

Verfassungsrechtliche Anmerkungen zum Berliner Zweckentfremdungsrecht

Matthias Rossi*

Seit rund fünf Jahren ist das Berliner Zweckentfremdungsrecht in Kraft. Gleichwohl herrscht noch nicht in allen Punkten Rechtssicherheit. Die Novellierung im Jahr 2018 hat mehr Fragen aufgeworfen als beantwortet. Das Gesetz bedarf zwingend der verfassungskonformen Auslegung, die Verordnung überschreitet in zwei Punkten ihre Ermächtigungsgrundlage und ist insofern nichtig.

I. Einleitung

Das Berliner Zweckentfremdungsrecht bedient sich der klassischen Kombination dreier hierarchisch gestufter Rechtsquellen: Zum 12.12.2013 trat das Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (Zweckentfremdungsverbot-Gesetz, ZwVbG) in Kraft.¹ Es wurde durch Änderungsgesetz vom 09.04.2018 novelliert.² Auf der Grundlage des ZwVbG hat der Berliner Senat die zum 01.05.2014 in Kraft getretene Zweckentfremdungsverbotsverordnung (ZwVbVO) erlassen,³ die ihrerseits zum 7.11.2018 geändert wurde.⁴ Schließlich hat die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen Ausführungsvorschriften über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum erlassen, die am 25. Februar 2019 neu gefasst wurden.⁵

Die rechtliche Ausgestaltung dieses Berliner Zweckentfremdungsrechts wirft viele grundsätzliche Fragestellungen auf.⁶ So ließe sich schon bezweifeln, dass die Verordnungsermächtigung in § 1 II ZwVbG mit den engen Vorgaben des Art. 64 I VvB vereinbar ist, dass sie insbesondere mit Blick auf die Fragen, was „angemessene Bedingungen“ sind und wann „eine besondere Gefährdung“ für die Versorgung mit Wohnraum besteht, dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot genügt. Ebenso ist fraglich, ob die erlassene Rechtsverordnung und vor allem die Ausführungsvorschriften in allen Punkten die gesetzlichen und verfassungsrechtlichen Grenzen ihres Ausgestaltungsspielraums wahren oder ob sie nicht vielmehr eine Anwendung des Gesetzes fördern, die die verfassungsrechtlichen Grenzen, insbesondere auch das rechtsstaatlich- und grundrechtlich begründete Verhältnismäßigkeitsprinzip, überschreitet. Und schließlich führt das vom Land Berlin auf seiner Internetseite bereitgehaltene Hinweisformular, mit dem zweckentfremdete Wohnungen – anonym! – gemeldet werden können und sollen, zu der Frage der Abgrenzung von Whistleblowing und Denunziantentum, die nicht allein rechtspolitischer Natur ist.

Im Vordergrund der folgenden Ausführungen stehen dagegen vier konkrete verfassungsrechtliche Fragen, die für die Praxis von besonderer Relevanz sind: Zunächst ist nicht hinreichend bestimmt geregelt, wie eine genehmigungspflichtige Kurzzeitvermietung von einer genehmigungsfreien Langzeitvermietung abzugrenzen ist (II.). Weiterhin missachtet die Befristung der Vermietung von Nebenwohnungen die Bedeutung mehrerer Grundrechte (III.). Außerdem

* Der Autor ist Inhaber des Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungsrecht, Europarecht sowie Gesetzgebungslehre an der Universität Augsburg. Die Ausführungen gehen auf ein Gutachten zurück, das im Februar 2019 für die Anwaltssozietät Redeker Sellner Dahs erstellt wurde.

¹ GVBl. 2013, 626.

² GVBl. 2013, 211.

³ GVBl. 2014, 73.

⁴ GVBl. 2018, 607.

⁵ ABl. Nr. 12 v. 22.03.2019, S. 1739 ff.

⁶ Vgl. umfassend *Sodan*, Verfassungs- und andere Rechtsprobleme von Berliner Regelungen über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum, 2015, passim.

überschreitet die in der Verordnung vorgesehene Pflicht zur Vorlage der Zustimmung des Vermieters die gesetzliche Ermächtigung (IV.). Und schließlich führt die über die Genehmigungspflicht hinausgehende Registrierungspflicht zu einer Massendatenverarbeitung, die mit dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung nicht vereinbar ist (V.).

II. Bestimmung der Genehmigungspflichtigkeit

Die Frage, wann eine Zweckentfremdung vorliegt, ist von zentraler Bedeutung. Sie bestimmt, ob der Genehmigungsvorbehalt des § 1 I ZwVbG zur Anwendung kommt. Diese Genehmigungspflicht stellt schon für sich genommen einen erheblichen Grundrechtseingriff dar. Es handelt sich um eine „wesentliche“ Bestimmung im Sinne der Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichts, nach der der Gesetzgeber verpflichtet ist, in grundlegenden normativen Bereichen, zumal im Bereich der Grundrechtsausübung [...] *alle wesentlichen Entscheidungen* selbst zu treffen.⁷ Vor diesem Hintergrund muss das eingriffsbegründende gesetzliche Tatbestandsmerkmal der „Zweckentfremdung“ dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot genügen.

1. Unnötig komplizierte Regelungstechnik

Dies gelingt dem Gesetzgeber sowohl regelungstechnisch als auch inhaltlich nur bedingt. Er greift zur Definition der Zweckentfremdung auf eine Kombination dreier Instrumente zurück, auf eine abstrakte Bestimmung in § 2 I Hs. 1 ZwVbG, auf verschiedene Regelbeispiele in § 2 I Hs. 2 Nr. 1 – 5 ZwVbG und auf konkrete Ausschlüsse in § 2 II Nr. 1 – 5 ZwVbG.

Die abstrakte Definition der Zweckentfremdung in § 2 I Hs. 1 ZwVbG als „Nutzung von Wohnraum zu anderen als Wohnzwecken“ ergibt sich dabei auch schon aus § 1 I ZwVbG, der die Nutzung von Wohnraum „zu anderen als Wohnzwecken“ einer Genehmigungspflicht unterwirft, „soweit die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Wohnraum zu angemessenen Preisen besonders gefährdet ist. Ob eine solche Gefährdung vorliegt, beantwortet das Gesetz allerdings nicht selbst, sondern überlässt es in § 1 II S. 1 dem Senat, diese Frage durch Rechtsverordnung zu beantworten. Zusätzlich ermächtigt er den Senat in § 1 II 2 Nr. 2 ZwVbG, nähere Bestimmungen über Ausnahmen vom Genehmigungserfordernis zu treffen, sofern besonders schwerwiegende öffentliche Interessen vorliegen, die der Gesetzgeber seinerseits in § 3 II ZwVbG bestimmt. Der Senat hat von dieser Ermächtigung Gebrauch gemacht und in § 3 I 1 ZwVbVO insgesamt vier Fälle bestimmt, in denen die zweckentfremdete Nutzung von Wohnraum genehmigungsfrei ist. Insgesamt stellt sich die Systematik somit wie folgt dar: Das Gesetz unterwirft grundsätzlich jede Zweckentfremdung einer Genehmigungspflicht, benennt selbst fünf Fälle, in denen keine Zweckentfremdung vorliegt, und gestattet dem Ordnungsgeber, in weiteren Fällen von der Genehmigungspflicht abzusehen. Dass diese komplizierte Regelungstechnik zu einer widerspruchsfreien und vor allem gleichheitsgerechten Rechtslage und auch Rechtspraxis beiträgt, kann mit guten Gründen bezweifelt werden.

2. Abgrenzung Kurzzeit- von Langzeitvermietung

Näher betrachtet werden soll im Folgenden alleine das für die Praxis wohl wichtigste Regelbeispiel, das letztlich auf eine Bereitstellung von Wohnraum über AirBnB und andere Plattformen zielt: Nach § 2 I Nr. 1 ZwVbG liegt eine Zweckentfremdung (und damit eine Genehmigungs-

⁷ S. BVerfGE 49, 89, 126; 61, 260, 275; vgl. auch BVerfGE 77, 170, 231; 80, 124, 132; 88, 103, 116.

pflicht) vor, wenn „Wohnraum zum Zwecke der wiederholten nach Tagen oder Wochen bemessenen Vermietung als Ferienwohnung oder einer Fremdenbeherbergung, insbesondere einer gewerblichen Zimmervermietung oder der Einrichtung von Schlafstellen, verwendet wird.“

Entscheidend für dieses Regelbeispiel ist die „nach Tagen oder Wochen bemessene“ Vermietung. Das Gesetz will erkennbar Kurzzeitvermietungen der Genehmigungspflicht unterstellen, während es längerfristige Vermietungen von vorneherein nicht als Zweckentfremdung begreift, weil die Wohnungen in solchen Fällen durchaus zum Wohnen genutzt werden. Doch wo verläuft die Grenze zwischen einer genehmigungspflichtigen Kurzzeitvermietung und einer genehmigungsfreien Langzeitüberlassung? Und ist diese Grenze mit der Zeiteinheit, nach der die Vermietung bestimmt wird, hinreichend bestimmt?

a) Kumulation mehrerer Tatbestandsmerkmale

In systematischer Hinsicht ist insofern zunächst zu beachten, dass die Zeiteinheit nicht das einzige Tatbestandsmerkmal ist, das das Regelbeispiel des § 2 Abs. 1 Nr. 1 ZwVbG erfüllt. Vielmehr steht es zum einen in unmittelbarem Zusammenhang mit einer Vermietung „als Ferienwohnung oder einer Fremdenbeherbergung“, ist mithin mit einem qualitativen Tatbestandsmerkmal kombiniert. Zum anderen löst nicht schon jede, sondern nur die „wiederholte“ nach Tagen und Wochen bemessene Vermietung die Genehmigungspflicht aus.

Diese Kombination von drei Tatbestandsmerkmalen muss hinreichend bestimmt sein, um Rechtssicherheit zu gewährleisten. Diese Bestimmtheit ergibt sich indes nicht unmittelbar aus der Norm selbst. Erkennbar ist allein (und immerhin), dass der Tatbestand *nicht* erfüllt wird,

- wenn eine Wohnung erstmalig als Ferienwohnung vermietet wird – hier fehlt es am Merkmal der *wiederholten* Vermietung,
- wenn die Mietdauer nach Monaten oder Jahren bestimmt wird – hier fehlt es jedenfalls dann an einer Bestimmung nach Tagen oder Wochen“, wenn, wie man im allgemeinen Verkehr zu Grunde legen darf und muss, diese Zeiteinheit nur bei *vollen* Monaten und Jahren verwendet wird,
- wenn die Wohnung unentgeltlich vermietet wird – hier fehlt es an dem typischen Charakter einer Ferienwohnung.

Eine Wohnung, die „nach“ (ganzen) Monaten oder Jahren vermietet wird, unterfällt insofern nicht der gesetzlichen Definition einer Zweckentfremdung.

Jenseits dieses deutlichen Ausschlusses bleibt insbesondere aber unklar, welche Vermietungsdauer die Genehmigungspflicht auslösen soll. Erstens nämlich werden „Tage und Wochen“ nicht näher quantifiziert, und zweitens kann auch eine Vermietung über mehrere Monate oder gar Jahre hinweg nach Tagen oder jedenfalls nach Wochen bestimmt werden. Auch die Ausführungsvorschriften verhalten sich nicht zu diesem Punkt, sondern wiederholen unter Ziff. 7.1. allein den Gesetzeswortlaut. Insofern bedarf es einer genaueren Auslegung der gesetzlichen Vorschrift.

b) Gesetzeswortlaut

Maßgeblicher Ausgangspunkt ist der Wortlaut der Norm, ist insbesondere der Alltagsgebrauch der Wörter.

Die Verwendung der Wörter „Tage oder Wochen“ verdeutlicht zunächst, dass kurzfristige Vermietungen auf jeden Fall erfasst werden sollen. Ab welchem Vermietungszeitraum der Genehmigungsvorbehalt dagegen nicht (mehr) zum Tragen kommt, wird nicht klar. Denn zu berücksichtigen ist, dass die Wahl des zeitlichen Maßstabs – Tage, Wochen, Monate, Jahre – nicht allein eine Frage der Dauer ist, sondern sich vor allem nach dem Beginn und Ende der Periode bestimmt.

Im Wirtschaftsbereich etwa werden Termine und Perioden üblicherweise nach „Kalenderwochen“ bestimmt, selbst dann, wenn sie sich über mehrere Monate erstrecken. Mit einer Bestimmung nach Wochen wird regelmäßig an die Wochentage als Beginn und Ende abgestellt, während eine Bestimmung nach Monaten ungeachtet des konkreten Wochentags auf die Kalendertage Bezug nimmt. Monate werden dabei schon dem allgemeinen Sprachgebrauch nach für die Bestimmung einer Zeitperiode nur dann verwendet, wenn sie mit Kalendermonaten übereinstimmen. Bei einer Vermietung etwa von dem 1. des einen Monats auf den 31. des nächsten Monats spricht man üblicherweise von einer Dauer von zwei Monaten. Beginnt dieselbe Dauer aber etwa am 10. des einen Monats und endet am 9. des darauffolgenden Monats, so wird diese Dauer regelmäßig mit den exakten Daten bestimmt.

Umgekehrt ist die juristische Verwendung einer Monatsfrist nicht stets auf Kalendermonate bezogen. Wenn etwa die VwGO in § 60 Abs. 2 in bestimmten Fällen für den Antrag auf Wiedereinsetzung in den vorigen Stand oder in § 70 Abs. 1 für die Erhebung von Widersprüchen eine Monatsfrist statuiert, ist diese explizit nicht an Kalendermonate gekoppelt, sondern berechnet sich nach §§ 187 ff. BGB.

Vor diesem Hintergrund kann dem Wortlaut der Vorschrift keine exakte Grenze zwischen einer grundsätzlich genehmigungspflichtigen „Kurzzeitvermietung“ und einer genehmigungsfreien „Langzeitvermietung“ entnommen werden. Allenfalls lässt sich eine „je-desto-Formel“ erkennen: Je länger die Vermietung angelegt ist, desto weniger unterfällt sie dem Genehmigungserfordernis.

c) „Wille des Gesetzgebers“

Nur bedingt Klarheit bringt insofern die Gesetzesbegründung, die im Wege der historischen Auslegung bei der Bestimmung des Gesetzesinhalts berücksichtigt werden darf und muss. Der Gesetzesvorschlag hat sowohl bezüglich der Grundfassung des ZwVbG im Jahre 2013⁸ als auch bei dessen Änderung im Jahre 2016⁹ deutlich gemacht, dass es auf eine Dauer von weniger als zwei Monaten zielt. Bei einer längeren Nutzung wird vermutet, dass der Raumnutzer seinen Lebensmittelpunkt (vorübergehend) nach Berlin verlegt.¹⁰

Freilich stößt sich dieser bekundete Wille des Gesetzesinitianten in einem Zeitbereich von einem Monat mit dem Wortlaut des Gesetzes: Während die Grenze zwischen einer genehmigungsfreien Langzeitvermietung und einer genehmigungspflichtigen Kurzzeitvermietung nach dem geäußerten Willen bei zwei Monaten liegen soll, kann diese Grenze nach dem Wortlaut der Norm doch auch schon bei einem Monat liegen, wenn nämlich die Mietdauer exakt nach einem Monat bestimmt ist.

⁸ Drs. 17/1057 v. 11.06.2013, S. 17/1057, S. 14 f.

⁹ Drs. 17/2712 v. 9.2.2016, S. 9.

¹⁰ Drs. 17/1057 v. 11.06.2013, S. 14 f.

d) Entscheidend: Zeitdauer statt Zeiteinheit

Aus teleologischer Perspektive ist zu erkennen, dass es der Vorschrift weniger um die formale Frage geht, ob die Vermietung „nach Tagen oder Wochen bemessen ist“, sondern dass im Vordergrund die Frage steht, ob die Vermietung „für Tage oder Wochen“ erfolgt. Denn das Ziel des Gesetzes, „die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Wohnraum zu angemessenen Bedingungen“ sicherzustellen (§ 1 I ZwVbG), kann und soll nicht durch formale Vorgaben für die maßgebliche Zeiteinheit, sondern durch einen an die Dauer von Vermietungen anknüpfenden Genehmigungsvorbehalt erreicht werden.

Dabei kann sich der Wille des Gesetzesinitianten und die Zielsetzung des Gesetzes aber nicht gegen den insoweit deutlichen Wortlaut der Norm hinwegsetzen:¹¹ Wird die Dauer einer Miete nach der Zeiteinheit „Monat“ bemessen, unterfällt sie nicht der Definition der Zweckentfremdung. Daraus ergibt sich eine Grenze von einem Monat und nicht erst von zwei Monaten für die Definition einer Zweckentfremdung. Wird eine Wohnung also (auch wiederholt) für eine Dauer von mindestens einem Monat vermietet, ist die Voraussetzung des § 2 I Nr. 1 ZwVbG nicht erfüllt. Solche Vermietungen sind somit keine Zweckentfremdungen. Dem Gesetzgeber steht es frei, diese politisch möglicherweise nicht gewollte, rechtlich aber zwingende Auslegung dadurch zu vermeiden, dass er hinreichend klar bestimmte Normen schafft. Das Risiko unscharfer Gesetze trägt der Gesetzgeber, es darf nicht auf die grundrechtsberechtigten Personen überwältzt werden.

III. Befristung der Vermietung von Nebenwohnungen

Unter welchen Voraussetzungen und zu welchen Konditionen eine Genehmigung für die Zweckentfremdung einer Wohnung erteilt wird, bestimmt sich nach § 3 ZwVbG. Die Vorschrift sieht eine Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an der Erhaltung des betroffenen Wohnraums einerseits und vorrangigen öffentlichen Interessen bzw. schutzwürdigen privaten Interessen andererseits vor. In Absatz 3 Nr. 3 bestimmt die Norm, dass solche schutzwürdigen privaten Interessen bei einer Nebenwohnung in der Regel nur anzuerkennen sind, wenn die zweckfremde Nutzung an höchstens 90 Tagen im Jahr erfolgt.

1. Verfassungskonformität der gesetzlichen Bestimmung?

Das Verwaltungsgericht Berlin¹² betrachtet diese Bestimmung als eine zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums im Sinne des Art. 14 I 2 GG. Die zeitliche Einschränkung sei mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vereinbar. Es ließen sich drei legitime Regelungszwecke feststellen: Es werde eine übermäßige Kurzzeitvermietung verhindert und zugleich sichergestellt, dass die Nebenwohnung hinreichend zu eigenen Wohnzwecken genutzt werden könne. Außerdem wirke die Norm wirtschaftlichen Fehlanreizen durch eine Zweckentfremdung von Wohnraum aus generalpräventiven Gründen entgegen. Im Hinblick auf diese Zwecke sei der zeitliche Schwellenwert von 90 Tagen auch geeignet und erforderlich. Da der Gesetzgeber das Regelungsziel unter Berücksichtigung des maßvoll eingeräumten Schwellenwerts und der erschwerten, aber noch möglichen Kontrolle durch die Verwaltung hinreichend konsequent und zugleich im Einklang mit den betroffenen Privatinteressen verfolge, sei die Regel auch angemessen.

¹¹ Vgl. etwa BVErfG 133, 168, 205.

¹² VG Berlin, Urt. v. 17.10.2018 – 6 K 666.17, juris Rn. 38 f.

Diese Entscheidung des VG Berlin kann insbesondere in ihrer Begründung nicht geteilt werden.

a) Fragliche Zielbestimmungen

Zunächst macht das Verwaltungsgericht legitime Regelungszwecke aus, die im Gesetz selbst keine Grundlage finden. Das Gesetz zielt ausweislich seines § 1 I auf „die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Wohnraum zu angemessenen Bedingungen“, und allein an diesem Ziel darf und muss § 3 III Nr. 3 ZwVbG gemessen werden. Dementsprechend rekapituliert § 3 III 1 ZwVbG als öffentliches Interesse, das bei der Entscheidung über die Genehmigung zu berücksichtigen ist, auch noch einmal ausschließlich „das Interesse an der Erhaltung des betroffenen Wohnraums“. Die weiteren vom VG Berlin angeführten Zielsetzungen, die „Verhinderung einer übermäßigen Kurzzeitvermietung“, die „Sicherstellung, dass Nebenwohnungen hinreichend zu eigenen Wohnzwecken genutzt werden“, oder gar das Ziel, „wirtschaftlichen Fehlanreize“ aus „generalpräventiven Gründen“ entgegen zu wirken, sind dagegen keine bzw. nur insoweit Zielsetzungen des Gesetzes, als sie mittelbar zur Erreichung des eigentlichen Ziels beitragen.

b) Fehlende Eignung zur Zielerreichung

Gemessen an diesem eigentlichen Ziel fehlt der Regelung schon die Eignung. Denn es wird dem Berliner Wohnungsmarkt keine weitere Wohnung zur Verfügung gestellt, wenn eine bestehende Nebenwohnung nur 90 Tage vermietet werden darf, im Übrigen aber selbst genutzt wird oder leer steht. Vielmehr wird in solchen Fällen dem Wohnungsmarkt eher Wohnfläche entzogen. Dass der Gesetzgeber und das Verwaltungsgericht Berlin bewusst in Kauf nehmen, dass Nebenwohnungen eher leer als für kurzzeitige Vermietungen bereitstehen, offenbart bei politischer Betrachtung die hinter dieser Regelung stehende Grundeinstellung. Wichtiger aber ist aus rechtlicher Perspektive, dass Maßnahmen, die das von ihr intendierte Ziel von vornherein nicht erreichen können, es noch nicht einmal ansatzweise fördern, in einer freiheitlichen Rechtsordnung unterbleiben müssen.

c) Fehlende Erforderlichkeit

Sofern man wegen des grundsätzlich weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers noch von einer Eignung der Regel ausginge, ist deren Erforderlichkeit zu bezweifeln. Insbesondere stellt sich die Frage, weshalb eine enge zeitliche Befristung auf 90 Tage im Jahr erfolgt. Vor dem Hintergrund, dass in räumlicher Hinsicht nach § 2 II Nr. 5 ZwVbG auf die Hälfte der Wohnung abgestellt wird, ist nicht erklärlich, warum § 3 III Nr. 3 ZwVbG in zeitlicher Hinsicht ein Viertel zum entscheidenden Maß erhebt. Geradezu aberwitzig wird die Regel dadurch, dass eine Hauptwohnung ja dadurch gekennzeichnet ist, dass sie zu mehr als der Hälfte des Jahres genutzt wird. Eine Nebenwohnung darf mit anderen Worten gar nicht für mehr als die Hälfte des Jahres genutzt werden, ohne ihren Charakter als Nebenwohnung zu verlieren. Wenn § 3 III Nr. 3 ZwVbG nun aber anordnet, dass eine Nebenwohnung allenfalls 90 Tage kurzzeitig vermietet werden darf, dann nimmt sie implizit in Kauf, dass sie für ein weiteres Vierteljahr leer stehen muss.

d) Fehlende Angemessenheit

Schließlich steht die Angemessenheit der Bestimmung in mehrfacher Hinsicht Frage. Sie enthält zwar insofern die Möglichkeit zur Einzelfallabwägung, als die Formulierung „in der Regel“

Ausnahmen zulässt (dazu sogleich unter 2.). Doch auch mit dieser Ausnahmeregel stellt die gesamte gesetzliche Bestimmung die grundrechtliche Freiheitsvermutung auf den Kopf, weil die Eigentümer zur Rechtfertigung ihrer Freiheitsausübung gezwungen werden.

Erneut ist zu rekapitulieren, dass mit der Befristung der zulässigen Vermietung von Nebenwohnungen weder Wohnraum geschaffen noch Wohnraum erhalten wird. Vielmehr verringert eine solche Befristung das Angebot von Wohnraum, der ja zum Teil auch nur vorübergehend nachgefragt wird. Die möglichen Vorteile der Share-Economy¹³ werden durch eine Befristung von vorneherein unterbunden: Anstatt dass sich mehrere Interessenten eine Wohnung über einen Zeitraum hinweg teilen, wird der Anreiz erhöht, sich jeweils eine eigene Nebenwohnung zu nehmen.

e) Vertrauensschutz

Die Vorschrift missachtet schließlich den rechtsstaatlich und grundrechtlich gebotenen Vertrauensschutz. Sie könnte unter Umständen mit Wirkung für die Zukunft oder nach Ablauf von mehrjährigen Übergangsvorschriften in Kraft gesetzt werden, wie es das Bundesverfassungsgericht für die Änderung und Modifizierung geschützter Rechtspositionen mit Blick auf das rechtsstaatliche Verhältnismäßigkeitsprinzip in ständiger Rechtsprechung fordert.¹⁴ Doch indem sie sämtliche Nebenwohnungen erfasst, die in der Vergangenheit unter anderen rechtlichen Rahmenbedingungen erworben oder bezogen wurden, beeinträchtigt sie die wirtschaftlichen Grundlagen und persönlichen Planungen, beeinträchtigt sie grundrechtlich geschützte private Belange in erheblicher Weise.

2. Verfassungsbindung bei der Anwendung der Bestimmung

Das Berliner Zweckentfremdungsrecht lässt freilich eine Hintertür für solche Belange offen: Es befristet die Vermietung von Nebenwohnungen nur „in der Regel“ und lässt also „ausnahmsweise“ eine längere Vermietung zu.

Ob die Verwaltung diese Hintertür benutzt, steht nach dem Gesetzeswortlaut in ihrem Ermessen. Allerdings sind nach Art. 1 III GG und Art. 36 I VvB eben auch Exekutive und Judikative an die Grundrechte gebunden. Diese Verfassungsbindung wird vor allem in den Fällen relevant, in denen die Gesetze keine verbindliche Entscheidung regeln und damit der Exekutive bzw. Judikative einen Handlungs- und Entscheidungsspielraum zuweisen.¹⁵ In solchen Fällen müssen Verwaltung und Gerichte die Gesetze so auslegen und anwenden, dass sie mit der Verfassung in Einklang stehen. Dies gilt insbesondere für die Grundrechte und das Verhältnismäßigkeitsprinzip: Sie gewährleisten nicht nur bestimmte Freiheitsrechte, sondern begründen in ihrem Zusammenspiel vielmehr eine grundsätzliche Freiheitsvermutung für die Bürger: Nicht die Bürger müssen den Gebrauch ihrer Grundrechte begründen, sondern umgekehrt muss der Staat Eingriffe in diese Rechte begründen.¹⁶ Denn das Verhältnismäßigkeitsprinzip dient der Abwehr von übermäßigen Eingriffen des Staates in die Freiheitsrechte der Bürger und nicht umgekehrt der Minimierung des Freiheitsgebrauchs der Bürger zu Gunsten von gesetzlich festgelegten öffentlichen Interessen.

¹³ Vgl. etwa die Beiträge in Dörr/Goldschmidt/Schorkopf (Hrsg.), Share Economy, 2018.

¹⁴ Vgl. etwa BVerfGE 21, 173, 183; 22, 275, 276; 43, 242, 288.

¹⁵ Vgl. Grzeszick, in: Maunz/Dürig, GG, 84. EL, August 2018, Art. 20 Rn. 21.

¹⁶ Vgl. Merten, Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, in: ders./Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Bd. III, § 68 Rn. 38.

a) Handhabung der „Regel“

Diese verfassungsrechtlichen Vorgaben haben unmittelbare Auswirkungen auf die Handhabung der Formulierung „in der Regel“.

Zunächst einmal sichert der Passus die Verhältnismäßigkeit der gesetzlichen Regel. Indem er aus einer starren eine flexible Regel macht, schafft er einen Notausgang. Solche Klauseln sind notwendig, um trotz des grundsätzlichen abstrakt-generellen Charakters von gesetzlichen Bestimmungen die konkret-individuellen Umstände des Einzelfalls berücksichtigen zu können. Dem Gesetzgeber sind insoweit bei der antizipierten Typisierung von Fällen Grenzen gesetzt: Er darf verallgemeinern und er darf dabei auch nivellieren, aber er muss stets auch Möglichkeiten für den anormalen, außergewöhnlichen Fall schaffen, er muss „Härtefallregelungen“ oder schlicht „Einzelfallprüfungen“ zulassen. Würde er darauf verzichten, wäre die gesamte Regelung unverhältnismäßig und damit verfassungswidrig. Wie ein Raum nur mit Notausgang den Vorgaben des Brandschutzes genügt, genügt die gesetzliche Regelung nur mit einer Ausnahmeklausel den verfassungsrechtlichen Vorgaben.

Fungiert die Klausel also als Notausgang, darf die Verwaltung diesen Notausgang nicht versperren oder auch nur unzugänglich machen. Sie würde bei fortgesetzter Entscheidungspraxis dann nicht nur in jedem einzelnen dieser Fälle rechtswidrig handeln, sondern sogar die gesamte Gesetzesnorm in die Verfassungswidrigkeit führen. Der Notausgang muss seine Funktion als Notausgang behalten, und er muss als solcher auch genutzt werden.

b) Berücksichtigung anderer Grundrechte und Grundfreiheiten

Dabei sind vielfältige Konstellationen denkbar, in denen besondere Umstände vorliegen. Denn dass jemand dort eine (einzige) Wohnung hat, wo er arbeitet, und dass diese Wohnung zugleich auch die gemeinsame Wohnung von Eheleuten, Partnern und Familien ist, mag zwar noch die Regel sein und den Gesetzgeber insofern auch berechtigen, bei seinen Anordnungen grundsätzlich von dieser Konstellation auszugehen. Doch in der modernen Arbeitswelt und bei veränderten sozialen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen trifft diese Regel eben nicht auf alle und sie trifft auf immer weniger zu. Eine Nebenwohnung erscheint immer häufiger nicht als freiwilliger „Luxus“, sondern als Notwendigkeit der individuellen Lebensumstände. Gerade Berlin ist eine Stadt, die manche zum Wohnen reizt, obwohl sie woanders arbeiten (müssen), und andere wegen ihrer Hauptstadtfunktion zum Arbeiten zwingt, obwohl sie woanders wohnen (wollen). Dabei ist im Übrigen nicht nur das sonstige Bundesgebiet, sondern sind auch die anderen Mitgliedstaaten der EU in den Blick zu nehmen, innerhalb derer die Freizügigkeit für Unionsbürger ebenso gewährleistet ist wie die innerdeutsche Freizügigkeit. Wer etwa regelmäßig aus Paris, Brüssel oder anderen europäischen Städten nach Berlin pendelt, wird von der Rechtsordnung ebenso geschützt wie jemand, der seinen Hauptwohnsitz in Deutschland hat. Mit anderen Worten: Wer aus beruflichen Gründen oft, aber eben nicht dauerhaft nach Berlin muss, wird sich dort gerne eine Nebenwohnung nehmen, auch wenn es mit erheblichen Kosten verbunden ist; und Gleiches wird tun, wer gerne in Berlin lebt, obwohl er woanders und vielleicht gar an wechselnden Orten arbeitet.

Die Motive für ein Wohnen an verschiedenen Orten sind vielfältig – und sie sind für die Anwendung der Einzelfallbetrachtung nicht irrelevant: Ganz generell entspricht der Umstand, dass jemand mehrere Wohnungen bewohnt, dem verfassungsrechtlich gewollten, jedenfalls aber ermöglichten Freiheitsgebrauch. Es ist insofern schon ein Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit, wenn das Bewohnen mehrerer Wohnungen rechtfertigungsbedürftig wird. Wenn zudem wirtschaftliche, berufliche oder familiäre Gründe ins Spiel kommen, sind darüber hinaus

die Grundrechte der Eigentumsfreiheit, der Berufsfreiheit sowie der Schutz von Ehe und Familie berührt. Der jedenfalls in der politischen Diskussion immer wieder zu hörende Hinweis, solche Personen sollten bei nur kurzfristigem Aufenthalt in ihrer Zweitwohnung doch die Wohnung auf- und freigeben und für ihre Aufenthalte ein Hotelzimmer buchen, kann juristisch nicht verfangen und dürfte etwa auf getrennt lebende Elternteile, die eine (auch größere) Wohnung für den gelegentlichen Besuch ihrer eigenen Kinder vorhalten, ausgesprochen zynisch wirken.

Im Übrigen bleibt auch bei einer Abweichung von der Regel viel Raum für eine differenzierte Handhabung des § 3 III Nr. 3 ZwVbG, weil die Zeit, für die eine zweckfremde Nutzung über die 90 Tage hinaus erlaubt wird, nicht gesetzlich vorgesehen ist. Insofern führt die Annahme einer Ausnahme von der Regel nicht zu einer unbefristeten Erlaubnis, Wohnraum zweckfremd zu nutzen, sondern nur zurück in die eigentliche Abwägung zwischen vorrangigen öffentlichen Interessen und schutzwürdigen privaten Interessen, die von § 3 I 1 ZwVbG vorgesehen ist und die eben auch verfassungsrechtlich geboten ist. Würde sie ignoriert, würde, um das Bild von oben noch einmal zu benutzen, der vom Gesetzgeber vorgesehene Notausgang versperrt, wäre nicht nur die Versagung im Einzelfall, sondern wäre das gesamte Gesetz verfassungswidrig.

IV. Zustimmung des Vermieters als Genehmigungsvoraussetzung

Ein weiteres Problem betrifft § 3 III ZwVbVO. Nach dieser Vorschrift müssen Mieter ihrem Antrag auf Genehmigung der Zweckentfremdung die Zustimmung der Vermieter beifügen.

1. Vermischung von öffentlich-rechtlichen und privat-rechtlichen Anforderungen

Diese Regelung vermischt das öffentlich-rechtliche Genehmigungsregime im Verhältnis zwischen der Stadt Berlin und den Nutzungsberechtigten auf der einen Seite mit dem privatrechtlichen Mietverhältnis zwischen dem Vermieter und dem Mieter auf der anderen Seite. Dies ist problematisch. Denn es wird der Eindruck suggeriert, der Vermieter habe ein „Veto-Recht“ gegen den Wunsch des Mieters, die Wohnung oder Teile der Wohnung zeitweilig an Dritte zu überlassen. Tatsächlich aber hat der Mieter nach § 553 BGB unter bestimmten Voraussetzungen einen Anspruch auf Erteilung der Erlaubnis gegen den Vermieter, den er notfalls auch gerichtlich durchsetzen kann.¹⁷

2. Überschreitung der Ermächtigungsgrundlage

Ob es überhaupt sinnvoll ist, die mietrechtliche Zustimmung des Vermieters und die hoheitliche Genehmigung miteinander zu verknüpfen, kann letztlich aber offen bleiben. In jedem Fall überschreitet die Verordnung mit der Anforderung in § 3 III ihre Ermächtigungsgrundlage. Denn das formelle Erfordernis, dem Genehmigungsantrag die Zustimmung des Vermieters beifügen zu müssen, erstarkt zu einer materiellen Genehmigungsvoraussetzung, die erstens im ZwVbG nicht angelegt ist und die zweitens zur Erreichung des gesetzlichen Ziels auch nicht erforderlich ist. Ob der Mieter in seinem bipolaren Verhältnis zum Vermieter die vertraglichen und gesetzlichen Vorgaben beachtet, ist allein seine Entscheidung.

¹⁷ Vgl. *Bieber*, in: Münchener Kommentar zum BGB, 7. Aufl. 2016, § 553 Rn. 5 ff.

§ 1 II Nr. 2 ZwVbG ermächtigt den Senat zu Bestimmungen über „das Genehmigungsverfahren von zweckfremder Wohnraumnutzung, insbesondere über Ersatzgenehmigungen, Negativatteste und über Nebenbestimmungen, sowie über Ausnahmen vom Genehmigungserfordernis und über Erleichterungen im Genehmigungsverfahren, sofern öffentliche Interessen im Sinne des § 3 II vorliegen und diese besonders schwerwiegend sind.“

Diese Verordnungsermächtigung bezieht sich somit nur auf das Verfahren, nicht hingegen auf die materiellen Voraussetzungen einer Genehmigung, die der Gesetzgeber vielmehr selbst geregelt hat. Für eine Erschwerung der Genehmigungsvoraussetzungen durch den Ordnungsgeber ist insofern kein Raum. Dem Senat scheint dies bewusst zu sein, denn er versucht die materielle Pflicht in ein verfahrensbezogenes Gewand zu kleiden. „Dem Antrag ist die Zustimmung des Vermieters beizufügen“, heißt es lapidar in § 3 III ZwVbVO. Doch ohne diese Beifügung wird der Antrag eben nicht beschieden, so dass sich die verfahrensbezogene Vorgabe in der Praxis als materielle Voraussetzung erweist. Verfassungsrechtlich kann dieser kompetenzanmaßende Trick freilich keinen Bestand haben. Nicht nur, dass er die verfahrensbezogene Ermächtigung nutzt, um die vom Gesetzgeber normierten materiellen Voraussetzungen der Genehmigung zu modifizieren, er missachtet auch die Grenzen, die dem Ordnungsgeber in Bezug auf eine Regelung des Verfahrens vom Gesetz auferlegt werden. Die Ermächtigung erstreckt sich nämlich nur auf „Erleichterungen im Genehmigungsverfahren“ und dies auch nur unter weiteren Voraussetzungen. Schon deshalb darf der Ordnungsgeber weder die Erteilung der Genehmigung noch auch nur den Verlauf des Verfahrens von der Vorlage einer Zustimmung des Vermieters abhängig machen. Die Vorschrift ist deshalb nichtig – sie muss von Antragstellern nicht beachtet und darf von den Behörden nicht angewandt werden.¹⁸

V. Massenregistrierung zur Missbrauchskontrolle

Ein letztes Problem betrifft die Pflicht zur Registrierung. Seit der zum 7.11.2018 in Kraft getretenen Änderung der Zweckentfremdungsverbot-Verordnung sieht § 3 VIII ZwVbVO vor, dass auch in den Fällen des § 2 II Nr. 5 ZwVbG, also in den Fällen der sog. „Ein-Zimmer-Regelung“, eine Registriernummer eingeholt und bei dem Anbieten und Bewerben von Wohnraum zu anderen als Wohnzwecken angegeben werden muss. Mit dieser Bestimmung normiert die Verordnung eine Registrierungspflicht auch für solche Fälle, die der Gesetzgeber von der Genehmigungspflicht ausgenommen hat.

1. Gesetzliche Kohärenz von Genehmigungspflicht und Registrierungspflicht

§ 5 VI ZwVbG knüpft die Anzeigepflicht nach Satz 1, die durch die Konsequenz der Vergabe einer Registriernummer nach Satz 3 zu einer Registrierungspflicht erstarkt, an das Anbieten und Bewerben von „Wohnraum“ an. „Wohnraum“ im Sinne des ZwVbG sind nach dessen § 1 III Satz 1 „alle Räumlichkeiten, die zur dauernden Wohnnutzung tatsächlich und rechtlich geeignet sind.“ Insofern fallen zunächst auch „Berliner Hauptwohnungen“ im Sinne von § 2 II Nr. 5 ZwVbG unter den Begriff des Wohnraums.

Allerdings ist „Wohnraum“ nicht das alleinige Tatbestandsmerkmal. Vielmehr wird – ganz im Sinne des Ziels des ZwVbG – nur das Anbieten und Bewerben von „Wohnraum zu anderen als Wohnzwecken“ der Anzeige- und mit ihr der Registrierungspflicht unterworfen. Insofern ist zu beachten, dass § 2 Abs. 2 Nr. 5 ZwVbG die dort genannten Fälle gerade explizit von einer Zweckentfremdung ausnimmt: „Abweichend von Absatz 1 liegt keine Zweckentfremdung

¹⁸ Vgl. *Remmert*, in: *Maunz/Dürig* (Hrsg.), GG, Art. 80 Rn. 137.

vor...“, lautet der klare Eingangssatz, der nicht nur systematisch, sondern auch ausdrücklich an die Legaldefinition von Zweckentfremdung im Sinne des ZwVbG anknüpft: „Zweckentfremdung im Sinne dieses Gesetzes liegt vor, wenn Wohnraum zu anderen als Wohnzwecken genutzt wird“, heißt es dort.

Wenn § 5 VI also auf „Wohnraum zu anderen als Wohnzwecken“ rekurriert, meint die Vorschrift damit eine Zweckentfremdung, die im Falle von § 2 II Nr. 5 ZwVbG aber gerade nicht vorliegt. Insofern werden Fälle, die unter § 2 II Nr. 5 ZwVbG zu subsumieren sind, tatbestandlich nicht von der Anzeigepflicht des § 5 VI ZwVbG erfasst.

Dieses Ergebnis wird durch eine systematisch-teleologische Auslegung des ZwVbG bestätigt. § 1 I ZwVbG hält Ziel und Mittel des Gesetzes nämlich gleich an erster Stelle fest: Ziel ist die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Wohnraum zu angemessenen Bedingungen, Mittel ist die Einführung eines Genehmigungsvorbehalts für die Nutzung von bestimmtem Wohnraum zu anderen als Wohnzwecken. Flankiert wird dieses Mittel durch eine Anzeige- und Registrierungspflicht nach § 5 VI ZwVbG. Doch diese Anzeigepflicht muss zur Erreichung des Gesetzeszwecks nicht über die Genehmigungspflicht hinausgehen. Sie erfasst nur die Fälle, die unter den Genehmigungsvorbehalt fallen, und nimmt konsequenterweise alle Fälle, in denen nach der gesetzlichen Wertung des § 2 II ZwVbG überhaupt keine Zweckentfremdung vorliegt, von einer Anzeigepflicht aus.

2. Regelung auf Verordnungsebene

Zu diesem Ergebnis steht der jüngst geänderte § 3 VIII ZwVbVO im Widerspruch. Er überschreitet in formeller Hinsicht die Ermächtigungsgrundlage und verletzt in materieller Hinsicht das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung.

a) Überschreitung der Ermächtigungsgrundlage

Ausweislich ihres Vorspruchs beruht die „Erste Verordnung zur Änderung der Zweckentfremdungsverbot-Verordnung“ auf den Ermächtigungen in § 1 II 2 Nr. 2, 3, 5, 6 und 7 des ZwVbG. Für die Regelung des neu gefassten § 3 VIII ZwVbVO sind insoweit die Nr. 5 und 6 des § 1 II 2 ZwVbG relevant: Nr. 5 ermächtigt den Senat zur Bestimmung des „Verfahrens zur Registrierung von Ferienwohnungen oder Fremdenbeherbergungen und Zuteilung von Registriernummern nach § 5 VI 3“, Nr. 6 ermächtigt den Senat zur Bestimmung über „die Angabe einer Registriernummer beim Anbieten und Bewerben von Ferienwohnungen nach § 5 VI 3.“ Zu einer Regelung des Inhalts, dass auch die Bewerbung von Räumlichkeiten nach § 2 II Nr. 5 ZwVbG einer vorherigen schriftlichen Anzeige und einer deutlich sichtbaren Angabe der Registriernummer bedarf, ermächtigen diese Vorschriften aber nicht. Denn sie beziehen sich beide nur auf das Verfahren der Registrierung im Allgemeinen (Nr. 5) bzw. auf die Angabe einer Registriernummer (Nr. 6). Hingegen wird der Senat nicht ermächtigt, die inhaltlichen Voraussetzungen für die Anzeige- bzw. Registrierungspflicht zu konkretisieren oder gar zu modifizieren. Diese materiellen Voraussetzungen sind insofern abschließend vom ZwVbG geregelt.

Diese gesetzliche Beschränkung der Ermächtigung des Senats ergibt sich nicht nur aus den gewählten Begrifflichkeiten „Verfahren“ zur Registrierung und „Angabe einer Registriernummer“, sondern zudem aus der exakt in Bezug genommenen Vorschrift. Beide Ermächtigungen verweisen nicht etwa pauschal auf § 5 VI ZwVbG, sondern allein auf § 5 VI 3 ZwVbG. Verwiesen wird also nur auf die Zuweisung einer Registriernummer als Folge der Anzeigepflicht, nicht aber wird auf die Anzeigepflicht und ihre Voraussetzungen selbst verwiesen. Mit dieser

exakten Beschreibung kommt das ZwVbG den gesteigerten verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsanforderungen des Art. 64 I 1 VvB nach, die ihren Sinn gerade darin haben, das Abgeordnetenhaus vor einer leichtfertigen Delegation seiner originären Rechtsetzungsbefugnisse zu bewahren und es ebenso wie vor allem die Bürger vor einer entgrenzten Inanspruchnahme von Ermächtigungsnormen seitens des Senats zu bewahren. Eine solche Kompetenzüberschreitung liegt indes hier vor: Der neu gefasste § 3 VIII ZwVbVO entbehrt der verfassungsrechtlich notwendigen gesetzlichen Grundlage und ist deshalb nichtig. Dementsprechend bedarf es im Falle der sog. Ein-Zimmer-Regelung des § 2 II Nr. 5 ZwVbG keiner Anzeige und Einholung einer Registriernummer gem. § 5 Abs. 6 ZwVbG.

b) Materielle Verletzung von Grundrechten

Abgesehen von der formellen Überschreitung der Ermächtigungsgrundlage wäre § 7 VIII ZwVbVO auch in materiell-rechtlicher Hinsicht verfassungswidrig, wäre jedenfalls mit Blick auf die gebotene Verhältnismäßigkeit nur schwer zu rechtfertigen. Denn es ist schon nicht erkennbar, welchem Ziel außerhalb der Sicherung des Genehmigungsvorbehalts eine umfassende Massenregistrierung von Wohnraum im Sinne von § 2 II Nr. 5 ZwVbG überhaupt dienen soll, von deren Erforderlichkeit und Angemessenheit ganz zu schweigen.

Soweit es allein um die Verhinderung eines möglichen Missbrauchs geht, vermag dieses Ziel die immense Breite der Grundrechtseingriffe nicht zu rechtfertigen. Hervorzuheben ist insofern, dass die Anzeigepflicht nicht allein am Maßstab der Eigentumsfreiheit, sondern vor allem am Maßstab des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung zu messen ist. Insofern hat das Bundesverfassungsgericht bereits in seinem ersten Urteil zur Massenerfassung von Kfz-Daten festgehalten, dass jedenfalls dann ein Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung vorliegt, „wenn ein erfasstes Kennzeichen im Speicher festgehalten wird und gegebenenfalls Grundlage weiterer Maßnahmen werden kann.“¹⁹ Jüngst hat es diese Rechtsprechung bewusst verschärft und begreift nun sogar solche Datenerfassung als Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, die nicht zu einem Treffer führt und also nicht länger gespeichert wird.²⁰ Vor allem aber hat das BVerfG klar herausgestellt, dass massenweise Datenerhebungen zu einer Streubreite führen, die die Eingriffsintensität erhöhen.²¹ Insofern kann die eine für sich genommene legitime Intention einer Missbrauchskontrolle nicht eine massenhafte Datenerhebung und sogar -speicherung rechtfertigen.

3. Akzessorietät von Ordnungswidrigkeiten und materiellen Ge- und Verboten

Wegen der Nichtigkeit des § 7 VIII ZwVbVO stellt es auch keinen Verstoß gegen § 7 I Nr. 5 und/oder Nr. 6 ZwVbG dar, wenn in diesen Fällen eine Anzeige zur Registrierung unterlassen und eine Registriernummer bei einer (Online-)Anzeige nicht oder falsch angegeben wird. Denn die Tatbestände, die nach § 7 I ZwVbG als Ordnungswidrigkeiten behandelt werden, knüpfen sämtlich an materielle Ge- und Verbotensregelungen im ZwVbG an. Entsprechend ihrem Ziel, durch die Androhung einer Geldstrafe die Beachtung dieser Ge- und Verbote zu stärken bzw. ihre Missachtung zu sanktionieren, bleiben sie weder hinter den materiellen Ge- und Verboten zurück noch gehen sie über diese hinaus. Wenn die in Bezug genommenen Vorschriften also

¹⁹ BVerfGE 120, 378, 399.

²⁰ BVerfG, Beschluss vom 18.12.2018, 1 BvR 142/15, Rn. 53; vgl. auch Pressemitteilung Nr. 8/2019 v. 5.2.2019, Gliederungspunkt III.

²¹ Besonders deutlich BVerfGE 120, 274, 323.

kein bestimmtes Verhalten vorschreiben, kann (und darf) dessen Unterlassen auch nicht nach § 7 I ZwVbG als Ordnungswidrigkeit geahndet werden.

VI. Ausblick

In der mitunter ideologisch aufgeladenen Debatte über die Frage, wie der Staat zu mehr „bezahlbarem“ Wohnraum beitragen kann, werden rechtsstaatliche Sicherungen, noch dazu Kompetenzgrenzen, gerne einmal als unnötige Förmerei und grundrechtliche Schranken allenfalls als notwendige Abwägungsbelange verstanden. Das ist gefährlich. Der Zweck heiligt auch bezüglich des Wohnungsmarktes nicht jedes Mittel. Schießt der Staat hier über das notwendige Ziel hinaus, trifft er am Ende die gesamte Rechtsordnung, den Rechtsstaat und den Rechtsfrieden. Insofern ist es dringend geboten, bei der Regulierung der Zweckentfremdung von Wohnraum Maß zu halten und die demokratischen und rechtsstaatlichen Vorgaben zu achten.