



# HESSISCHER LANDTAG

10. 11. 2016

## Hinweis

zu Drucksache 19/3068

### Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE für ein Gesetz gegen Leerstand und Zweckentfremdung von Wohnraum

Der Gesetzentwurf wurde zurückgezogen.

Wiesbaden, 10. November 2016

**Kanzlei des Landtags**



# HESSISCHER LANDTAG

26. 01. 2016

## Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE für ein Gesetz gegen Leerstand und Zweckentfremdung von Wohnraum

### A. Problem

Das Außerkrafttreten des Wohnraumzweckentfremdungsverbotes mit dem 27. Mai 2004 hat in Hessen dazu beigetragen, dass sich vor allem in den Großstädten, im Rhein-Main-Gebiet und in den Universitätsstädten der Leerstand an Wohnraum zu Spekulationszwecken erhöht hat. Die in den vergangenen Jahren veröffentlichten Zahlen durch das zuständige Ministerium belegen, dass preiswerter Wohnraum vor allem in den Ballungsgebieten und Universitätsstädten ein immer knapper werdendes Gut wird. So wurde die Zahl der Sozialwohnungen in Hessen von 1991 auf 2014 von 206.000 auf 111.000 Wohneinheiten verringert, darüber hinaus stehen für inzwischen 244.000 Studierende lediglich 15.500 Wohnheimplätze zur Verfügung. Das Außerkrafttreten des Wohnraumzweckentfremdungsverbots hat des Weiteren dazu beigetragen, das Angebot an preisgünstigem Wohnraum für breite Kreise der Bevölkerung zu verringern, Mietwohnungen in Eigentumswohnungen umzuwandeln und die Mieten in die Höhe zu treiben, weil Eigentümer die Gelegenheit genutzt haben, Wohnraum leer stehen zu lassen, um besser mit ihm spekulieren zu können.

Das Wohnraumzweckentfremdungsverbot war nicht nur ein wichtiger Schutz für Mieter, sondern auch ein unverzichtbares Instrument der Stadtentwicklung. Der Druck der Investoren hat seit den Siebzigerjahren zum Beispiel in einigen Frankfurter Stadtteilen zur Umwandlung von Wohnraum geführt: Aus Wohnvierteln im Westend wurden Bürogebiete. Das Wohnraumzweckentfremdungsverbot war bis zu seiner Abschaffung in der Lage, die schlimmsten Auswirkungen auf innenstadtnahe Stadtteile abzuwenden.

### B. Lösung

Die Vermeidung von längeren Leerständen von Wohnraum und die Vermeidung von Umwandlungen in Büro- und Gewerberäume ist geeignet, die Wohnungsnot und die Verteuerung der Mieten zu dämpfen. Auch die Beschränkung von Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen zu spekulativen Zwecken führt zum Erhalt von Mietwohnungen.

Daher muss das Wohnraumzweckentfremdungsverbot durch ein Gesetz gegen Leerstand und Zweckentfremdung von Wohnraum wiederhergestellt werden.

Ein solches Gesetz gibt den Gemeinden die rechtliche Grundlage, gegen Leerstand, Umwandlung und Wohnraumzweckentfremdung vorzugehen.

### C. Befristung

Keine.

### D. Alternativen

Keine.

### E. Finanzielle Mehraufwendungen

Bei der Umsetzung dieses Gesetzes entstehen den betreffenden Kommunen Verwaltungskosten, die jedoch in Teilen durch die Einnahmen aus Ordnungsgeldern ausgeglichen werden können.

**F. Unmittelbare oder mittelbare Auswirkungen auf die Chancengleichheit von Frauen und Männern**

Da Frauen in Hessen im Durchschnitt deutlich geringere Arbeitseinkommen erzielen und unter einem erhöhten Armutsrisiko leiden, ist der vorliegende Gesetzentwurf geeignet, auf dem Wege der Ausweitung des Wohnraumangebots und damit der tendenziellen Senkung der durchschnittlichen Wohnraummieten die Chancen von Frauen auf dem Wohnungsmarkt zu verbessern.

**G. Besondere Auswirkungen auf behinderte Menschen**

Keine.

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen:

**Gesetz  
gegen Leerstand und Zweckentfremdung von Wohnraum**

Vom

**§ 1  
Anwendungsbereich des Gesetzes**

Gemeinden, in denen die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Wohnraum zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist (Gemeinden mit erhöhtem Wohnungsbedarf), sollen Maßnahmen nach diesem Gesetz treffen, soweit sie diesem erhöhtem Wohnungsbeford nicht mit anderen zumutbaren Mitteln in angemessener Zeit begegnen können. Gemeinden mit erhöhtem Wohnungsbedarf sind in der Regel die in § 1 Kappungsgrenzenverordnung (Kapp-GrenzV) vom 8. Oktober 2014 (GVBl. S. 226) in der jeweils geltenden Fassung genannten.

**§ 2  
Wohnraum**

(1) Wohnraum im Sinne dieses Gesetzes sind sämtliche Räume, die zu Wohnzwecken objektiv geeignet und subjektiv bestimmt sind. Dazu zählen auch Werk- und Dienstwohnungen.

(2) Objektiv geeignet sind Räume, wenn sie (alleine oder zusammen mit anderen Räumen) die Führung eines selbstständigen Haushalts ermöglichen. Die subjektive Bestimmung (erstmalige Widmung oder spätere Umwidmung) trifft die/der Verfügungsberechtigte ausdrücklich oder durch nach außen erkennbares schlüssiges Verhalten.

(3) Wohnraum liegt nicht vor, wenn

1. der Raum dem Wohnungsmarkt nicht generell zur Verfügung steht, weil das Wohnen in einem engen räumlichen Zusammenhang an eine bestimmte Tätigkeit geknüpft ist (z.B. Wohnraum für Aufsichtsperson auf Betriebsgelände, Hausmeisterwohnung im Schulgebäude);
2. der Raum (noch) nicht bezugsfertig ist;
3. baurechtlich eine Wohnnutzung nicht zulässig und auch nicht genehmigungsfähig ist;
4. ein dauerndes Bewohnen unzulässig oder unzumutbar ist, weil der Raum einen schweren Mangel bzw. Missstand aufweist oder unerträglichen Umwelteinflüssen ausgesetzt ist und die Wiederbewohnbarkeit nicht mit einem objektiv wirtschaftlichen und zumutbaren Aufwand hergestellt werden kann;

dies ist stets der Fall, wenn die aufzuwendenden finanziellen Mittel

- nicht innerhalb eines Zeitraumes von 10 Jahren durch entsprechende Erträge ausgeglichen werden können oder
- die Kosten des Abbruchs zuzüglich der Neuerrichtung die eines vergleichbaren Gebäudes erreichen;

außer Betracht bleiben hierbei die Kosten und Folgekosten unterlassener Instandhaltungsarbeiten;

5. der Raum aufgrund der Umstände des Einzelfalls nachweislich nicht mehr vom Markt angenommen wird, z.B. wegen seiner Größe oder seines Grundrisses.

**§ 3  
Befugnis der Gemeinden**

Gemeinden mit erhöhtem Wohnungsbedarf sollen durch Satzung bestimmen, dass im Gemeindegebiet Wohnraum nur mit ihrer Genehmigung vollständig oder überwiegend anderen Zwecken als Wohnzwecken zugeführt werden darf (Zweckentfremdung). In diesen Satzungen sind Regelungen und Zwangsmaßnahmen nach dem Hessischen Sicherheits- und Ordnungsgesetz (HSOG) zu treffen. Dies gilt gleichermaßen für Leerstand und die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen.

**§ 4  
Leerstand und Zweckentfremdung**

(1) Leerstand liegt vor, wenn der Wohnraum ohne rechtfertigenden Grund länger als sechs Monate leer steht.

(2) Eine Zweckentfremdung liegt insbesondere vor, wenn der Wohnraum ohne rechtfertigenden Grund

1. überwiegend für gewerbliche oder berufliche Zwecke verwendet oder überlassen wird,
2. baulich derart verändert oder in einer Weise genutzt wird, dass er für Wohnzwecke nicht mehr geeignet ist,
3. beseitigt wird (Abbruch),
4. zum Zwecke der wiederholten nach Tagen oder Wochen bemessenen Vermietung als Ferienwohnung oder einer Fremdenbeherbergung verwendet,
5. durch Verwahrlosung unbewohnbar gemacht wird.

(3) Leerstand liegt nicht vor, wenn

1. Wohnraum leer steht, weil er trotz nachweislicher geeigneter Bemühungen über längere Zeit nicht wieder vermietet werden konnte,
2. Wohnraum nachweislich zügig umgebaut, instand gesetzt oder modernisiert wird oder alsbald veräußert werden soll und deshalb vorübergehend unbewohnbar ist oder leer steht.

(4) Eine Zweckentfremdung liegt nicht vor, wenn

1. eine Wohnung durch die Verfügungsberechtigte oder den Verfügungsberechtigten oder die Nutzungsberechtigte oder den Nutzungsberechtigten zu gewerblichen oder beruflichen Zwecken mitbenutzt wird, insgesamt jedoch die Wohnnutzung überwiegt (über 50 Prozent der Fläche) und Räume nicht im Sinne von Abs. 2 Nr. 2 baulich verändert wurden,
2. Wohnraum nicht ununterbrochen genutzt wird, weil er bestimmungsgemäß der/dem Verfügungsberechtigten oder der/dem Nutzungsberechtigten jederzeit zur wohnlichen Nutzung als Zweit- oder Ferienwohnung dient,
3. der Wohnraum mit anderem Wohnraum zur weiteren Wohnnutzung zusammengelegt wird und dadurch die Gesamtwohnfläche 120 m<sup>2</sup> nicht überschreitet.

## § 5

### Schutz vor Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen

(1) Gemeinden mit erhöhtem Wohnungsbedarf sollen zum Schutze der Mieterinnen und Mieter Satzungen zum Milieuschutz, die die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen einschränken nach § 172 Baugesetzbuch (BauGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1722), erlassen.

(2) Über die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen sollen die Kommunen alle zwei Jahre dem zuständigen Ministerium berichten.

## § 6

### Genehmigung

(1) Die Genehmigung zur anderweitigen Verwendung von Wohnraum

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 in verlässlicher und angemessener Weise Rechnung getragen wird; dies kann insbesondere durch Bereitstellung von Ersatzwohnraum oder durch eine Ausgleichszahlung geschehen.

(2) Ein beachtliches und verlässliches Angebot zur Bereitstellung von Ersatzwohnraum lässt das öffentliche Interesse an der Erhaltung des Wohnraums in der Regel entfallen, wenn die Wohnraumbilanz insgesamt wieder ausgeglichen wird.

Dies gilt nicht, wenn es aus besonderen Gründen im öffentlichen Interesse geboten ist, dass ganz bestimmter Wohnraum nicht zweckentfremdet wird. Das ist z.B. bei einer besonderen Lage (Altstadt) oder kultureller oder historischer Bedeutung des Wohnraums der Fall.

(3) Ein beachtliches Angebot zur Errichtung von Ersatzwohnraum liegt vor, wenn die folgenden Voraussetzungen erfüllt sind:

1. Der Ersatzwohnraum wird im Gebiet der Gemeinde geschaffen.

2. Der Ersatzwohnraum wird von der Inhaberin/vom Inhaber der Zweckentfremdungsge- nehmigung geschaffen.
3. Der Ersatzwohnraum wird in zeitlichem Zusammenhang mit der Zweckentfremdung ge- schaffen.
4. Der neu zu schaffende Wohnraum darf nicht kleiner als der Wohnraum sein, der zweck- entfremdet werden soll, und diesen im Standard nicht in einer für den allgemeinen Woh- nungsmarkt nachteiligen Weise unterschreiten. Umgekehrt darf der Standard des Ersatz- wohnraums auch nicht zu aufwendig sein (nicht ausgesprochen luxuriöser Wohnraum).
5. Familiengerechter Wohnraum soll regelmäßig nur durch ebensolchen Wohnraum ersetzt werden.

(4) Vorrangig öffentliche Belange für eine Zweckentfremdung sind in der Regel gegeben, wenn Wohnraum zur Versorgung der Bevölkerung mit sozialen Einrichtungen, für Erziehungs- und Ausbildungs-, Betreuungs- oder gesundheitliche Zwecke verwendet werden soll, für die andere Räume nicht zur Verfügung stehen oder nicht zeitgerecht geschaffen werden können.

(5) Eine im öffentlichen Interesse liegende zeitlich befristete Nutzung liegt auch zum Zwecke der vorübergehenden Unterbringung von Aussiedlerinnen und Aussiedlern, Asylbewerberinnen und Asylbewerbern und Personengruppen mit vergleichbarem Unterbringungsbedarf - auch bei Vermietung von Wohnraum an soziale Träger - vor.

(6) Ein verlässliches Angebot zur Errichtung von Ersatzwohnraum liegt vor, wenn sich seine öffentlicht-rechtliche Zulässigkeit aus prüfbaren Unterlagen ergibt und die Antragstellerin/der Antragsteller glaubhaft macht, dass sie bzw. er das Vorhaben finanzieren kann.

(7) Der Verfügungsberechtigte ist verpflichtet, den Ersatzwohnraum dauerhaft zu einem ange- messenen Mietzins zu vermieten. Angemessen ist der Mietzins, der der ortsüblichen Ver- gleichsmiete für die neueste Baualtersklasse entspricht.

Die ortsübliche Vergleichsmiete im Sinne dieses Gesetzes wird entsprechend § 558 Abs. 2 Satz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuches in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909, 2003 I S. 738), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. November 2015 (BGBl. I S. 2018), gebildet. § 558 Abs. 2 Satz 2 BGB findet keine Anwendung. Dies gilt nicht bei selbst genutztem Wohneigentum.

(8) Im Einzelfall kann auch durch eine einmalige oder laufende Ausgleichszahlung erreicht wer- den, dass das öffentliche Interesse an der Erhaltung eines bestimmten Wohnraums hinter das Interesse an einer Zweckentfremdung zurücktritt. Mit der Ausgleichszahlung sollen die durch die Zweckentfremdung bedingten Mehraufwendungen der Allgemeinheit für die Schaffung neuen Wohnraums teilweise kompensiert und so ein Ausgleich für den Verlust an Wohnraum gescha- ften werden. Die Ausgleichsbeträge sind zweckgebunden für die Schaffung neuen Wohnraums zu verwenden.

1. Die Berechnung der einmaligen Ausgleichszahlung orientiert sich an den Durchschnitts- kosten für die Erstellung von öffentlich gefördertem Wohnraum.
2. Bei nur vorübergehendem Verlust des Wohnraums kommt eine laufende, monatlich zu entrichtende Ausgleichszahlung in Höhe der ortsüblichen Vergleichsmiete für Wohnraum in Betracht.
3. Die Ausgleichszahlung kommt als alleinige Ausgleichsmaßnahme oder als ergänzende Maßnahme (bei noch nicht ausreichender anderweitiger Kompensation, insbesondere zu geringem Ersatzwohnraum) in Betracht.
4. Die Antragsteller müssen glaubhaft machen, dass sie zur Leistung der Ausgleichszahlung bereit und imstande sind.

(9) Die Genehmigung wirkt für und gegen den Rechtsnachfolger; das Gleiche gilt auch für Per- sonen, die das Eigentum nach Erteilung der Genehmigung erlangt haben.

(10) Über den Antrag auf Erteilung einer Genehmigung nach Abs. 1 entscheidet die Gemeinde innerhalb einer Frist von drei Monaten nach Vorlage des vollständigen Antrags inkl. aller ent- scheidungserheblicher Unterlagen; abweichende Entscheidungsfristen kann die Gemeinde in einer vorab öffentlich bekannt zu machenden Fristenregelung (behördlicher Fristenplan) festset- zen. Nach Ablauf der Frist gilt die Genehmigung als erteilt. Das Verfahren nach Abs. 1 kann über eine einheitliche Stelle abgewickelt werden.

**§ 7****Recht auf Auskunft und Betretung, Einschränkung von Grundrechten**

Die dinglich Verfügungsberechtigten und die Besitzer haben der Gemeinde die Auskünfte zu geben und die Unterlagen vorzulegen, die erforderlich sind, um die Einhaltung der Vorschriften dieses Gesetzes zu überwachen; sie haben dazu auch den von der Gemeinde beauftragten Personen zu ermöglichen, zu angemessener Tageszeit Grundstücke, Gebäude, Wohnungen und Wohnräume zu betreten. Auf der Grundlage dieses Gesetzes und der dazu ergangenen Satzungen werden das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 des Grundgesetzes) und das Grundrecht auf Eigentum (Art. 14 des Grundgesetzes) eingeschränkt.

**§ 8****Ordnungswidrigkeiten**

- (1) Mit Geldbuße bis zu 50 000 Euro kann belegt werden, wer ohne die erforderliche Genehmigung Wohnraum für andere als Wohnzwecke verwendet oder überlässt.
- (2) Für die Feststellung von Ordnungswidrigkeiten und Einziehung der Geldbußen ist die Kommune zuständig.
- (3) Die aus Ordnungswidrigkeiten eingenommenen Mittel verbleiben bei der Kommune. Sie sind zeitnah für den sozialen Wohnungsbau zu verwenden.

**§ 9****Berichtspflicht**

Die Landesregierung berichtet dem Landtag nach Ablauf eines fünfjährigen Erfahrungszeitraums zu den Auswirkungen des Gesetzes.

**§ 10****Inkrafttreten**

- (1) Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

## Begründung

### A. Allgemeines

Das Gesetz zum Zweckentfremdungsverbot, das nach seiner Einführung im Jahr 1972 über drei Jahrzehnte erfolgreich angewendet wurde, ist im Jahr 2004 außer Kraft gesetzt worden. Die damalige Prognose, dass sich die Einwohnerzahlen und der damit verbundene Wohnraumbedarf nicht signifikant erhöhen würden, hat sich rückblickend als fatale Fehleinschätzung erwiesen.

Inzwischen wird von niemand mehr ernsthaft bestritten, dass allen voran im Ballungsgebiet Rhein-Main sowie an den hessischen Hochschulstandorten eine äußerst angespannte Situation auf dem Wohnungsmarkt herrscht. Ausufernde Mietsteigerungen und die damit verbundene Verdrängung von Mietern aus ihren Wohnungen sowie der geringe Bestand an studentischem Wohnraum sind nur zwei Indikatoren eines massiven Mangels an bezahlbarem Wohnraum in Hessen. Die Umwandlung von langjährigen Mietwohnungen in Wohneigentum verstärkt sich zunehmend und stellt damit ein weiteres Problem auf dem Wohnungsmarkt dar.

Das Gesetz gegen Leerstand und Zweckentfremdung von Wohnraum soll den Städten und Gemeinden mit erhöhtem Wohnungsbedarf ermöglichen, durch Erlass eigener Satzungen das Gesamtwohnraumangebot zu erhalten und gegen Leerstand, Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen sowie Zweckentfremdung aktiv vorgehen zu können.

### B. Zu den einzelnen Vorschriften

#### Zu § 1

§ 1 bestimmt den Anwendungsbereich des Gesetzes. Die Gemeinden mit erhöhtem Wohnungsbedarf - in der Regeln diejenigen, die in § 1 Kappungsgrenzenverordnung genannt sind - sind befugt und gehalten, Rechtsnormen zur Regelung gegen Leerstand und eines Verbots der Zweckentfremdung von Wohnraum zu erlassen.

Die Vorschrift stellt zudem klar, dass die eingeräumte Satzungsbefugnis subsidiär ist. Zuvor müssen die betroffenen Kommunen versuchen, dem erhöhtem Wohnungsbedarf mit anderen vertretbaren Maßnahmen zu begegnen.

#### Zu § 2

§ 2 definiert, wann es sich im Sinne dieses Gesetzes um Wohnraum handelt oder nicht.

#### Zu § 3

Kommunen mit erhöhtem Wohnungsbedarf sollen Satzungen festlegen, dass eine Zweckentfremdung in ihrem Gebiet nur mit entsprechender Genehmigung erfolgen darf. Eine Zweckentfremdung wird damit grundsätzlich verboten. Es handelt sich hierbei um ein Verbot mit Genehmigungsvorbehalt. Sie sind gehalten, entsprechende Zwangsmaßnahmen gemäß HSOG zu treffen.

#### Zu § 4

§ 4 enthält eine nicht abschließende Aufzählung der Maßnahmen, bei welchen typischerweise eine genehmigungspflichtige Zweckentfremdung vorliegt. Die Formulierung "insbesondere" verdeutlicht, dass der Anwendungsbereich des § 1 auch für untypische Fälle des Leerstandes oder der Zweckentfremdung geöffnet werden soll.

#### Zu § 5

§ 172 BauGB bietet den Kommunen bereits die Möglichkeit, Milieuschutzzsatzungen zu erlassen. Mit der vorliegenden gesetzlichen Regelung soll erreicht werden, dass die in der Kappungsgrenzenverordnung aufgenommenen Kommunen angehalten werden, von dieser bestehenden Regelung Gebrauch zu machen.

Darüber und über die Entwicklung der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen müssen sie dem zuständigen Ministerium zweijährlich berichten.

#### Zu § 6

§ 6 greift die durch Rechtsprechung 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. Vorrangige öffentliche Interessen für eine Zweckentfremdung sind insbesondere gegeben, wenn Wohnraum zur Versorgung der Bevölkerung mit sozialen Einrichtungen oder lebenswichtigen Diensten verwendet werden soll, die dringend benötigt werden und für die andere Räume nicht oder nicht zeitgerecht zur Verfügung gestellt werden können.

In Abs. 4 der Tatbestand der öffentlichen Belange definiert, der eine anderweitige Nutzung rechtfertigt.

Abs. 5 enthält eine Regelung zur angemessenen Unterbringung der auf absehbare Zeit großen Zahl von Asylbewerberinnen und Asylbewerber. Ein öffentliches Interesse an der zeitlichen befristeten Nutzung als Wohnraum ist gegeben.

Es werden zudem Regelungen für die Fälle getroffen, in denen das öffentliche Interesse an der Erhaltung des Wohnraums zurücksteht oder nach besonderen Umständen durch einen Antragssteller überkompensiert werden kann. Dies kann durch Schaffung von Ersatzwohnraum oder die Leistung einer Ausgleichszahlung geschehen.

**Zu § 7**

Auskunfts- sonstige Informations- und Betretungsrechte sollen von der Gemeinde aus praktischen Erwägungen nur mehr gegenüber den dinglich Verfügungsberechtigten und den Besitzern geltend gemacht werden können.

**Zu § 8**

Abs. 1 greift die bundesrechtliche Regelung des Art. 6 § 2 MietRVerbG auf.

Für die Festsetzung und Einziehung von Geldbußen sind die Kommunen zuständig. Die eingezogenen Mittel verbleiben in den Kommunen und sollen dem sozialen Wohnungsbau zugeführt werden.

**Zu § 9**

Die Regelung beinhaltet eine Berichtspflicht der Landesregierung gegenüber dem Hessischen Landtag. Fünf Jahre nach Inkrafttreten soll über die Auswirkungen dieses Gesetzes berichtet werden.

**Zu § 10**

Das Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündigung in Kraft.

Wiesbaden, 26. Januar 2016

Der Parlam. Geschäftsführer:  
**Schaus**