

Datum: 22.03.2017

Ho-Se

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (ZwEWG)

Haus & Grund Niedersachsen bedankt sich vorab für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem im Betreff genannten Gesetzesentwurf. Aus hiesiger Sicht ist dazu folgendes auszuführen:

Das geplante Gesetz knüpft an einen Wohnraummangel an, den die Gemeinde im Rahmen ihrer Selbstverwaltung selbst diagnostizieren soll. Indiziell hierfür sind die von der NBank ermittelten niedersächsischen Gemeinden, in denen ein angespannter Wohnungsmarkt herrschen soll und in denen die Mieterschutzverordnung (Mietpreisbremse, abgesenkte Kappungsgrenze, verlängerte Kündungssperrfrist nach der Umwandlung vermieteten Wohnraums in Eigentumswohnungen) gilt. Schon dieser Ansatz ist verfehlt. Haus & Grund Niedersachsen zieht schon die Studie der NBank zur Ermittlung angespannter Wohnungsmärkte in Zweifel. Die Argumente dafür sind bekannt. Im Einzelnen beziehen wir uns dazu auf unsere Stellungnahmen zur Mieterschutzverordnung.

Bei der Zweckentfremdung handelt es sich wieder um ein ordnungspolitisches Mittel, mit dem in den Wohnungsmarkt und in die Rechte der Eigentümer von Immobilien eingegriffen wird. Wie bereits mit der Mietpreisbremse betont, ist auch hier deutlich darauf hinzuweisen, dass Ordnungspolitik keine einzige neue Wohnung schafft. Die Richtigkeit dieser Feststellung wird durch die Erfolglosigkeit der Mietpreisbremse im Hinblick auf ihre erwartete Funktion zum Schaffen neuen Wohnraums bereits belegt.

Das Land Niedersachsen hat im Übrigen in der Vergangenheit durch seine eigene Form der Wohnungspolitik die heute ständig beklagten angespannten Wohnungsmärkte, wenn sie denn überhaupt wirklich existieren, selbst geschaffen. Mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.08.2006 (BGBl. I 2006,

S. 2034) zum 1. September 2006 wurde die Föderalismusreform I umgesetzt. Danach haben die Länder die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für das Recht des Wohnungswesens erhalten (Artikel 72 Abs. 1 und Artikel 74 Abs. 1 Nr. 18 GG). Die bundesrechtliche Bestimmung zur Ermächtigung eines Erlasses von Landesrecht zur Regelung von Zweckentfremdung im Wohnungswesen (Artikel 6 MietRVerbG vom 04. November 1971, BGBl. I, Seite 1745) gilt nach Artikel 125 a GG nur solange, bis die Länder eigenständige gesetzliche Regelungen treffen. Der gesetzgeberische Auftrag weist also nicht nur die Regelungskompetenz, sondern auch die Pflicht zu einer Regelung den Ländern zu, soweit wohnungspolitischer Bedarf hierzu erkannt wird. Der Bund hat die Verantwortung dafür auf die Länder übertragen. Seit dem Jahre 2007 ist die Anzahl der Sozialwohnungen in Niedersachsen und Bremen deutlich gesunken. Wie aus einer aktuellen Übersicht der Bundesregierung hervorgeht, ist die Zahl mietgebundener Wohnungen von 2000 bis 2015 von 132.000 auf 90.000 zurückgegangen. Entgegen seiner Verantwortung und seines gesetzgeberischen Auftrags hat das Land Niedersachsen also nicht reagiert und nimmt diese selbst verantwortete Entwicklung heute zum Anlass, die am Wohnungsmarkt agierenden privaten Immobilieneigentümer wiederum in die Pflicht zu nehmen.

Statt gesetzlicher Regelungen bedarf es einer groß angelegten Förderung bezahlbaren Wohnraums. Denn in der Sache handelt es sich doch um nichts anderes als um eine „Aufholjagd“, die binnen kurzer Zeit die jahrelangen Unterlassungen einer angemessenen Förderung bezahlbaren Wohnraums in der Ausrichtung der landeseigenen Wohnungspolitik kompensieren soll. Dazu bedarf es eines großvolumigen Fördertopfes sowie zielorientierter Förderungsinstrumente.

Um jetzt bauen zu können, benötigen wir genügend Bauland zu vernünftigen Preisen und eine verbesserte steuerliche Förderung. Sie könnte zum Beispiel in einem Baukindergeld oder in einer verbesserten Abschreibung bestehen. So könnte die steuerliche Abschreibung (AfA) von 2 % auf mindestens 3 % erhöht werden. Außerdem benötigen wir eine Sonderabschreibung für den sozialen Wohnungsbau und ebenso für Einbruchschutzmaßnahmen sowie für die Schaffung barrierefreien alten- und behindertengerechten Wohnraums.

Statt investitionsabwürgender Ordnungsmittel (Mietpreisbremse, Zweckentfremdung, abgesenkte Kappungsgrenze, verlängerte Kündigungssperrfristen) benötigt der Wohnungsmarkt eine Baupreisbremse, um die sich ständig verteuernden Baukosten einzudämmen. Neben Baudarlehen bedarf es im Zuge der aktuellen Zinspolitik vor allem staatlicher Zuschüsse und staatlicher Tilgungszuschüsse, um eine Wohnraumförderung attraktiv zu gestalten und Investitionsanreize zu setzen.

Zweckentfremdung bedeutet Verwaltungsaufwand, der wieder Geld kostet. Die Vergangenheit, gemeint ist der zeitliche Geltungsbereich der landeseigenen Zweckentfremdungsverordnung aus dem Jahre 1971 (Nds. GVBl., Seite 134), zeigt einen hohen bürokratischen Aufwand, der kaum eine präventive Wirkung gezeigt hat. Nach einer entsprechenden öffentlichen Äußerung der Stadt Göttingen ist zusätzlicher Wohnraum durch Zweckentfremdung kaum gewonnen worden, nur manches Bußgeld (vgl. Weserkurier vom 25.02.2017, S. 16, „Eingriff ins Eigentum“, Autor des Artikels: Martin Wein).

Auch die Definition der Zweckentfremdung begegnet Kritik. So kann insbesondere bei größeren Umbau-, Anbau-, Sanierungs- oder Entkernungsmaßnahmen gerade mit energetischer Optimierung des Gebäudes auch ein längerer Leerstand durchaus

sinnvoll, keinesfalls aber spekulativ sein. Abgesehen davon ist im Gesetzesentwurf und in dessen Kommentierung (Seite 10, vorletzter Absatz der besonderen Begründung) bezüglich der Instandsetzung oder Modernisierung von Wohnraum ein Regel-Ausnahme-Prinzip von der Zweckentfremdungsgenehmigungserfordernis gefunden worden, das so unbestimmt ist, dass jeder Eigentümer und Investor den Aspekt der Zweckentfremdung von Wohnraum als Damoklesschwert fühlt, auch wenn er die Baumaßnahmen noch so gut plant, überwacht und durchführen lässt. Die im Einzelnen verwendeten Rechtsbegriffe „Verzögerungen“, „trotz ernsthaft geeigneter Bemühungen“, „kostendeckende Miete“ liefern für die Unwägbarkeit eingreifender Genehmigungserfordernisse eine beredtes Zeugnis. Die Androhung eines Bußgeldes von bis zu 50.000 Euro erscheint in diesem Zusammenhang unhaltbar. Denn Bußgeldtatbestände und insbesondere die hier gefundene Höhe des Bußgeldes lassen sich nur dann rechtfertigen, wenn es sich um die Sanktionierung eindeutiger Tatbestände handelt, gegen die verschuldet verstoßen wurde.

Mit demselben Ansatz und derselben Folge sind auch die im Gesetzestext zu § 2 Abs. 1 Nrn. 1 bis 5 der Entwurfsfassung enthaltenen unbestimmten Rechtsbegriffe „überwiegend“ (Nr. 1), „nicht nur vorübergehend“ (Nr. 3) kritisch zu hinterfragen. Die Eingangsformulierung von § 2 Abs. 1 Satz 2 zeigt überdies, dass es sich bei den Zweckentfremdungstatbeständen der Nummern 1 bis 5 nicht um einen enumerativen abschließenden Katalog, sondern lediglich um Regelbeispiele handelt („insbesondere“). Damit wird der Vorwurf des Verstoßes gegen ein Zweckentfremdungsverbot aufgrund einer völlig unscharfen und offen bleibenden Definition, ergänzt um weitere Einzelheiten kommunalen Satzungsrechts, für jedes Rechtssubjekt unübersehbar und deshalb auch unkalkulierbar. Auch mit diesem Ansatz zeigt sich ein Investitionshemmnis ersten Ranges. Dies widerstreitet ebenso krass der immer wieder betonten Notwendigkeit einer Schaffung neuen bezahlbaren Wohnraums.

Hinzu kommt: Abriss und Neubau von Wohngebäuden tragen aktuell vielerorts zu einer wesentlichen Verbesserung von Stadtbild und Wohnungsangebot bei. Anforderungen zur energetischen Sanierung oder zum barrierefreien Ausbau sind in vielen Altbauten gar nicht erfüllbar. Sollte die Zweckentfremdungsverordnung den Abriss nicht mehr marktgängiger Wohnungen verhindern oder erschweren (vgl. § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5), würde dem gewünschten Bestreben, das Wohnungsangebot nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ weiter zu entwickeln, eine weitere Hürde hinzugefügt.

Um es noch einmal deutlich zu formulieren: Ein weiteres reines ordnungspolitisches Instrument wie das Zweckentfremdungsverbot schafft keine einzige neue Wohnung, sondern setzt den Wohnungsmarkt in seiner staatlicherseits immer wieder gewünschten belebenden Entwicklung zur Schaffung neuen Wohnraums weiteren Hürden und rechtlichen Hindernissen aus. Deshalb erschöpft sich aus hiesiger Sicht die Funktionalität eines Zweckentfremdungsverbots in der Generierung von Bußgeldern, denen wiederum eine hohe Kostenbelastung aufgrund eines ebenso hohen Verwaltungsaufwandes gegenüber steht. Haus & Grund Niedersachsen hält deshalb die geplante Wiedereinführung des Zweckentfremdungsverbots für das völlig falsche politische Instrument zur Belegung des Wohnungsmarkts. Erreicht wird das Gegenteil.

In jedem Fall müssen folgende Tatbestände rechtssicher von dem sachlichen Geltungsbereich des geplanten Zweckentfremdungsgesetzes ausgenommen bleiben:

Ein dauerndes Bewohnen ist unzulässig oder unzumutbar, weil der Wohnraum entweder schweren Mangel oder Missstand aufweist oder unerträglichen Umwelteinflüssen ausgesetzt ist und die Wiederbewohnbarkeit nicht mit einem objektiv wirtschaftlichen und zumutbaren Aufwand wiederhergestellt werden kann. Dann muss auch ein Rückbau (Abriss) möglich sein, ohne dass es hier zu einer Zweckentfremdungsgenehmigung bedarf.

Genehmigungsfrei muss der Umbau, die Instandsetzung und die Modernisierung von Wohnraum bleiben. Gleiches gilt für die vorübergehende Unbewohnbarkeit oder für den Leerstand, wenn der Wohnraum alsbald veräußert werden soll.

Dies muss ebenso für alte baufällige Gebäude gelten, wenn deren Statik nicht mehr ertüchtigt werden kann, die Gebäude völlig unbewohnbar sind und die Wiederherstellung der Bewohnbarkeit wirtschaftlich nicht zumutbar ist.

Genehmigungsfrei muss auch der Fall bleiben, in dem der Eigentümer oder der Mieter eine Wohnung unter anerkannter Selbsteinschränkung in den Wohnbedürfnissen zu gewerblichen oder beruflichen Zwecken mitbenutzt.

Zu § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 des Entwurfes muss klargestellt werden, dass die Untervermietung von Wohnraum zur Beherbergung von Fremden (Ferienzimmer) durch den Mieter dem Vermieter/dem Eigentümer der Immobilie nicht angelastet werden kann. Dazu lehrt die Praxis, dass zum Beispiel viele Studenten in den Semesterferien nach Hause oder in Urlaub fahren und ihre Wohnung oder einzelne Zimmer davon dann während dieser Zeit der eigenen Abwesenheit untervermieten.

Zusammenfassend spricht sich Haus & Grund Niedersachsen gegen den vorgelegten Entwurf eines Gesetzes über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum aus.

Wir bitten um Berücksichtigung bei einer eventuellen Verbandsanhörung, stehen zu ergänzenden Gesprächen gerne und jederzeit zur Verfügung, und verbleiben

mit freundlichen Grüßen

*Dr. Hans Reinold Horst
Rechtsanwalt
Verbandsvorsitzender*