

Hausarbeit im Öffentlichen Recht – Wintersemester 2018/2019

In Berlin kam es in den vergangenen Jahren zu drastischen Veränderungen des Wohnungsmarktes. Neben dem Anstieg von Wohnungssuchenden und dem Nachlass sozialen Wohnungsbaus führte vor allem die im Stadtgebiet zunehmende Vermietung von Wohnraum als Ferienwohnung, insbesondere über Online-Plattformen wie Airbnb etc., im Ergebnis dazu, dass es im gesamten Stadtgebiet an bezahlbarem Wohnraum fehlt. In Reaktion auf diese Entwicklung und die langjährige medienwirksame gesellschaftliche Diskussion erließ das Abgeordnetenhaus von Berlin das Zweckentfremdungsverbots-Gesetz (ZwEG). Das Gesetz wurde ordnungsgemäß in den zuständigen Ausschüssen sowie in drei Lesungen beraten. Aufgrund der großen Einigkeit unter den Parlamentariern während der Lesungen erschienen bei der Schlussabstimmung lediglich 75 von 160 Abgeordnete des Abgeordnetenhauses von Berlin. Von ihnen stimmten 60 für ja und 15 für nein, ohne dass die Beschlussfähigkeit angezweifelt wurde. Das Gesetz wurde sodann ordnungsgemäß verkündet und trat am 24. November 2014 in Kraft.

Das Gesetz zielt auf die Schaffung und Erhaltung von Wohnraum im Stadtgebiet. Erreicht werden soll dies durch das sog. Zweckentfremdungsverbot. Demnach ist in Stadtteilen mit einer Wohnraummangellage grundsätzlich jegliche Nutzung von Wohnraum zu anderen als Wohnzwecken verboten. Wer entsprechende Räumlichkeiten dennoch anders nutzen (und damit zweckentfremden) möchte, bedarf einer behördlichen Genehmigung. Eine solche wird jedoch nur ausnahmsweise bei überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen erteilt. Eine zweckentfremdende Nutzung ohne Genehmigung kann mit einem Bußgeld von bis zu 500.000 € geahndet werden. Darüber hinaus kann die zuständige Behörde bei einem Verstoß gegen das Zweckentfremdungsverbot anordnen, dass der Verfügungsberechtigte die zweckentfremdende Nutzung aufzugeben und die Wohnräume damit wieder Wohnzwecken zuzuführen hat (Rückführungsgebot). Ob eine Wohnraummangellage vorliegt, unterliegt der Einschätzung des Senats. Dieser wird durch das ZwEG zum Erlass einer Rechtsverordnung, die die Wohnraummangellage in einzelnen Bezirken oder im gesamten Stadtgebiet feststellt, ermächtigt. Nach Inkrafttreten des ZwEG ließ der Senat ausführliche Untersuchungen zum Berliner Wohnungsmarkt durchführen. Aufgrund der daraus gewonnenen Erkenntnisse stellte der Senat zutreffend fest, dass die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichend Wohnraum zu angemessenen Bedingungen im gesamten Stadtgebiet Berlins besonders gefährdet ist. Er machte deshalb von der Verordnungsermächtigung des ZwEG Gebrauch und erließ die Zweckentfremdungsverbots-Verordnung (ZwEVO). Diese stellte die Wohnraummangellage im gesamten Stadtgebiet fest und ordnete damit die Geltung des Zweckentfremdungsverbots im Sinne des ZwEG an. Die Verordnung trat am 1. September 2015 in Kraft.

Investor A ist deutscher Staatsbürger und seit dem Jahr 2010 Eigentümer einer Drei-Zimmer-Wohnung in Berlin. Diese wurde zu Wohnzwecken errichtet, ist tatsächlich und rechtlich hierzu geeignet und wurde auch tatsächlich so genutzt. Seit dem Erwerb der Wohnung nutzt A sie gewerblich als Ferienwohnung für die tage- oder wochenweise Vermietung an Touristen. Daran hält er auch nach Inkrafttreten des ZwEG und der ZwEVO fest. Anfang des Jahres 2018 erfährt die zuständige Behörde nach einer umfassenden Recherche auf diversen Ferienwohnungsvermietungsportalen von der Vermietung durch A. Die Behörde teilt ihm daraufhin mit, dass die Vermietung des Wohnraums als Ferienwohnung eine Zweckentfremdung nach § 4 Absatz 1, 2 ZwEG darstellt. A zeigt sich davon unbeeindruckt, hält er doch das ZwEG für verfassungswidrig. Aus Vorsicht beantragt er dennoch die Erteilung einer Genehmigung nach § 5 ZwEG. Im April 2018 lehnt die Behörde den Antrag des A ab

und erlässt zugleich einen Bescheid, in dem A gemäß § 6 ZwEG aufgegeben wird, den Wohnraum wieder Wohnzwecken zuzuführen.

A ist darüber empört. Es könne nicht sein, dass den Eigentümern von Wohnungen nicht mehr freigestellt sei, wie sie über ihre Wohnungen verfügen wollen. Die Wohnungsnot müsse durch sozialen Wohnungsbau bekämpft werden, nicht aber durch die Inpflichtnahme der Eigentümer. Das Zweckentfremdungsverbot verletze damit alle Eigentümer in ihrem Recht aus Art. 14 Abs. 1 GG. Die Verfassungswidrigkeit der Regelung ergebe sich insbesondere aus der Einbeziehung von Wohnraum in den Anwendungsbereich des ZwEG, der bereits vor der Geltung des ZwEG zu anderen als Wohnzwecken genutzt wurde. Das Gesetz knüpfe damit in unzulässiger Weise an Tatsachen in der Vergangenheit an. Außerdem werden Eigentümer, die Wohnraum gewerblich zweckentfremden, in ihrer Berufsfreiheit verletzt. Das gelte in besonderem Maße für alle, die wie er gewerblich Ferienwohnungen vermieten, da dieser als eigenständiger Beruf anzusehen sei und faktisch aufgegeben werden müsse. De facto werde doch damit der Zugang zum Beruf verhindert. Darüber hinaus sei es verfassungsrechtlich auch problematisch, dass der Gesetzgeber die Feststellung der Wohnraummangellage dem Senat überlasse. Dies sei doch so wesentlich, dass der Gesetzgeber es selbst regeln müsse. Insbesondere müsse er doch wenigstens irgendwelche Kriterien selbst vorgeben. Unabhängig davon seien jedenfalls die Anforderungen des Art. 80 GG nicht gewahrt. Schließlich könne es auch nicht rechtens sein, dass das Abgeordnetenhaus mit so wenig Stimmen ein solches Gesetz beschließen dürfe.

Die Behörde hält A entgegen, dass schon das Grundgesetz die Sozialpflichtigkeit des Eigentums normiere. Das Zweckentfremdungsverbot führe zudem gerade nicht dazu, dass A seine Wohnung gar nicht mehr gewerblich vermieten könne. Ihm stehe der Weg frei, den Wohnraum zu Dauerwohnzwecken zu vermieten. Dass diese Art der Vermietung mitunter weniger lukrativ für den Eigentümer ist, sei für die Bewertung der Regelung unerheblich. Denn die Möglichkeit des Eigentümers, jede sich bietende Chance zu einer günstigeren Verwertung des Eigentums auszunutzen, sei verfassungsrechtlich nicht geschützt. Dass A diesen Wohnraum bereits seit 2010 als Ferienwohnung vermiete, rechtfertige keine andere Bewertung. Ziel des Zweckentfremdungsverbots sei nicht nur die Erhaltung, sondern auch die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum. Letzteres könne wiederum nur durch die Rückgewinnung von Wohnraum, der als solcher zu Dauerwohnzwecken geeignet ist, aber nicht mehr zu solchen Wohnzwecken genutzt wird, erreicht werden. Die Rückwirkung des Zweckentfremdungsverbots werde hier durch die Übergangsfrist von zwei Jahren in ausreichendem Maße abgedeckt. Auch ein Verstoß gegen die Berufsfreiheit liege nicht vor. Die Ferienwohnungsvermietung stelle gar keinen eigenen Beruf dar. Das ZwEG sei als bloße Berufsausübungsregelung jedenfalls gerechtfertigt. Eine faktische Untersagung sei aus der Luft gegriffen; schließlich sei es A und allen anderen unbenommen, die Ferienwohnungsvermietung bei nicht vom ZwEG betroffenen Räumlichkeiten fortzusetzen oder vom ZwEG nicht erfasste Räumlichkeiten selbst zur Vermietung zu errichten. Die Einwände gegen das Gesetzgebungsverfahren seien völlig irrelevant, da das Bundesverfassungsgericht gar nicht befugt sei, das Landesgesetzgebungsverfahren auf solche Dinge hin zu überprüfen. Dafür habe man ja schließlich den Verfassungsgerichtshof Berlins. Das Abgeordnetenhaus habe selbstverständlich alles Wesentliche selbst geregelt; insbesondere sei die Delegation der Feststellung auf den Senat zulässig.

Nach erfolglosem Beschreiten des Instanzenzugs wendet sich A nun form- und fristgerecht an das BVerfG.

Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (Zweckentfremdungsverbots-Gesetz – ZwEG)

§ 1 [Ziel]

Ziel dieses Gesetzes ist die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Wohnraum zu angemessenen Bedingungen.

§ 2 [Zweckentfremdungsverbot]

Soweit die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Wohnraum zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist (Wohnraummangel), darf Wohnraum im Land Berlin oder in einzelnen Bezirken nur mit Genehmigung der zuständigen Behörde zu anderen als Wohnzwecken genutzt werden.

§ 3 [Wohnraum]

Wohnraum im Sinne dieses Gesetzes sind alle Räumlichkeiten, die zu dauernden Wohnnutzung tatsächlich und rechtlich geeignet sind. Hiervon ausgenommen sind Räumlichkeiten, die zu anderen Zwecken errichtet worden sind und zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der nach § 8 erlassenen Verordnung auch entsprechend genutzt werden.

§ 4 [Zweckentfremdung]

(1) Eine Zweckentfremdung im Sinne dieses Gesetzes liegt vor, wenn Wohnraum zu anderen als Wohnzwecken genutzt wird. Dies ist insbesondere der Fall, wenn der Wohnraum zum Zwecke der wiederholten nach Tagen oder Wochen bemessenen Vermietung als Ferienwohnung, insbesondere einer gewerblichen Zimmervermietung, verwendet wird.

(2) Eine Zweckentfremdung im Sinne des § 4 Absatz 1 liegt auch dann vor, wenn der Wohnraum bereits vor Inkrafttreten der nach § 8 erlassenen Verordnung für Zwecke der wiederholten nach Tagen oder Wochen bemessenen Vermietung als Ferienwohnung, insbesondere zur gewerblichen Zimmervermietung, genutzt wurde.

(3) Das Zweckentfremdungsverbot gilt für Zweckentfremdungen nach § 4 Absatz 2 erst zwei Jahre nach Inkrafttreten der nach § 8 erlassenen Verordnung.

§ 5 [Genehmigungsvorbehalt]

Die Genehmigung nach § 2 kann auf Antrag und nur dann erteilt werden, wenn vorrangige öffentliche Interessen oder schutzwürdige private Interessen das öffentliche Interesse an der Erhaltung des betroffenen Wohnraums überwiegen. (*Das Gesetz sieht eine konkretere nähere Ausgestaltung der vorrangigen öffentlichen Interessen und überwiegenden schutzwürdigen privaten Interessen vor, auf deren Wortlaut es hier nicht ankommt*).

§ 6 [Rückführungsgebot]

Wird Wohnraum ohne die erforderliche Genehmigung zweckentfremdet, soll die zuständige Behörde anordnen, dass der Verfügungsberechtigte die Wohnräume wieder Wohnzwecken zuzuführen hat.

§ 7 [Bußgeld]

(1) Ordnungswidrig handelt, wer

1. ohne die erforderliche Genehmigung Wohnraum gemäß § 4 zweckentfremdet,
2. einer vollziehbaren Anordnung der zuständigen Behörde nach § 6 nicht nachkommt.

(2) Ordnungswidrigkeiten nach Absatz 1 können mit einer Geldbuße bis zu 500.000 € geahndet werden.

§ 8 [Verordnungsermächtigung]

Der Senat wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung festzustellen, ob im Land Berlin oder in einzelnen Bezirken eine Wohnraumangellage vorliegt.

Verordnung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (Zweckentfremdungsverbots-Verordnung – ZwEVO)

Aufgrund des § 8 des Zweckentfremdungsverbots-Gesetzes vom 24. November 2014 wird verordnet:

§ 1 [Geltungsbereich]

Die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Wohnraum zu angemessenen Bedingungen ist im gesamten Stadtgebiet Berlins besonders gefährdet. Die Zweckentfremdung von Wohnraum ist gemäß § 2 Zweckentfremdungsverbot-Gesetz unter den Vorbehalt einer Genehmigung gestellt.

§ 2 [Inkrafttreten]

Die Verordnung tritt am 1. September 2015 in Kraft.

Art. 60 VvB (Verfassung des Landes Berlins)

Gesetze werden vom Abgeordnetenhaus von Berlin mit einfacher Mehrheit (Mehrheit der abgegebenen Stimmen) beschlossen.

§ 73 GOAH (Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses von Berlin)

Das Abgeordnetenhaus ist beschlussfähig, wenn mehr als die Hälfte seiner gewählten Mitglieder anwesend ist. Wird unmittelbar vor Eröffnung der Abstimmung die Beschlussfähigkeit von mindestens 5 Abgeordneten angezweifelt, so ist die Beschlussfähigkeit durch Zählung der Stimmen festzustellen. Nach Feststellung der Beschlussunfähigkeit hebt der Präsident die Sitzung sofort auf.

Auszug aus der Gesetzesbegründung des ZwEG

(1) Bei einer bestehenden Mangellage auf dem Wohnungsmarkt erscheint es grundsätzlich unerwünscht, dass Wohnraum frei und uneingeschränkt dem Wohnzweck entzogen werden kann. Zur Sicherstellung einer ausreichenden Wohnungsversorgung der Bevölkerung zu angemessenen Bedingungen bedarf es in diesem Fall neben der Forderung des Neubaus von Wohnraum auch eines geeigneten Instruments, durch das die Verringerung des vorhandenen Bestandes an Wohnraum und damit eine Vergrößerung der Wohnungsnotlage verhindert werden kann. Die Sicherstellung zu angemessenen Bedingungen zielt auf Mieten ab, die für Wohnungen der entsprechenden Art von einem durchschnittlich verdienenden Arbeitnehmerhaushalt allgemein aufgebracht werden können.

(2) Der regulatorische Ansatz des Zweckentfremdungsverbots zielt darüber hinaus auch auf die Verringerung der Wohnungsnot durch den Rückgewinn von Wohnraum, der zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Verbots zu anderen als zu Dauerwohnzwecken genutzt wird. Nur so lassen sich die Fehlentwicklungen auf dem Wohnungsmarkt der vergangenen Jahre korrigieren.

(3) Der Genehmigungsvorbehalt erschöpft sich nicht in dem Zweck, der Verwaltung ein präventives Kontrollinstrument zur Verfügung zu stellen. Vielmehr ist die Zweckentfremdung sozial grundsätzlich unerwünscht und missbilligt und eine Genehmigung daher in aller Regel zu versagen, um der

Gefährdung einer Versorgung mit ausreichend Wohnraum zu angemessenen Bedingungen entgegenzuwirken.

Aufgabenstellung:

Hat der Antrag des A beim Bundesverfassungsgericht Aussicht auf Erfolg?

Formvorgaben:

Der Umfang der Hausarbeit darf ohne Deckblatt, Literaturverzeichnis, Abkürzungsverzeichnis, Inhaltsverzeichnis und Schlussversicherung 20 Seiten nicht überschreiten. Als Schriftart ist Times New Roman zu wählen. Im Fließtext nutzen Sie bitte eine Schriftgröße von 12 pt. bei einem Zeilenabstand von 1,5; in den Fußnoten eine Schriftgröße von 10 pt. bei einem Zeilenabstand von 1,0. Verwenden Sie normalen Zeichenabstand und Blocksatz. Bitte halten Sie zudem rechts einen Rand von 4 cm ein sowie links, oben und unten jeweils 1,5 cm.

Abgabe:

Die Abgabe muss bis **Montag, 8. April 2019**, im Sekretariat der Professur (bitte Öffnungszeiten beachten!) oder per Post (genaue Adresse siehe Website des Lehrstuhls) mit Poststempel spätestens vom 8.4.2019 erfolgen. Eine Abgabe beim Pförtner ist nicht möglich.

Weitere Hinweise:

Schlussversicherung:

Der Hausarbeit ist eine Schlussversicherung auf einem gesonderten Blatt beizufügen, die wie folgt abzufassen ist:

„Hiermit versichere ich, dass ich die Arbeit ohne fremde Hilfe und nur mit den von mir angegebenen Hilfsmitteln angefertigt habe. Sämtliche Quellen, einschließlich Internetquellen, die unverändert oder abgewandelt wiedergegeben werden, sind als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass bei Verstößen gegen diese Grundsätze ein Verfahren wegen Täuschungsversuchs bzw. Täuschung eingeleitet wird.“ Unterschrift:

Datenschutzhinweis:

Wenn Sie wünschen dass Ihre Hausarbeit nur gegen Vorlage Ihres Lichtbildausweises zurückgegeben wird, kennzeichnen Sie bitte das Deckblatt oben rechts mit einem großen „A“.

Allgemeine Hinweise zur möglichen Nutzung verfügbarer Online-Informationssysteme:

Bitte nutzen Sie für die Bearbeitung der Aufgabe auch die juristischen Datenbanken und Fachinformationssysteme [1], die elektronischen Zeitschriften [2] sowie das E-Book-Angebot [3] der Humboldt-Universität. Die Datenbanken »Beck online« und »jurisWeb« sind ausschließlich in den Computerpools, Bibliotheken und anderen Räumen der Humboldt-Universität nutzbar; die übrigen Angebote können über einen VPN-Zugang [4] auch von außerhalb der Universität genutzt werden.

Zusätzlich zum Angebot des drahtlosen Netzwerkzugangs per WLAN [5] besteht an den Notebookarbeitsplätzen der Zweigbibliothek Rechtswissenschaften die Möglichkeit, nach Registrierung des Notebooks im Computerpool [6] einen kabelgebundenen Netzwerkzugang zu nutzen.

[1] <http://www.rewi.hu-berlin.de/ri/>

[2] <http://www.ub.hu-berlin.de/literatur-suchen/zeitschriften/elektronische-zeitschriften-1/elektronische-zeitschriften>

[3] <http://www.ub.hu-berlin.de/literatur-suchen/e-books/elektronische-bucher-ebooks>

[4] <http://www.cms.hu-berlin.de/dl/netze/vpn/>

[5] <http://www.cms.hu-berlin.de/dl/netze/wlan/>

[6] <http://www.rewi.hu-berlin.de/rewi/sik/pool>