z. B.

Verfassungsgerichtshof [VGH] Baden-Württemberg, Urteil vom 8. Dezember 2015 – 3 S 248/15, Rn. 82ff., 110 ff.).

Auskunftspflicht von Diensteanbietern im Sinne des Telemediengesetzes

Schließlich wird bezweifelt, dass die in § 3 Abs. 1 Satz 3 enthaltenen Auskunftspflicht von Diensteanbietern im Sinne des Telemediengesetzes (TMG) vom 26. Februar 2007 (BGBl. I S. 179), zuletzt geändert durch Artikel 11 des Gesetzes vom 11. Juli 2019 (BGBl. I S. 1066) mit geltendem Datenschutzrecht in Einklang stehe. Jedenfalls sollte eine solche Auskunftspflicht nur subsidiär gegenüber der Auskunftspflicht der dinglich Verfügungsberechtigten beziehungsweise der Besitzerinnen oder Besitzer sein. Die Gesetzesbegründung wurde insoweit ergänzt.

Gesetzesfolgenabschätzung

Die vorliegenden Regelungen schaffen den Rechtsrahmen zum Erlass kommunaler Satzungen im Bereich der Zweckentfremdung von Wohnraum. Bestehender Wohnraum kann so erhalten werden und die Verringerung des Wohnraumangebots wird gestoppt. Die konkrete Ausgestaltung der kommunalen Satzung obliegt eigenständig der jeweiligen Gemeinde.

Gender-Mainstreaming

Das Prinzip des Gender-Mainstreaming ist beachtet worden. Die geplanten Neuregelungen haben keine unterschiedlichen Auswirkungen auf die Lebenssituation von Männern und Frauen. Maßnahmen, um tatsächliche geschlechtsspezifische Nachteile auszugleichen, sind nicht erforderlich.

Demografische Entwicklung

Die angestammte Wohnung ist gerade auch für ältere Menschen und auch Pflegebedürftige als Heimat von größter Bedeutung. Das Gesetz kann dazu führen, dass vorhandener Wohnraum auch für diese Bevölkerungsgruppen erhalten bleibt und für eine Wohnnutzung dauerhaft zur Verfügung steht.

B. Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu § 1

§ 1 Abs. 1 Satz 1 bestimmt zunächst den Anwendungsbereich des Gesetzes. Die Befugnis der Gemeinden, Rechtsnormen zur Regelung eines Verbots der Zweckentfremdung von Wohnraum zu erlassen, setzt voraus, dass die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen in einem Gebiet besonders gefährdet ist.

Ein Zweckentfremdungsverbot stellt einen erheblichen Eingriff in das Grundrecht auf privates (Wohnungs-) Eigentum dar. Dieser lässt sich nur mit der Sozialpflichtigkeit des Eigentums rechtfertigen. Das Bundesverfassungsgericht hat die Anwendung dieses wohnungspolitischen Instruments daher nur in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten zugelassen, wo sich der soziale Bezug, der dem Wohnraum ohnehin innewohnt, noch erheblich verstärkt. In einer solchen Situation ist es eine sachgerechte, am Gemeinwohl orientierte Maßnahme, die Zweckbestimmung des vorhandenen Wohnraums dadurch zu erhalten, dass seine Zweckentfremdung grundsätzlich verboten wird. Aufgehoben wird im Grunde nur die Möglichkeit des Verfügungsberechtigten, jede sich bietende Chance zu einer günstigeren Verwertung seines Eigentums sofort und maximal

auszunutzen. Diese Möglichkeit aber ist, bei gegebener unzureichender Versorgungslage, verfassungsrechtlich nicht geschützt (BVerfG, Beschluss vom 4. Februar 1975 - 2 BvL 5/74).

Ob im Gemeindegebiet ein solcher Wohnraumangel besteht, haben die Gemeinden selbst zu beurteilen.

Zur Unterstützung der Gemeinden orientiert sich die Formulierung „Gebiete, in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist“ an der nahezu wortgleichen Formulierung im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) zur Regelung bestimmter Instrumente zum Schutz der Mieterinnen und Mieter. Dies sind z. B. die sogenannte Mietpreisbremse (§§ 556 d ff. BGB) und die Senkung der Kappungsgrenze (§ 558 Abs. 3 BGB).

Fällt eine Gemeinde in eine Gebietskulisse dieser Normen, spricht ein starkes Indiz dafür, dass sie nach § 1 auch zum Erlass von Zweckentfremdungssatzungen berechtigt ist.

Darüber hinaus können aber auch andere Gemeinden einen Wohnraumangel darlegen. Als Umstände, die für eine besondere Gefährdung der ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen sprechen, kommen im Geltungsbereich dieses Gesetzes in Anlehnung an die Aufzählung in § 556 d Abs. 2 Satz 3 BGB insbesondere in Betracht, dass die Kaufpreise und Mieten deutlich stärker steigen als im bundesweiten Durchschnitt, die durchschnittliche Mietbelastung der Haushalte den bundesweiten Durchschnitt deutlich übersteigt, die Wohnbevölkerung wächst, ohne dass durch Neubautätigkeit insoweit erforderlicher Wohnraum geschaffen wird sowie geringer Leerstand bei großer Nachfrage (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 8. Dezember 2015 - 3 S 248/15 - Rn. 93).

Für eine entsprechende Begründung des Wohnraumangels können die Gemeinden z. B. vorhandene gemeindliche Informationen, etwa zur Bautätigkeit, zur Anzahl der Vermittlungen für den Bezug staatlich oder kommunal geförderter Mietwohnungen, zur örtlichen Mietpreisentwicklung oder Daten der amtlichen Statistik, etwa zur Bevölkerungsentwicklung sowie zum Wohnungsbestand und -leerstand heranziehen.

Des Weiteren wird den Gemeinden mit Wohnraumangel die Befugnis eingeräumt, durch Satzung festzulegen, dass im Gemeindegebiet insgesamt oder in Teilen davon eine Zweckentfremdung von Wohnraum nur mit Genehmigung erfolgen darf. Die Möglichkeit einer Beschränkung auf Teile des Gemeindegebiets trägt dem Gebot der Verhältnismäßigkeit für Fälle unterschiedlich ausgeprägten Wohnraumangels gerade in größeren Gemeinden Rechnung. Im Geltungsbereich einer entsprechenden Satzung ist die Zweckentfremdung zunächst grundsätzlich verboten. Die Vorschrift führt somit zu einem Verbot mit Genehmigungsvorbehalt. Aus der Formulierung „überwiegend“ folgt, dass eine Zweckentfremdung nur dann vorliegt, wenn mehr als 50 v. H. der Wohnfläche nicht (mehr) dem Wohnen dient. Die den Gemeinden eingeräumte Satzungsbefugnis ist subsidiär. Wegen des Eingriffs in das (Wohn-) Eigentum durch eine Genehmigungspflicht kann eine solche nur das letzte Mittel zur Beseitigung des Wohnraumangels sein. Zuvor müssen die betroffenen Gemeinden versuchen, diesem mit anderen, wirtschaftlich und zeitlich vertretbaren Maßnahmen abzuwehren. Dies können sowohl Maßnahmen sein, um der Verringerung des Wohnungsbestands als auch

einer Verschlechterung der Wohnraumbilanz durch eine erhöhte Nachfrage aufgrund starken Zuzugs oder Ähnlichem, entgegenzuwirken. Derartige Maßnahmen können z. B. die Ausweisung von Wohngebieten im Bebauungsplanverfahren oder die Wohnraumförderung sein.

Absatz 1 Satz 1 stellt mit der Formulierung „mit ihrer Genehmigung“ zudem klar, dass die Gemeinden die von ihnen erlassenen Satzungen auch selbst vollziehen. Mit der obligatorischen Befristung der Satzungen auf höchstens fünf Jahre ist bei Fortdauer der Satzungs Voraussetzungen deren erneuter Erlass zulässig; damit wird aber den Gemeinden die Verpflichtung auferlegt, die Voraussetzungen zur Wahrnehmung ihrer Regelungsbefugnisse – soweit von ihnen Gebrauch gemacht werden soll – nach Ablauf der jeweiligen Geltungsdauer erneut zu überprüfen.

Absatz 1 Satz 2 enthält eine nicht abschließende Aufzählung der Sachverhalte, bei welchen typischerweise eine genehmigungspflichtige Zweckentfremdung vorliegt. Die Aufzählung greift die in der Praxis überwiegend auftretenden, typischen Beispielfälle der Zweckentfremdung auf. Mit der Formulierung „insbesondere“ wird der Anwendungsbereich des Absatzes 1 Satz 1 auch für untypische Fälle geöffnet, wie etwa die Zerstörung und die Preisgabe des Verfalls von Wohnraum. Die Anwendung des Zweckentfremdungsverbots kann von den Gemeinden im Rahmen ihres eigenverantwortlich ausübenden normativen Ermessens durch Bestimmung in der Satzung auf einzelne typisierte Anwendungsfälle beschränkt werden.

Das Regelbeispiel in Absatz 1 Satz 2 Nr. 3 soll insbesondere den neueren Entwicklungen im Bereich der internetgestützten, kurzzeitigen Vermietung von Privatunterkünften an Touristinnen und Touristen Rechnung tragen. In diesen Fällen geht der Wohnraum zur Nutzung für eine dauerhafte Vermietung dadurch verloren, dass Personen, die ihren Lebensmittelpunkt in der Regel an einem anderen Ort haben, vorübergehend, d. h. nach Sinn und Zweck der Nutzung zeitlich bestimmt oder bestimmbar, in den Räumen leben. Für einen derartigen Aufenthalt ist prägend, dass der Lebensmittelpunkt nicht verlegt wird. Es fehlt an einer auf Dauer angelegten Häuslichkeit. Der Aufenthalt zeichnet sich vielmehr durch ein übergangsweises, nicht alltägliches Wohnen beziehungsweise durch ein provisorisches, einem begrenzten Zweck dienendes Unterkommen aus. Hierunter fällt insbesondere die wiederholte kurzfristige, nach Tagen oder Wochen messbare Vermietung von Ferienwohnungen an ständig wechselnde Feriengäste bei typischer Bezahlung nach Tagen oder Wochen. Auch die Fremdenbeherbergung wird von der Norm erfasst, insbesondere bei Bereitstellung von Bettwäsche und/oder Verpflegung sowie Reinigung des Wohnraums bei in der Regel nur vorübergehender Überlassung und Bezahlung nach Tagen oder Wochen. Befristete, etwa nach Monaten bemessene Mietverhältnisse, die typischerweise nicht zu Freizeit Zwecken, sondern aus beruflichen Gründen eingegangen werden, unterfallen nicht der genehmigungspflichtigen Zweckentfremdung. Betroffen sind beispielsweise Personen, die zum Zwecke der Aus- und Fortbildung, der Ableistung eines Praktikums oder als Saisonarbeitskräfte eine Wohnung befristet benötigen. In der Regel erfolgt in diesem Zusammenhang auch vorübergehend die Begründung des Lebensmittelpunktes an diesem Ort.

Eine Zweckentfremdung liegt insbesondere dann vor, wenn der Wohnraum mehr als insgesamt zwölf Wochen (84 Tage) im Kalenderjahr zur Vermietung als Ferienwohnung oder sonst für Zwecke der Fremdenbeherbergung genutzt wird. Diese gesetzliche Festlegung einer Obergrenze, bis zu der das kurzzeitige Vermieten der Unterkunft an Touristinnen und Touristen ohne Genehmigung nach dem Zweckentfremdungsrecht gestattet ist, schafft für die Bürgerinnen und Bürger Rechtsklarheit; zudem beschleunigt und unterstützt sie bei Überschreiten des Schwellenwerts die Ermittlungstätigkeit der Behörden. Mit der Festlegung auf zwölf Wochen wird den sich ändernden Urlaubsgewohnheiten der Bevölkerung – mehrfache Urlaube, verlängerte Wochenenden und Kurzurlaube, in denen die Wohnung an Touristinnen oder Touristen (weiter-)vermietet werden kann – sowie dem in der Gesellschaft zunehmenden Sharing-Economy-Gedanken entsprochen.

Die in Absatz 1 Satz 2 Nr. 4 vom Gesetzgeber festgelegte Dauer des Leerstehens von Wohnraum über einen Zeitraum von sechs Monaten geht von der grundsätzlichen Annahme aus, dass der Verfügungsberechtigte danach nicht mehr die Absicht hat, den Wohnraum selbst zu nutzen oder Dritten zu Wohnzwecken zu überlassen. Diese getroffene zeitliche Festsetzung ersetzt insoweit nicht die Einzelfallprüfung im Rahmen des § 2.

Absatz 2 stellt klar, dass dieses Gesetz nur Zweckentfremdungen erfasst, die nach Inkrafttreten einer entsprechenden gemeindlichen Satzung eingetreten sind.

Für den geförderten Wohnraum gelten die spezielleren Regelungen des § 20 Landeswohnraumförderungsgesetz vom 22. November 2013 (GVBl. 2013, 472) in der jeweils geltenden Fassung.

Zu § 2

§ 2 greift die von der Rechtsprechung zum bisherigen Bundesrecht entwickelten Grundsätze auf, die es bei der Entscheidung über einen Antrag auf Genehmigung einer Zweckentfremdung zu beachten gilt. Satz 1 Nr. 1 ist Ausfluss des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und des Übermaßverbots. Eine Genehmigung ist im Einzelfall zu erteilen, wenn vorrangige öffentliche Belange oder schutzwürdige private Interessen das öffentliche Interesse an der Erhaltung des betroffenen Wohnraums überwiegen. Vorrangige öffentliche Interessen für eine Zweckentfremdung sind insbesondere gegeben, wenn Wohnraum zur Versorgung der Bevölkerung mit sozialen Einrichtungen oder lebenswichtigen Diensten verwendet werden soll und diese Einrichtungen und Dienste gerade an dieser Stelle dringend benötigt werden und nicht an anderer Stelle eingerichtet werden können. Dies ist grundsätzlich bei Betreuungseinrichtungen der Fall, die der Stabilisierung und Aufrechterhaltung sozial stabiler Nachbarschaften dienen (z. B. Stadtteiltreffs, Mietercafés). Schutzwürdige private Interessen liegen z. B. vor, wenn ohne Nutzung der betreffenden Räume Mieter oder Verfügungsberechtigte in ihrer bestehenden wirtschaftlichen Existenz unausweichlich bedroht sind oder der Wohnraum nicht mehr erhaltungswürdig ist. Des Weiteren liegen schutzwürdige private Interessen vor, wenn Wohnraum unvermeidbar leer steht, z. B., weil dessen Instandsetzung oder Modernisierung ohne eine von der oder dem Berechtigten zu vertretenden Verzögerung im Gange ist, unmittelbar bevorsteht oder trotz ernsthafter Bemühungen

keine Mieterin oder kein Mieter gefunden werden kann. Satz 1 Nr. 2 regelt den Fall, in dem zwar kein vorrangiges öffentliches Interesse oder schutzwürdiges privates Interesse an einer Zweckentfremdung vorliegt, das öffentliche Interesse an der Erhaltung des Wohnraums aber zurücksteht oder nach den besonderen Umständen durch den Antragsteller oder die Antragstellerin kompensiert werden kann. Die Vorschrift nennt dafür beispielhaft die Schaffung von neu geschaffenen Ersatzwohnraum zu angemessenen Bedingungen oder die Leistung einer Ausgleichszahlung. Eine Bereitstellung von Ersatzwohnraum lässt das öffentliche Interesse an der Erhaltung des Wohnraums in der Regel entfallen, wenn die Wohnraumbilanz insgesamt wieder ausgeglichen wird. Daraus folgt, dass der Ersatzwohnraum in einem zeitlichen Zusammenhang mit der Zweckentfremdung und neu geschaffen werden muss. Eine Bereitstellung von Wohnraum „aus dem Bestand“ ist nicht zulässig. Der Ersatzwohnraum muss grundsätzlich in dem Gebiet geschaffen werden, in dem die Zweckentfremdung erfolgt beziehungsweise erfolgen soll. Die Höhe der Ausgleichszahlung soll den Schaden, der dem Wohnungsmarkt durch die Zweckentfremdung entsteht (teilweise) ausgleichen und ist zweckgebunden zur Schaffung neuen Wohnraums zu verwenden. Die Entscheidung steht im pflichtgemäßen Ermessen der Gemeinde. Satz 2 stellt klar, dass es sich bei einer Zweckentfremdungsgenehmigung um einen grundstücksbezogenen Verwaltungsakt handelt.

Zu § 3

Auskunfts- sowie sonstige Informations- und Betretungsrechte können von der Gemeinde gegenüber den dinglich Verfügungsberechtigten sowie den Besitzerinnen und Besitzern geltend gemacht werden. Für eine rasche und effektive Sachverhaltsaufklärung reicht dies jedoch oftmals nicht aus. Insbesondere bei den aktuell verstärkt auftretenden kurzzeitigen Vermietungen von Privatunterkünften an Touristinnen und Touristen über Online-Portale gestaltet sich bereits die Feststellung der Identität der Verfügungsberechtigten und der jeweiligen Nutzerinnen und Nutzer als äußerst langwierig und schwierig. Die Auskunftspflicht in Absatz 1 Satz 1 betrifft deswegen auch Verwalterinnen und Verwalter sowie Vermittlerinnen und Vermittler, z. B. Hausverwalterinnen und Hausverwalter sowie Immobilienmaklerinnen und Immobilienmakler. Als Vermittlerinnen und Vermittler gelten dabei auch Personen, die nicht unmittelbar für Verfügungs- oder Nutzungsberechtigte handeln, sondern im Rahmen von Kettenvermittlungsverhältnissen tätig werden. Mitwirkungshandlungen von Verwalterinnen oder Verwaltern sowie von Vermittlerinnen oder Vermittlern sollen nur eingefordert werden, wenn die Maßnahmen bei den dinglich Verfügungsberechtigten oder den Besitzerinnen oder Besitzern einen unverhältnismäßigen Aufwand erfordern würden oder keinen Erfolg versprechen und keine Anhaltspunkte dafür bestehen, dass überwiegende schutzwürdige Interessen dieser beeinträchtigt werden.

In Absatz 1 Satz 3 wird eine Ermächtigung zur Heranziehung der Diensteanbieter im Sinne des Telemediengesetzes zur Ermittlung von zweckentfremdetem Wohnraum und personenbezogener Daten der Wohnungsanbieterinnen und Wohnungsanbieter geschaffen. Damit wird auf die in den letzten Jahren zunehmenden kurzzeitigen Vermietungen von Privatunterkünften an Touristinnen und Touristen über Online-Portale reagiert. Diese enthalten Angebote, bei denen die eingestellten

Fotos (Angebot der ganzen Wohnung, leere Regale und Schränke, die gegen eine normale Wohnnutzung sprechen), die Vielzahl von Gästebewertungen und der Buchungskalender den dringenden Verdacht einer Zweckentfremdung von Wohnraum begründen. Diesem kann in der Praxis jedoch oftmals nicht nachgegangen werden. Lediglich die Angabe eines Vornamens, fehlende Angaben zur Lage der Wohnung und falsche Fotos verhindern die Ermittlung der hinter dem Angebot stehenden privaten Anbieterin oder des Anbieters, sodass im Grunde im Internet das Geschäftsmodell „Zweckentfremdung von Wohnraum“ ohne Sorge vor Konsequenzen betrieben werden kann.

Die Ausweitung der Auskunftspflicht auf Diensteanbieter im Sinne des Telemediengesetzes ermöglicht den Gemeinden die dringend notwendigen Anfragen und Nachforschungen bei den Betreiberinnen und Betreibern von Internetportalen. Aus dem allgemeinen Verhältnismäßigkeitsprinzip ergibt sich, dass Auskünfte und Unterlagen nur in dem Umfang eingeholt werden dürfen, der für die Durchführung des Zweckentfremdungsrechts erforderlich ist. In datenschutzrechtlicher Sicht ist deshalb darauf zu achten, dass so wenig personenbezogene Daten wie möglich erhoben werden. Für die Frage, ob eine Wohnnutzung oder eine nicht genehmigungsfähige Zweckentfremdung durch wiederholte, kurzzeitige Vermietungen über Online-Portale vorliegt, sind insbesondere folgende Daten notwendig: Lage der Wohnung, Name und Adresse der handelnden Person, Anzahl der Buchungen und Anzahl der jeweils gebuchten Tage. Hierzu sind die Internetportale, die Entgelte für die einzelnen Buchungen erhalten, auskunftsfähig und auch auskunftspflichtig. Plattformbetreiber halten in ihrer Eigenschaft als Hostprovider fremde Telemedien zur Nutzung bereit und sind somit Diensteanbieter im Sinne des § 2 Satz 1 Nr. 1 TMG. Um Ordnungswidrigkeiten gemäß § 4 effektiver verfolgen zu können und damit aus Gründen des Schutzes der öffentlichen Ordnung wird auch diesen eine Auskunftspflicht auferlegt. Satz 3 schafft die nach § 12 Abs. 2 TMG erforderliche Erlaubnis für die Datenübermittlung an die zuständige Behörde. Auch Mitwirkungshandlungen von Diensteanbietern sollen nur eingefordert werden, wenn die Maßnahmen bei den dinglich Verfügungsberechtigten beziehungsweise den Besitzerinnen oder Besitzern einen unverhältnismäßigen Aufwand erfordern würden oder keinen Erfolg versprechen und keine Anhaltspunkte dafür bestehen, dass überwiegende schutzwürdige Interessen dieser beeinträchtigt werden.

Absatz 2 enthält einen Katalog der Daten, die von der Gemeinde zur Erfüllung des in Absatz 1 genannten Zweckes von den Auskunftspflichtigen erhoben und verarbeitet werden können.

Die Befugnis zur Anordnung, die nicht genehmigungsfähige Zweckentfremdung zu beenden und den Wohnraum wieder Wohnzwecken zuzuführen, wird in Absatz 3 festgeschrieben. Die behördlichen Verfügungen sind mit den Mitteln des Verwaltungszwangs unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit durchsetzbar.

In Absatz 4 wird gesetzlich geregelt, dass Klagen gegen Verwaltungsakte zum Vollzug dieses Gesetzes keine aufschiebende Wirkung haben (§ 80 Abs. 2 Nr. 3 der Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO). In Gebieten, in denen die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Wohnraum zu an-

gemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist, sind zum effektiven und konsequenten Schutz des Wohnraums vor Zweckentfremdung regelmäßig ein sofortiges Handeln und ein unverzügliches Durchsetzen der Anordnung erforderlich. Bei Wohnraummangellagen muss das Interesse der und des Betroffenen an der aufschiebenden Wirkung einer Anfechtungsklage nach § 80 Abs. 1 VwGO in der Regel hinter dem öffentlichen Interesse an einer zügigen Beendigung der Zweckentfremdung und Rückführung des betroffenen Wohnraums in den normalen (Miet-) Wohnungsmarkt zurücktreten. Sollte im Einzelfall eine Anordnung nicht der sofortigen Vollziehbarkeit bedürfen, kann die Behörde die Vollziehung nach § 80 Abs. 4 Satz 1 VwGO aussetzen.

Zu § 4

§ 4 Satz 1 greift die bisherige bundesrechtliche Regelung (Artikel 6 § 2 des Gesetzes zur Verbesserung des Mietrechts und zur Begrenzung des Mietanstiegs sowie zur Regelung von Ingenieur- und Architektenleistungen) auf.

In § 4 Satz 2 wird die Verletzung von Mitwirkungspflichten mit einem Bußgeld von bis zu fünftausend Euro sanktioniert. Damit soll erreicht werden, dass die Ermittlungstätigkeit der

Gemeinde nicht durch Verzögerungen bei der Auskunftserteilung und bei der Vorlage von Unterlagen behindert und die Beendigung einer illegalen Zweckentfremdung hinausgezögert wird.

Zu § 5

Auf der Grundlage dieses Gesetzes und der nach § 1 ergangenen Satzungen wird das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung eingeschränkt (Artikel 13 des Grundgesetzes, Artikel 7 der Verfassung für Rheinland-Pfalz). Diese Einschränkung ist im Hinblick auf das Gesetzesziel, nämlich die Ermittlung, Aufklärung und Beseitigung von zweckfremder Wohnraumnutzung, erforderlich und angemessen.

Zu § 6

Mit der Norm wird die Ersetzung von Bundesrecht geregelt. Der Landesgesetzgeber macht insofern umfassend von seiner Ersetzungsbefugnis gemäß Artikel 125 a Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes Gebrauch.

Zu § 7

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

