



Ausarbeitung

**Verfassungsmäßigkeit der Einführung einer Pflicht zur
Zwischenvermietung sowie der treuhänderischen Zwangsverwaltung
einer Immobilie in das Hamburgische Wohnraumschutzgesetz**



Verfassungsmäßigkeit der Einführung einer Pflicht zur Zwischenvermietung sowie der treuhänderischen Zwangsverwaltung einer Immobilie in das Hamburgische Wohnraumschutzgesetz

Verfasser/in:

[REDACTED]

Aktenzeichen:

WD 3 - 3000 - 077/13

Abschluss der Arbeit:

29. Mai 2013

Fachbereich:

WD 3: Verfassung und Verwaltung

Telefon:

[REDACTED]

Der zweite Abschnitt basiert auf einer Zuarbeit des Fachbereichs WD 7.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Die geplanten Änderungen im Hamburgischen Wohnraumschutzgesetz	4
2.1.	Die Pflicht zur Zwischenvermietung	5
2.2.	Die treuhänderische Zwangsverwaltung einer Immobilie	6
3.	Gesetzgebungskompetenz des Landes Hamburg	7
4.	Materielle Verfassungsmäßigkeit	7
4.1.	Vereinbarkeit mit dem Bestimmtheitsgebot	7
4.2.	Vereinbarkeit mit dem Recht auf Eigentum, Art. 14 GG	9
4.2.1.	Pflicht zur Zwischenvermietung	9
4.2.2.	Treuhänderische Zwangsverwaltung einer Immobilie	11
4.3.	Vereinbarkeit mit der Berufsfreiheit, Art. 12 GG	14
5.	Ergebnis	15

1. Einleitung

Die Ausarbeitung befasst sich mit der Verfassungsmäßigkeit der geplanten Neuregelungen im Hamburgischen Wohnraumschutzgesetz betreffend die Pflicht zur Zwischenvermietung vor geplanten Um- oder Neubaumaßnahmen sowie die Bestellung eines Treuhänders bei der Veränderung von Wohnraum. Beide Vorschriften dienen letztlich dem Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum. Andere Bundesländer haben vergleichbare Regelungen bisher – soweit ersichtlich – nicht eingeführt, sondern sich allenfalls auf die Normierung eines repressiven Zweckentfremdungsverbots mit Befreiungsvorbehalt beschränkt.¹

Im Folgenden wird zunächst der Gesetzeswortlaut der geplanten Änderungen wiedergegeben (2.), bevor auf die Frage der Gesetzgebungskompetenz des Landes Hamburg (3.) und die materielle Verfassungsmäßigkeit (4.) der Vorschriften eingegangen wird. Der Schwerpunkt wird hierbei auf der Frage der Vereinbarkeit mit der Eigentumsfreiheit, Art. 14 GG, liegen. Fragen der Berufsfreiheit (Art. 12 GG) werden kurz behandelt.

2. Die geplanten Änderungen im Hamburgischen Wohnraumschutzgesetz

Das Gesetz über den Schutz und die Erhaltung von Wohnraum (Hamburgisches Wohnraumschutzgesetz – HmbWoSchG)² ist 1982 in Kraft getreten. Sinn und Zweck dieses Gesetzes ist es, für Wohnzwecke geeigneten Wohnraum in der Stadt Hamburg bereit zu halten. Zu diesem Gesetz hat der Senat der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg den Entwurf eines Änderungsgesetzes vorgelegt.³ Nach Änderungsvorschlägen durch den Stadtentwicklungsausschuss⁴ hat die Bürgerschaft diesen geänderten Gesetzentwurf - im Folgenden „HmbWoSchG-E“ - am 16. Mai 2013 mehrheitlich mit den Stimmen der SPD, Grünen und Linken und gegen die Stimmen der CDU und FDP in 1. und 2. Lesung angenommen.⁵

-
- 1 Vgl. beispielsweise in Bayern das „Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum“ vom 10. Dezember 2007, GVBl. 2007, S. 864; in NRW enthält § 40 Abs. 4 des Gesetzes zur Förderung und Nutzung von Wohnraum für das Land Nordrhein-Westfalen vom 8. Dezember 2009, GV NRW S. 772, eine Satzungs Ermächtigung zugunsten der Kommunen, von der bereits verschiedentlich Gebrauch gemacht wurde, z.B. mit der „Satzung zum Schutz und Erhalt von Wohnraum im Gebiet der Stadt Dortmund“ vom 18. Juni 2012.
 - 2 Gesetz über den Schutz und die Erhaltung von Wohnraum (Hamburgisches Wohnraumschutzgesetz - HmbWoSchG) vom 8. März 1982, HmbGVBl. 1982, S. 47, zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 14. Juli 2009, HmbGVBl. 2009, S. 305.
 - 3 Mitteilung des Senates an die Bürgerschaft, Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drs. 20/5902 vom 20. November 2012, Zweites Gesetz zur Änderung von Vorschriften im Bereich des Wohnungswesens, zugleich Stellungnahme des Senats zu dem Ersuchen der Bürgerschaft vom 8. Juni 2011 „Besserer Wohnraumschutz für Hamburg!“ Drs. 20/616.
 - 4 Bericht des Stadtentwicklungsausschusses, Drs. 20/7802 vom 25. April 2013 über die Drs. 20/5902: Zweites Gesetz zur Änderung von Vorschriften im Bereich des Wohnungswesens, zugleich Stellungnahme des Senats zu dem Ersuchen der Bürgerschaft vom 8. Juni 2011 „Besserer Wohnraumschutz für Hamburg!“ Drs. 20/616 (Gesetzentwurf Senat).
 - 5 S. 8 des Kurzprotokolls über die zweitägige Sitzung der Bürgerschaft am 15. und 16. Mai 2013, abrufbar unter: http://www.hamburgische-buergerschaft.de/cms_de.php?templ=akt_protokoll.tpl&sub1=62&sub2=67&sub3=256&cont=5504 (letzter Abruf: 27. Mai 2013).

2.1. Die Pflicht zur Zwischenvermietung

§ 9 Abs. 1 S. 1 HmbWoSchG sieht vor, dass bei einer Gefährdung der Bevölkerung, Wohnraum zu angemessenen Bedingungen zu erlangen, die Zweckentfremdung von Wohnraum unter Genehmigungsvorbehalt gestellt werden kann. Der Hamburger Senat hat 2008 auf der Grundlage des § 9 Abs. 1 S. 2 HmbWoSchG per Verordnung festgestellt, dass die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum zu angemessenen Bedingungen im Stadtgebiet besonders gefährdet ist.⁶ Ein Zweckentfremdung liegt gem. § 9 Abs. 2 HmbWoSchG vor, wenn Wohnraum zu anderen als Wohnzwecken verwendet wird.

Durch die Gesetzesänderung werden dem § 9 Abs. 3 folgende Sätze angefügt:

„Wenn Um- oder Neubaumaßnahmen geplant sind, und diese Maßnahmen durch ein unbefristetes Mietverhältnis erheblich erschwert würden, ist der Abschluss von Zeitmietverträgen (Zwischenvermietung) oder eine andere Zwischennutzung zu Wohnzwecken zur Abwendung von Zweckentfremdungen durch Leerstehenlassen grundsätzlich zumutbar. Eine Zwischennutzung ist insbesondere dann nicht zumutbar, wenn Belange der Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen entgegenstehen.“

Korrespondierend dazu wird in § 10 Abs. 1 hinter Satz 1 folgender Satz eingefügt⁷:

„Das öffentliche oder berechtigte Interesse Verfügungsberechtigter zum Leerstehenlassen von Wohnraum ist bei Um- oder Neubaumaßnahmen nur gegeben, wenn eine Zwischenvermietung gemäß § 9 Absatz 3 Satz 2 und 3 bis zum Beginn der Baumaßnahmen unzumutbar ist.“

Ausweislich der Begründung⁸ des Gesetzentwurfs soll mit dieser Neuregelung klargestellt werden, dass Zwischenvermietungen auf der Basis von Zeitmietverträgen bei Baumaßnahmen zumutbar sind. Damit soll das Problem gelöst werden, dass vor geplanten Renovierungsmaßnahmen Wohnungen oft lange leer stünden. Durch die Möglichkeit von Zwischenmietverträgen könne gewährleistet werden, dass die Wohnungen bis zum Baubeginn genutzt werden können. Ein Leerstehenlassen soll nur dann zulässig sein, wenn eine Zwischenvermietung unzumutbar sei, was der Verfügungsberechtigte darzulegen und zu beweisen habe. Der § 13 Abs. 2 S. 1 HmbWoSchG-E regelt, dass der Verfügungsberechtigte der zuständigen Behörde unverzüglich anzeigen muss, wenn Wohnraum ab Beginn des Leerstehenlassens nicht innerhalb von vier Monaten zu Wohnzwecken genutzt wird. Eine Verletzung dieser Anzeigepflicht stellt gemäß § 15 Abs. 1 Nr. 8 HmbWoSchG-E eine Ordnungswidrigkeit dar. Gemäß § 13 Abs. 4 S. 3 HmbWoSchG-E ist die Behörde außerdem berechtigt, Wohnungssuchenden die Belegenheit des leer stehenden Wohnraums sowie Namen und Anschrift des Verfügungsberechtigten zugänglich zu machen.

6 Verordnung über die Feststellung einer Gefährdungslage nach § 9 Absatz 1 des Hamburgischen Wohnraum-
schutzgesetzes vom 1. April 2008, HmbGVBl. 2008, S. 136.

7 Vgl. Fn. 3, S. 10.

8 Vgl. Fn. 3, S. 16.

2.2. Die treuhänderische Zwangsverwaltung einer Immobilie

Der Gesetzentwurf des Senats sah die treuhänderische Zwangsverwaltung einer Immobilie nicht vor. Erst der Ausschuss für Stadtentwicklung ergänzte den Gesetzentwurf entsprechend. Danach werden ein § 12a und ein § 12b mit folgendem Wortlaut in das Hamburgische Wohnraumschutzgesetz eingefügt:

„§ 12a

Treuhänder bei Veränderungen von Wohnraum

(1) Ist Wohnraum entgegen § 9 so verändert worden, dass er nicht mehr für Wohnzwecke geeignet ist, so kann die zuständige Behörde zur Wiederherstellung für Wohnzwecke einen Treuhänder einsetzen, sofern der Verfügungsberechtigte nicht nachweist, dass er selbst innerhalb der von der zuständigen Behörde gesetzten Fristen die für die Wiederherstellung erforderlichen Maßnahmen eingeleitet und durchgeführt hat.

(2) 1 Der Treuhänder hat die Aufgabe, anstelle des Verfügungsberechtigten den Wohnraum wieder für Wohnzwecke herzustellen. 2 Er hat das Recht und die Pflicht, das Grundstück zu verwalten und alle weiteren zur Erfüllung seiner Aufgabe erforderlichen Rechtshandlungen und Rechtsgeschäfte mit Wirkung für und gegen den Verfügungsberechtigten vorzunehmen und abzuschließen. 3 Der Treuhänder hat dem Verfügungsberechtigten und der zuständigen Behörde zu den von ihr bestimmten Zeitpunkten Rechnung zu legen. 4 Der Treuhänder hat Anspruch auf eine angemessene Vergütung und die Erstattung seiner Auslagen. 5 § 16 Absatz 3 Satz 2 und 3 des Hamburgischen Verwaltungsverfahrensgesetzes gelten entsprechend.

(3) 1 Mit der Bestellung des Treuhänders ist dem Verfügungsberechtigten der Besitz an dem Grundstück entzogen und der Treuhänder in den Besitz eingewiesen. 2 Die zuständige Behörde verschafft dem Treuhänder – erforderlichenfalls mit Zwangsmaßnahmen – den tatsächlichen Besitz.

(4) 1 Die Einsetzung des Treuhänders ist wieder aufzuheben, sobald er seine Aufgabe erfüllt hat oder zur Sicherstellung der Wiederherstellung des Wohnraums für Wohnzwecke für ihn kein Bedürfnis mehr besteht. 2 Die zuständige Behörde kann den Treuhänder, auch wenn die Voraussetzungen des Satzes 1 nicht vorliegen, jederzeit abberufen.

(5) Die Befugnis, andere Vollstreckungsmaßnahmen nach dem Verwaltungsvollstreckungsgesetz vom 13. März 1961 (Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 79) in der jeweils geltenden Fassung anzuordnen, bleibt unberührt.

§ 12b

Treuhänder bei leer stehendem Wohnraum

(1) Kommt der Verfügungsberechtigte einem Wohnnutzungsgebot nach § 12 Absatz 1 nicht nach, so kann die zuständige Behörde zur Wiederaufnahme des Wohnraums zu Wohnzwecken einen Treuhänder einsetzen, sofern der Verfügungsberechtigte nicht

nachweist, dass er selbst innerhalb der von der zuständigen Behörde gesetzten Fristen die dafür erforderlichen Maßnahmen eingeleitet und durchgeführt hat.

(2) Die Einsetzung des Treuhänders kann mit dem Wohnnutzungsgebot verbunden werden.

(3) § 12a Absätze 2 bis 5 gelten entsprechend.“

Diese Einsetzung eines Treuhänders wird unter anderem damit begründet⁹, dass hierdurch der zuständigen Behörde – wohl dem Bezirksamt – ein effektives Instrument zur Bekämpfung von leer stehendem Wohnraum gewährt werde. Dazu könne es auch erforderlich sein, dass der Wohnraum erst hergerichtet werden müsse.

3. Gesetzgebungskompetenz des Landes Hamburg

Gemäß Art. 30, 70 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) liegt die Gesetzgebungskompetenz bei den Ländern, es sei denn, das Grundgesetz weist dem Bund eine Gesetzgebungskompetenz zu. Sowohl die Regelung einer Pflicht zur Zwischenvermietung als auch die Einführung einer treuhänderischen Zwangsverwaltung dienen dem **Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum**. Bis zur Föderalismusreform im Jahre 2006 fiel das **Wohnungswesen** gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG a.F. in die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes. Seit 2006 ist die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Wohnungswesen stark eingeschränkt. Gemäß **Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG n.F.** blieben dem Bund nur die Kompetenzen zur Regelung des Wohngeldrechts, des Altschuldenhilferechts, des Wohnungsbauprämienrechts, des Bergarbeiterwohnungsbaurechts und des Bergmannssiedlungsrechts erhalten. Die **übrigen Bereiche des Wohnungswesens**, d. h. das Recht der sozialen Wohnraumförderung, der Abbau von Fehlsubventionierung im Wohnungswesen, das Wohnungsbindungsrecht, das **Zweckentfremdungsrecht** im Wohnungswesen sowie das Wohnungsgenossenschaftsvermögensrecht **fallen damit in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder**.¹⁰ Für die getroffenen Regelungen ist das Land Hamburg daher zuständig.

4. Materielle Verfassungsmäßigkeit

4.1. Vereinbarkeit mit dem Bestimmtheitsgebot

Die Neuregelungen müssten hinreichend bestimmt sein. Das aus dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG abgeleitete Bestimmtheitsgebot verlangt, dass Rechtsnormen so bestimmt formuliert sein müssen, dass die Folgen der Regelung für den Normadressaten vorhersehbar und berechenbar sind, damit dieser sein Verhalten danach ausrichten kann.¹¹ Dies schließt nicht die

9 Vgl. Fn. 4, S. 12.

10 BT-Drs. 16/813, S. 13.

11 BVerfGE 31, 248 (264); 110, 33 (53 f.).

Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe und Generalklauseln aus. Entscheidend ist vielmehr, dass die Norm hinreichend auslegungsfähig ist.¹²

Die neuen Regelungen selbst dürften keinen Anlass zu Zweifeln an ihrer Bestimmtheit geben. Soweit § 9 HmbWoSchG-E regelt, dass eine Zwischennutzung ausnahmsweise nicht zumutbar ist, „wenn Belange der Schaffung und Erhaltung **sozial stabiler Bewohnerstrukturen** entgegenstehen“, lässt sich die hinreichende Bestimmtheit jedenfalls aus der Gesetzessystematik und Gesetzesbegründung gewinnen. Aus dem vorangehenden Satz („grundsätzlich zumutbar“) ergibt sich, dass das **Leerstellenlassen von Wohnungen vor Um- oder Neubaumaßnahmen der Ausnahmefall sein soll**. Etwas anderes gilt nur, wenn der Verfügungsberechtigte darlegen und beweisen kann, dass ausnahmsweise die Stabilität von Bewohnerstrukturen bei Zwischenvermietungen gefährdet wäre. Aus der Gesetzesbegründung ergibt sich, dass dies die Fälle erfassen soll, in denen Nachbarschaften mit Zwischennutzungen überfordert werden.¹³ Eine genauere Umschreibung kann vom Gesetzgeber nicht verlangt werden, da insoweit immer die Umstände des Einzelfalles entscheidend sein werden.

Auch die **Befugnisse des Treuhänders** dürften hinreichend bestimmt sein. Der § 12a Abs. 2 S. 1 HmbWoSchG-E bestimmt klar und eindeutig, dass der Treuhänder nur die Aufgabe hat, den Wohnraum wieder für Wohnzwecke herzustellen. Nach Satz 2 tritt der Treuhänder nur im Rahmen der Erfüllung dieser Aufgabe in die Rechte des Verfügungsberechtigten ein. Damit dürfte feststehen, dass der Treuhänder selbst keine Mieter einweisen und Mietverträge abschließen darf. Zwar findet sich im Petitum der SPD-Abgeordneten im Stadtentwicklungsausschuss die **missverständliche Gesetzesbegründung**: „Bei Leerstand darf der Treuhänder durch Abschluss von Nutzungsverträgen den Wohnraum wieder Wohnzwecken zuführen.“¹⁴ Damit dürfte jedoch wohl nur gemeint sein, dass der Treuhänder (Werk-)Verträge abschließen darf, um ggf. erforderliche Umbaumaßnahmen einzuleiten. Hätte der Gesetzgeber tatsächlich die Befugnis des Treuhänders zum Abschluss von Mietverträgen vorsehen wollen, **hätte er dies**, schon aufgrund der einschneidenden Auswirkungen für den Verfügungsberechtigten, **ausdrücklich normieren müssen**. Ein derart intensiver Eingriff in Art. 14 GG kann nicht allein aus einer historischen Auslegung abgeleitet werden, sondern bedarf einer eindeutigen gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage. Dass der Gesetzgeber Vermietungsbefugnisse des Treuhänders nicht regeln wollte, ergibt sich im Übrigen auch daraus, dass er **keinerlei Verfahrensregeln für die Einweisung von Mietern** aufgestellt hat. Der klare Gesetzeswortlaut dürfte mithin allein durch eine missverständliche Begründung nicht an Bestimmtheit verlieren. Wenn der Wortlaut, wie hier, eindeutig ist, vermag die bloße Gesetzesbegründung diesen nicht auszuhebeln. Selbst wenn man davon ausginge, der Gesetzeswortlaut sei auslegungsfähig und -bedürftig, so wäre § 12a Abs. 2 HmbWoSchG-E jedenfalls **verfassungskonform dahingehend auszulegen, dass weitergehende Befugnisse des Treuhänders nicht bestehen**.

12 Grzeszick, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 67. Ergänzungslieferung 2013, Art. 20 Rn. 62.

13 Zweites Gesetz zur Änderung von Vorschriften im Bereich des Wohnungswesens, zugleich Stellungnahme des Senats zu dem Ersuchen der Bürgerschaft vom 8. Juni 2011 „Besserer Wohnraumschutz für Hamburg!“ (Drucksache 20/616), Drs. 20/5902 vom 20. November 2012, S. 16.

14 Anlage 1 des Berichts des Stadtentwicklungsausschusses (Fn. 4), S. 13.

Den Neuregelungen dürfte es auch insoweit nicht an Bestimmtheit fehlen, als sie Bezug nehmen auf § 9 Abs. 1 S. 1 HmbWoSchG, der für die Zweckentfremdung von Wohnraum eine Genehmigung verlangt, „sofern die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist“. Insoweit hat das Bundesverfassungsgericht bereits im Jahr 1975 zu dem insoweit gleichlautenden Art. 6 § 1 S. 1 des Mietrechtsverbesserungsgesetzes¹⁵ entschieden, dass dieser dem Bestimmtheitsgebot genügt.¹⁶ Im vorliegenden Fall kommt noch hinzu, dass § 9 Abs. 2 HmbWoSchG eine Definition der Zweckentfremdung mit einer beispielhaften Aufzählung von Fällen enthält. Zudem regelt § 10 HmbWoSchG die Gründe, die eine Genehmigung rechtfertigen können, sodass für den Normadressaten ersichtlich ist, unter welchen Voraussetzungen er mit einer Genehmigung rechnen kann.

4.2. Vereinbarkeit mit dem Recht auf Eigentum, Art. 14 GG

4.2.1. Pflicht zur Zwischenvermietung

Die gesetzliche Pflicht zur Zwischenvermietung vor Um-/Neubaumaßnahmen müsste mit der Eigentumsfreiheit vereinbar sein.

Art. 14 GG schützt alle vermögenswerten Rechte, die dem Einzelnen zur privaten Nutzung zugeordnet sind.¹⁷ Geschützt ist zum einen der Bestand des Eigentums in der Hand des Eigentümers, zum anderen die Nutzung der Position einschließlich der Veräußerung und der Verfügung.¹⁸ Die Pflicht zur Zwischenvermietung beeinträchtigt die freie Verfügungsbefugnis über den Eigentumsgegenstand.

Die Regelung könnte jedoch durch den Gestaltungsauftrag des Gesetzgebers nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG **gerechtfertigt** sein. Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG erteilt dem Gesetzgeber den Auftrag, Inhalt und Schranken des Eigentums zu bestimmen, d.h. in abstrakt-genereller Form die Rechte und Pflichten des Eigentümers zu regeln.¹⁹ Im Gegensatz dazu liegt eine Enteignung (Art. 14 Abs. 3 GG) vor, wenn eine konkrete eigentumsrechtliche Position für öffentliche Zwecke ganz oder teilweise entzogen wird.²⁰ Die Pflicht zur Zwischenvermietung legt den Inhalt des Eigentums in abstrakt-genereller Weise neu fest, ohne das Eigentum zu entziehen und stellt damit eine **Inhalts- und Schrankenbestimmung** dar. Eine solche kann gem. Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG durch einfaches Gesetz festgelegt werden.

15 Gesetz zur Verbesserung des Mietrechts und zur Begrenzung des Mietanstiegs sowie zur Regelung von Ingenieur- und Architektenleistungen vom 4. November 1971, BGBl. I S. 1745.

16 BVerfGE 38, 348.

17 BVerfGE 83, 201 (208 f.).

18 BVerfGE 115, 97 (111).

19 BVerfGE 110, 1 (24 f.).

20 BVerfGE 112, 93 (109).

Die gesetzliche Pflicht zur Zwischenvermietung müsste dem Grundsatz der **Verhältnismäßigkeit** genügen, d.h. ein legitimes Ziel verfolgen und zur Erreichung dieses Ziels geeignet, erforderlich sowie angemessen sein.

Die Regelung bezweckt, die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum sicherzustellen. Hierbei handelt es sich, nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Sozialbindung des Eigentums (Art. 14 Abs. 2 GG), um ein **legitimes Ziel**. Die verfassungsrechtliche Forderung einer am **Gemeinwohl** orientierten Nutzung des Privateigentums (Art. 14 Abs. 3 GG) umfasst das **Gebot der Rücksichtnahme auf die Belange derjenigen Mitbürger, die auf die Nutzung der betreffenden Eigentumsgegenstände angewiesen sind**.²¹ Große Teile der Bevölkerung sind, zumal in Städten, nicht in der Lage, aus eigener Kraft Wohnraum für sich zu schaffen, und deshalb auf Mietwohnungen unausweichlich angewiesen.²²

Die Verpflichtung von Eigentümern, Wohnraum auch dann kurzzeitig zwischen zu vermieten, wenn Baumaßnahmen in absehbarer Zukunft bevorstehen, ist **geeignet**, Wohnraumangel zu beheben, da hierdurch eine größere Zahl von Wohnungen für den Wohnungsmarkt zur Verfügung steht.

Die Regelung dürfte auch **erforderlich** sein, da ein milderes Mittel, welches das angestrebte Ziel in gleichermaßen effektiver Weise erreichen würde, nicht ersichtlich ist. Hierbei ist zu beachten, dass der Gesetzgeber einen Gestaltungsspielraum genießt, der umso größer ist, je stärker der soziale Bezug des Eigentumsobjekts ist.²³

Schließlich müsste die Regelung auch **angemessen** sein, d.h. eine gerechte Abwägung zwischen den Belastungen für den Eigentümer und den Gemeinwohlinteressen darstellen. Hierbei fällt der **soziale Bezug**, dem Wohnraum schon seiner Natur nach innewohnt, besonders ins Gewicht. Dieser verstärkt sich noch erheblich, wenn, wie es § 9 Abs. 1 S. 1 HmbWoSchG fordert, die ausreichende Versorgung mit Wohnraum zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist.

Die schutzwürdigen Interessen der Eigentümer dürften ausreichend gewahrt bleiben. Der Eigentümer erhält nicht nur eine **Rendite in Form der vereinbarten Miete**. Er kann sich bei einem befristeten Mietvertrag auch in den allermeisten Fällen **darauf verlassen, dass das Mietverhältnis mit Ablauf der vereinbarten Mietzeit beendet ist** und er die Baumaßnahmen wie geplant durchführen kann. Zwar kann im Einzelfall das Problem der Räumung auftreten, falls eine Mietpartei nach Ablauf der Mietzeit nicht freiwillig auszieht. Der Vermieter ist jedoch dadurch geschützt, dass der **Fortsetzungsanspruch von Mietern nach §§ 574 bis 574c BGB und die Räumungsfristen nach §§ 721 und 794a ZPO für Zeitmietverträge grundsätzlich nicht gelten**.²⁴ Schließlich ist auch zu berücksichtigen, dass der Eigentümer die Möglichkeit hat, in besonders gelagerten Fällen eine **Ausnahmegenehmigung** nach § 10 HmbWoSchG zu erhalten. Das Gesetz fordert deshalb

21 BVerfGE 38, 348 (370).

22 BVerfGE 38, 348 (370).

23 BVerfGE 100, 226 (241).

24 So ausdrücklich in der Begründung des Gesetzentwurfs (Fn. 13), S. 16.

nicht den Bestandsschutz jedes Wohnraums um jeden Preis, sondern eröffnet der Verwaltung die Möglichkeit, durch eine Genehmigung der Verhältnismäßigkeit auch im Einzelfall Rechnung zu tragen.

Mit ähnlichen Erwägungen hat das Bundesverfassungsgericht bereits 1975 entschieden, dass das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum, welches sich letztlich hinter der Neuregelung des § 9 Abs. 3 HmbWoSchG-E verbirgt, verfassungsgemäß ist.²⁵

4.2.2. Treuhänderische Zwangsverwaltung einer Immobilie

Bei der Treuhänder-Bestellung stellt sich zunächst die Frage, ob es sich hierbei um eine Enteignung oder eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Rechts auf Eigentum handelt.

Mit der Bestellung eines Treuhänders wird dem Eigentümer nicht nur der **Besitz am Grundstück entzogen**, sondern der Treuhänder **tritt auch in die Verwaltungsbefugnisse des Eigentümers ein**. Er ist berechtigt, Rechtsgeschäfte mit Wirkung für und gegen den Eigentümer vorzunehmen, soweit sie zur Wiederherstellung des Wohnraums für Wohnzwecke erforderlich sind.

Trotz dieser weitreichenden Befugnisse **lässt das Gesetz die Eigentümerstellung selbst unangetastet**. Die rechtliche Zuordnung des Eigentums zum bisherigen Rechtsinhaber wird nicht aufgelöst. Die Treuhänderbestellung ist auch **nicht** mit einem **behördlichen Veräußerungsverbot** verbunden. Es bleibt dem Eigentümer unbenommen, das Grundstück zu veräußern, mag der Erwerber das Eigentum daran auch nur „belastet“ mit der Treuhänderbestellung erwerben können und mag sich dies auch im Wert des Grundstücks niederschlagen.

Soweit dem Treuhänder rechtsgeschäftliche Vollmacht eingeräumt wird, betrifft dies nur die Herbeiführung eines vermietbaren Zustandes und damit **nur einen Ausschnitt der eigentümergehörigen rechtlichen Befugnisse**. Weitergehende Befugnisse, wie etwa die Einweisung von Mietern, hat der Treuhänder nicht.²⁶

Mithin dürfte hier ebenfalls eine Inhalts- und Schrankenbestimmung vorliegen. Daran ändert auch die Intensität der den einzelnen Eigentümer treffenden Belastung nichts. Denn das Ausmaß der Belastung ist für die Abgrenzung der Enteignung von der Inhalts- und Schrankenbestimmung unerheblich.²⁷ So wird eine Inhaltsbestimmung selbst dann nicht zur Enteignung, wenn sie in ihren Auswirkungen für den Betroffenen einer Enteignung nahe- oder gleichkommt.²⁸

Die Regelung müsste als Inhalts- und Schrankenbestimmung dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügen.

25 BVerfGE 38, 348.

26 Vgl. dazu schon oben unter 4.1.

27 Jarass, in: Jarass/Piero: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 12. Auflage 2012, Art. 14 Rn. 73.

28 BVerfGE 100, 226 (240).

Sie dient ebenfalls dem **legitimen Ziel**, die Bevölkerung mit Wohnraum zu versorgen.

Die Regelung müsste **geeignet** sein, dieses Ziel zu erreichen. Dies ist insofern problematisch, als dass der Treuhänder nur die Befugnis hat, den Wohnraum wieder für Wohnzwecke herzustellen, nicht aber selbst anschließend Mieter einzuweisen. Das bedeutet, dass bei einer entsprechenden Weigerung des Verfügungsberechtigten die Wohnung mit Abschluss des Handelns des Treuhänders **zwar bezugsfertig wäre, es aber weiterer Zwangsvollstreckungsmaßnahmen bedürfte**, damit die Wohnung auch tatsächlich wieder als solche genutzt wird. Der Verfügungsberechtigte müsste etwa erneut mittels Zwangsgeldes dazu angehalten werden, die Wohnung auch tatsächlich zu vermieten. Ob dies dann Erfolg hätte, ist zweifelhaft, da der Treuhänderbestellung ja in der Regel bereits eine, ggf. mehrfache, erfolglose Zwangsgeldverhängung voraus gegangen ist. Ob das Bezirksamt selbst Mieter einweisen dürfte, gestützt etwa auf die ordnungsbehördliche Generalklausel, wie dies bei der Obdachloseneinweisung anerkannt ist, erscheint rechtlich überaus fraglich.²⁹ Zweifel an der Geeignetheit der Treuhandlösung könnten sich im Übrigen daraus ergeben, dass eine vergleichbare Regelung in Hamburg bis zum Jahr 2008 existierte, innerhalb von 15 Jahren aber kein einziges Mal angewandt wurde.³⁰

Allerdings verlangt die Eignung eines Mittels lediglich, dass der angestrebte **Zweck überhaupt in irgendeiner Weise gefördert wird**.³¹ Nicht erforderlich ist, dass der Regelungszweck optimal, umfassend und mit Sicherheit verwirklicht wird.³² Die Bestellung eines Treuhänders, der die Wohnung wieder für Wohnzwecke herstellt, ist **jedenfalls der erste Schritt** auf dem Weg zu dem Ziel, die Bevölkerung mit Wohnraum zu versorgen. Es ist nicht von vornherein und in jedem Fall ausgeschlossen, dass der Verfügungsberechtigte sich nach dem Tätigwerden des Treuhänders und ggf. einer weiteren Zwangsgeldandrohung dem Willen der Behörde beugt und seine Wohnung vermietet. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass er ja letztlich die Kosten der vom Treuhänder veranlassten Maßnahmen zu tragen hat, sodass für ihn ein **gewisser Anreiz besteht, nunmehr durch Vermietung wieder eine Rendite zu erwirtschaften**. Auch erscheint es nicht abwegig, dass schon die bloße Möglichkeit, einen Treuhänder einzusetzen, in gewisser Weise **präventiv und abschreckend** auf Investoren einwirkt, die mit dem Gedanken spielen, rechtswidrige Zweckentfremdungen vorzunehmen.³³ Selbst wenn in der Vergangenheit von der Vorgängerregelung praktisch kein Gebrauch gemacht worden ist, kann das Gesetz in seiner früheren Fassung dennoch eine solche präventive Wirkung entfaltet haben. Darüberhinaus ist fraglich, ob die Wohnungsmarktsituation vor 15 Jahren mit der heutigen vergleichbar ist oder ob nicht aktuell eine besondere Anspannung auf dem Wohnungsmarkt vorliegt. Dies unterfällt der Ein-

29 Eine solche ausdrückliche Befugnis enthielt § 3 des bis zum 31. Dezember 2005 geltenden Hessischen Gesetzes zur Bekämpfung der Zweckentfremdung von Wohnraum (HWOZBG) vom 29. November 1994 (GVBl. I S. 705). Dieser sah vor, dass die Behörde die Wohnräume beschlagnahmte und Wohnungssuchende einweisen konnte. Von den Eingewiesenen erhob sie ein Nutzungsentgelt in Höhe der ortsüblichen Vergleichsmiete, welches sie, nach Abzug von Personal- und Sachkosten, an den Verfügungsberechtigten abführte. Damit wurde quasi „über Eck“ eine Art Zwangsvermietung herbeigeführt. Das HmbWoSchG-E enthält keine vergleichbare Regelung.

30 Bericht des Stadtentwicklungsausschusses (Fn. 4), S. 6.

31 BVerfGE 16, 147 (183); 96, 10 (23).

32 Huster/Rux, in: Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, Stand 1. Januar 2013, Art. 20 Rn. 181.1.

33 Bericht des Stadtentwicklungsausschusses (Fn. 4), S. 4 f.

schätzung durch den Gesetzgeber. Die Regelung ist zur Erreichung des erstrebten Ziels daher jedenfalls nicht völlig ungeeignet, sodass der Landesgesetzgeber die ihm zustehende **Einschätzungsprärogative**³⁴ nicht überschritten haben dürfte.

Mildere, gleich effektive Maßnahmen sind nicht ersichtlich. Die Festsetzung eines **Zwangsgeldes** gem. §§ 14 lit. b), 18, 20 VwVG Hmb³⁵ zur Durchsetzung eines Wohnnutzungsgebotes bzw. Wiederherstellungsgebotes gem. § 12 Abs. 1, 2 HmbWoSchG weist **nicht die gleiche Effektivität** wie eine Treuhänder-Bestellung auf, da die Gefahr besteht, dass der Verpflichtete entsprechenden Anordnungen trotz verhängter Zwangsgelder nicht Folge leistet. Das Wiederherstellungsgebot im Wege der **Ersatzvornahme** nach §§ 14 lit. a), 18 VwVG Hmb durchzusetzen, ist im Vergleich zur Bestellung des Treuhänders keine mildere Maßnahme, da der Einsatz eines Treuhänders faktisch auf dieselben Wirkungen wie eine Ersatzvornahme hinausläuft. Insoweit bleibt es dem Gesetzgeber auch unbenommen, in Gesetzen des besonderen Verwaltungsrechts Spezialregelungen zur Vollstreckung zu erlassen, welche den allgemeinen Regeln des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes vorgehen. Die Treuhänderbestellung ist mithin zur Erreichung des Ziels **erforderlich**.

Die Belastung des Eigentümers müsste schließlich in einem **angemessenen Verhältnis** zu den mit der Regelung verfolgten Interessen stehen. Insbesondere dürfen durch die Treuhänder-Bestellung nicht die Privatnützigkeit des Eigentums und die grundsätzliche Verfügungsbefugnis als Kernbereiche der Eigentumsgarantie³⁶ ausgehöhlt werden. Ein solcher Fall liegt dann vor, wenn Nutzungs- und Verfügungsbeschränkungen das betroffene vermögenswerte Recht vollständig entwerten, sodass es in der Hand des Eigentümers keinen wirtschaftlichen Wert mehr hat, sondern nur noch zu Belastungen führt, und letztlich damit zur **leeren Hülle** wird.³⁷ Derart weitgehende Beschränkungen des Eigentums kann der Staat nur im Wege der Enteignung realisieren.³⁸

Eine solche Entwertung der Eigentumsposition dürfte hier nicht vorliegen. Die Treuhänderbestellung erfolgt **nicht auf Dauer**, sondern nur solange bis der Wohnraum für Wohnzwecke wiederhergestellt ist. Der Verfügungsberechtigte hat zudem die **Möglichkeit, die Einsetzung des Treuhänders jederzeit abzuwenden** bzw. rückgängig zu machen, indem er selbst die für die Wiederherstellung des Wohnraums erforderlichen Maßnahmen durchführt.³⁹ Soweit der Eigentümer verpflichtet ist, der Behörde Ersatz für die von ihr an den Treuhänder gezahlte Vergütung zu verlangen⁴⁰, wird diese finanzielle Belastung den Wert des Grundstücks nicht aufzehren. Hierbei ist

34 BVerfGE 104, 337 (347 f.).

35 Verwaltungsvollstreckungsgesetz (VwVG) vom 13. März 1961, HmbGVBl. 1961, S. 79.

36 BVerfGE 70, 191 (200).

37 Axer, in: Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz (Fn. 32), Art. 14 Rn. 80, vgl. auch Depenheuer, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, 6. Auflage 2010, Art. 14 Rn. 271.

38 BVerfGE 100, 226 (243 ff.).

39 § 12a Abs. 1, 4 des Hamburgischen Wohnraumschutzgesetzes in der Fassung der Abschlussempfehlung des Stadtentwicklungsausschusses (Fn. 4); so auch ausdrücklich die entsprechende Begründung im Bericht des Stadtentwicklungsausschusses (Fn. 4), S. 13.

40 Vgl. hierzu die Begründung im Bericht des Stadtentwicklungsausschusses (Fn. 4), S. 13.

insbesondere zu berücksichtigen, dass der Eigentümer nach Abschluss der Arbeiten **wieder eine Rendite in Form des Mietzinses erwirtschaften wird**.

Schließlich sind die handelnden Behörden von Gesetzes wegen (Art. 20 Abs. 3 GG) verpflichtet, dem Verhältnismäßigkeitsprinzip auch **im Einzelfall** Rechnung zu tragen. Dies bedeutet, dass die Einsetzung eines Treuhänders regelmäßig erst in Betracht kommen wird, wenn Wohnraum **längerfristig leer** steht⁴¹, der Verfügungsberechtigte sich **nachhaltig weigert**, einem Wohnnutzungsgebot nachzukommen, und sich **andere Zwangsmaßnahmen**, insbesondere die Verhängung von Zwangsgeldern, sich **als nicht zielführend erwiesen haben**.⁴²

4.3. Vereinbarkeit mit der Berufsfreiheit, Art. 12 GG

Die Neuregelungen müssten mit der Berufsfreiheit, Art. 12 GG, vereinbar sein.

Unter Beruf ist „jede auf Erwerb gerichtete Tätigkeit zu verstehen, die auf Dauer angelegt ist und der Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage dient.“⁴³ Die Neuregelungen knüpfen an die Verfügungsberechtigung in Bezug auf Wohnraum an. Soweit das **Innehaben und Verwenden vorhandener Vermögensgüter** betroffen sind, **geht die Eigentumsfreiheit der Berufsfreiheit als das sachnähere Grundrecht vor**. Art. 14 GG schützt das Erworbenene, Art. 12 GG den Erwerb.⁴⁴ Allerdings betreffen die Neuregelungen auch Verwalter, da sie in der Verwaltung ihnen überlassener Wohnungen eingeschränkt werden. Die **Verwaltertätigkeit** fällt unter die Berufsfreiheit. Insoweit dürfte wohl eine **Idealkonkurrenz** von Eigentumsgarantie und Berufsfreiheit anzunehmen sein. Zu beachten ist allerdings, dass Art. 12 GG nur für deutsche Verwalter und ihnen gleichgestellte EU-Bürger und juristische Personen gilt.

Die Pflicht zur Zwischenvermietung und der Einsatz eines Treuhänders stellen Eingriffe in den Schutzbereich der Berufsfreiheit dar.

Diese Eingriffe müssten gerechtfertigt sein. Die Anforderungen an eine solche Rechtfertigung richten sich im Falle des Art. 12 Abs. 1 GG danach, ob die Regelung die **Berufswahl** oder lediglich die **Berufsausübung** einer Grundrechtsträgers beeinträchtigt.⁴⁵ Die Pflicht zur Zwischenvermietung regelt **nicht die Zulassung zur Verwaltertätigkeit (das „Ob“)**, sondern lediglich die **Modalitäten der Ausübung dieser Tätigkeit (das „Wie“)**. Dasselbe dürfte für den Einsatz eines Treuhänders gelten. Die Intensität eines Eingriffs in Form einer subjektiven Berufswahlregelung dürfte insoweit wohl nicht erreicht sein, da der Verwalter nicht aus eben dieser Position verdrängt wird. Die Wiederherstellung des Wohnraums für Wohnzwecke betrifft nur einen Ausschnitt sei-

41 § 9 Abs. 2 Nr. 5 HmbWoSchG (Fn. 2) verlangt ein Leerstehenlassen von Wohnraum über einen Zeitraum von länger als sechs Monaten.

42 In diesem Sinne auch die Begründung im Bericht des Stadtentwicklungsausschusses (Fn. 4), S. 13.

43 BVerfGE 102, 197 (212).

44 BVerfGE 85, 360 (383).

45 Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Fn. 27), Art. 12 Rn. 34 ff, 45 ff.

ner Befugnisse; ein originärer Teil der Verwaltungstätigkeit, d.h. die Einweisung von Mietern und der Abschluss von Mietverträgen, bleibt gerade unberührt.

Berufsausübungsregelungen sind mit Art. 12 Abs. 1 GG vereinbar, „wenn sie vernünftigen Zwecken des Gemeinwohls dienen und den Berufstätigen nicht übermäßig oder unzumutbar treffen.“⁴⁶ Die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum sicherzustellen, stellt einen solchen vernünftigen Gemeinwohlzweck dar. Die Geeignetheit der Neuregelungen, diesen Zweck zu fördern, wurde oben bereits ebenso bejaht wie ihre Erforderlichkeit und Angemessenheit. Insoweit kann auf die dortigen Ergebnisse verwiesen werden.⁴⁷

5. Ergebnis

Die Länder sind zuständig, gesetzliche Regeln zum Zweckentfremdungsverbot von Wohnraum zu erlassen. Hierunter fallen auch die Einführung einer Pflicht zur Zwischenvermietung von Wohnraum sowie der treuhänderischen Zwangsverwaltung einer Immobilie. Die geplanten Änderungen im Hamburgischen Wohnraumschutzgesetz genügen dem Bestimmtheitsgrundsatz. Als verhältnismäßige Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums stehen sie mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 14 GG in Einklang. Auch die durch Art. 12 GG geschützte Berufsausübungsfreiheit ist nicht verletzt.

46 BVerfGE 85, 248 (259).

47 Siehe dazu unter 4.2.