

Berlin

Prof. Hartmut Gaßner
Dr. Klaus-Martin Groth
Wolfgang Siederer
Katrín Jänicke
Caroline von Bechtolsheim
Dr. Achim Willand
Dr. Jochen Fischer
Dr. Frank Wenzel
Dr. Maren Wittzack
Dr. Gerrit Aschmann
Dr. Georg Buchholz
Jens Kröcher
Dr. Sebastian Schattenfroh
Prof. Dr. Jörg Beckmann
Dr. Joachim Wrase
Isabelle-Konstanze Charlier, M.E.S.
Dr. Markus Behnisch
Wiebke Richmann
Linus Viezens
Till Schwerkolt
Dr. Manuel Schwind
Dr. Benjamin Tschida
Franziska Kaschluhn
René Hermann
Daniela Weber
Gina Benkert
Stefanie Jauernik
Linda Reiche
Ida Oswald
Henriette Albrecht
Maike Raether
Christian Steinhäuser, M.A.

Steuerung von Modellen des „Wohnens auf Zeit“ mit Mitteln des allgemeinen und besonderen Städtebaurechts sowie des Zweckentfremdungsrechts

Im Auftrag

des Bezirksamtes Charlottenburg-Wilmersdorf von Berlin

erstellt von

Prof. Dr. Jörg Beckmann
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Berlin, 14.08.2023

Registernummer: 000159-23

INHALT

A. Gutachtenauftrag	3
B. Rechtsgutachten	3
I. Erscheinungsformen des Wohnens auf Zeit	3
1. Ferienwohnungen	5
2. Zweitwohnungen	7
3. Wohn-Zeit-Modelle	7
a) Typisierung der unterschiedlichen Wohn-Zeit-Modelle	9
aa) „Boardinghouses“	9
bb) „Co-Living“, „Serviced Apartments“ und andere	10
b) Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit	11
II. Zivilrechtliche Zulässigkeit des Wohnens auf Zeit	16
III. Präventive städtebauliche Steuerungsmöglichkeiten	18
1. Bauplanungsrechtliche Steuerungsmöglichkeiten	18
a) Ferienwohnungen	21
b) Zweitwohnungen	22
c) Wohn-Zeit-Modelle	23
2. Erhaltungsrechtliche Steuerungsmöglichkeiten	23
a) Ferienwohnungen	25
b) Zweitwohnungen	26
c) Wohn-Zeit-Modelle	26
IV. Steuerungsmöglichkeiten nach dem Zweckentfremdungsrecht	34
1. Ferienwohnungen	35
2. Zweitwohnungen	36
3. Wohn-Zeit-Modelle	36
V. Repressive Steuerungsmittel	38
1. Untersagung der Nutzung	38
2. Verhängung eines Bußgeldes	39
3. Ausübung des Vorkaufsrechts	40
C. Zusammenfassung/Ergebnis	44

A. Gutachtenauftrag

Modelle des „Wohnens auf Zeit“ nehmen in Berlin seit Jahren zu. Dies ist möglicherweise darauf zurückzuführen, dass eine entsprechende Nachfrage nach solchen Wohnformen tatsächlich besteht, sei es von sich vorübergehend zu beruflichen Zwecken in Berlin aufhaltenden Personen, sei es von Personen, die während eines längeren Aufenthaltes zu Freizeit Zwecken nicht in einem Hotel unterkommen möchten. Wahrscheinlich beruht die Zunahme jedoch vor allem darauf, dass die Verfügungsberechtigten über Wohnraum immer häufiger nach Wegen suchen, ihre Mieteinnahmen über die Möglichkeiten, die sich ihnen als Vermieter von Dauerwohnraum bieten, hinaus zu erhöhen. Abgesehen von der zivilrechtlichen Problematik der eingeschränkten Zulässigkeit derartiger Modelle stellen sie insbesondere die Stadtplanungsämter der Bezirke vor Probleme, weil die genannten Wohnformen regelmäßig in „normalen“ Wohnungen stattfinden, die bislang dem Wohnungsmarkt als Dauerwohnungen zur Verfügung standen. Dies wirft die Frage auf, ob einer unerwünschten Häufung von Modellen des „Wohnens auf Zeit“ mit Mitteln des Planungsrechts, des sozialen Erhaltungsrechts oder des Zweckentfremdungsrechts begegnet werden kann.

Das Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf von Berlin hat die Kanzlei Gaßner, Groth, Siederer & Coll. [GGSC] damit beauftragt, die Problematik im Rahmen eines umfassenden Rechtsgutachtens zu beschreiben, die Rechtslage aufzuzeigen und eine Empfehlung auszusprechen, ob und wie das Städtebaurecht, insbesondere das Erhaltungsrecht, einen Beitrag dazu leisten kann, den Mietwohnungsmarkt vor entsprechenden Modellen zu schützen. Das Rechtsgutachten soll zunächst grundsätzliche Fragen zu den Modellen des „Wohnens auf Zeit“ klären, sodann den erforderlichen Prüfungsmaßstab beschreiben und Hinweise zum Genehmigungs- bzw. Untersagungsverfahren geben. Schließlich sollen die Möglichkeiten eines möglichen Bußgeldverfahrens sowie der Ausübung des gemeindlichen Vorkaufsrechts in den Fällen der Umnutzung von Wohnungen in eine temporäre Wohnform aufgezeigt werden. Wegen der Einzelheiten der sich dem Bezirk stellenden Fragen wird auf den Gutachtenauftrag sowie auf das Auftragschreiben vom 03.03.2023 Bezug genommen.

B. Rechtsgutachten**I. Erscheinungsformen des Wohnens auf Zeit**

Das Wohnen im Sinne des Bauplanungsrechts ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts durch drei Elemente gekennzeichnet. Dies

sind eine auf Dauer angelegte Häuslichkeit, eine Eigengestaltung der Haushaltsführung sowie die Freiwilligkeit des Aufenthalts.

– BVerwG, *Beschl. v. 20.12.2016 – 4 B 49/16*, NVwZ 2017, 723, Rn. 7; *Urt. v. 18.10.2017 – 4 C 5/16*, BVerWGE 160, 104, Rn. 17 –

Das Kriterium der Freiwilligkeit knüpft an der Selbstbestimmtheit des Wohnens an. Sie liegt insbesondere dann nicht vor, wenn Grundlage eines Aufenthalts eine öffentlich-rechtliche Einweisung ist und das Nutzungsverhältnis öffentlich-rechtlich ausgestaltet ist, also etwa bei der Unterbringung von Asylbegehrenden.

– Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, *Baugesetzbuch, Werkstand: 149. EL Februar 2023*, § 3 BauNVO, Rn. 38a –

Die Eigengestaltung der Haushaltsführung setzt voraus, dass „der Wohnraum rechtlich, mindestens aber tatsächlich hinreichend gesichert zugeordnet und dieser Lebensbereich gegen die unmittelbare Verfügungsgewalt Dritter wirksam als Rückzugsraum für die Entfaltung des privaten Lebens abgeschildert ist“.

– Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, *Baugesetzbuch, Werkstand: 149. EL Februar 2023*, § 3 BauNVO, Rn. 38a; vgl. auch VGH München, *Beschl. v. 13.08.2020 – 15 CS 20.1512*, BeckRS 2020, 20551, Rn. 41; OVG Hamburg, *Urt. v. 10.04.1997 – Bf II 72/96*, BeckRS 1997, 22806, Rn. 56; Lippert/Kindler, „Boardinghouses, Serviced Apartments, Aparthotels – moderne Wohn- und Beherbergungsformen ...“, in: ZfBR 2016, S. 219 (221 f.) –

Bei dem Kriterium der auf Dauer angelegten Häuslichkeit handelt es sich um das wohl problematischste Merkmal. Der Sinn des Merkmals besteht darin, „ein Wohngebäude als die Heimstatt im Alltag [...] von anderen Nutzungsarten, die sich durch ein übergangsweises (nicht alltägliches) Wohnen oder ein provisorisches, einem begrenzten Zweck dienendes Unterkommen auszeichnen“, abgrenzen zu können.

– VGH München, *Beschl. v. 26.11.2015 – 12 CS 15.2269*, BeckRS 2015, 55607, Rn. 13 –

Die Dauer des Aufenthalts ist demnach weniger ein eigenständiges Element des Wohnbegriffs als vielmehr ein Bestandteil des Elements der Häuslichkeit.

– vgl. auch Lippert/Kindler, „Boardinghouses, Serviced Apartments, Aparthotels – moderne Wohn- und Beherbergungsformen ...“, in: ZfBR 2016, S. 219 (222 f.); Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, *Baugesetzbuch, Werkstand: 149. EL Februar 2023*, § 3 BauNVO, Rn. 39 –

Am Kriterium der Dauer fehlt es insbesondere bei Ferienwohnungen sowie anderen Formen des Wohnens auf Zeit, also des Wohnens für einen von vornherein begrenzten Zeitraum. In der Literatur wird gleichwohl die hinreichende Tragfähigkeit des Merkmals der Dauer bezweifelt. Denn in mobilen Gesellschaften sei es nicht untypisch, dass sich Menschen in bestimmten Lebensphasen nur für kurze Zeiträume an bestimmten Orten aufhalten, wie dies etwa bei Studierenden im Praktikum der Fall ist.

– Külpmann, „Wohnen im Bauplanungsrecht – aktuelle Rechtsprechung“, in: *DVBl.* 2020, S. 657 (657); Saxinger/Wagner, „Anforderungen an temporäre Wohnvorhaben im Bauplanungsrecht“, in: *BauR* 2019, S. 741 (741 f.) –

Jedenfalls dann, wenn es an der Möglichkeit zur Begründung einer eigenen Häuslichkeit fehlt, liegt kein Wohnen vor. Die Rechtsprechung hat dies etwa entschieden für die Unterkunft von Fernfahrern, die sich gemeinsam Waschräume, Toiletten und Küchen teilen mussten, ohne dass eine hinreichende Eigengestaltung der Haushaltsführung bzw. des häuslichen Wirkungskreises möglich war. Keine Häuslichkeit besteht insbesondere, wenn auch das bzw. die Schlafzimmer mit mehreren Personen belegt sind.

– *VGH Kassel, Beschl. v. 01.07.2019 – 4 B 866/19, Rn. 9 ff.*; *OVG Lüneburg, Beschl. v. 11.05.2015 – 1 ME 31/15, ZfBR* 2016, 586 –

Für die bauplanungsrechtliche Einordnung außer Betracht bleibt demgegenüber der Zweck, den die Mieter bzw. Gäste mit ihrem Aufenthalt in einer spezifischen Räumlichkeit verfolgen. Auch der Frage, ob und wie eine Räumlichkeit möbliert ist, kommt nach dem Gesagten bauplanungsrechtlich allenfalls indizielle Bedeutung zu.

Nachfolgend sollen zunächst die gängigsten Formen des Wohnens auf Zeit beschrieben und gegeneinander abgegrenzt werden:

1. Ferienwohnungen

Nachdem es in der verwaltungsgerichtlichen Judikatur lange Zeit sowohl an einer einheitlichen Definition als auch an einer einheitlichen planungsrechtlichen Einordnung von Ferienwohnungen gefehlt hatte, wurde im Rahmen der Novellierung des Baugesetzbuchs und der Baunutzungsverordnung durch das „Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt“ (BGBl. I 2017, S. 1057 (1062)) eine Legaldefinition in § 13a S. 1 BauNVO eingefügt.

- vgl. Finger, in: Brügmann, Baugesetzbuch, Werkstand: 125. Lfg. Januar 2023, § 13a BauNVO, Rn. 1 ff.; Pommer, „Zur bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit von Ferienwohnungen ...“, in: UPR 2017, S. 490 (491 f.); siehe auch BR-DrS. 806/16, S. 26 f. –

Danach sind Ferienwohnungen

„Räume oder Gebäude, die einem ständig wechselnden Kreis von Gästen gegen Entgelt vorübergehend zur Unterkunft zur Verfügung gestellt werden und die zur Begründung einer eigenen Häuslichkeit geeignet und bestimmt sind“.

Der Aufenthalt in einer Ferienwohnung ist danach kein „Wohnen“ im Sinne der Baunutzungsverordnung. Bereits zuvor hatte das Bundesverwaltungsgericht insoweit entschieden, dass es bei Ferienwohnungen an einer auf Dauer angelegten Häuslichkeit fehle, da die Gäste sich „nach dem Nutzungskonzept und seiner typischen Verwirklichung allenfalls wenige Wochen in diesen Räumlichkeiten aufhalten“.

- BVerwG, Urt. v. 18.10.2017 – 4 C 5/16, NVwZ 2018, 824 (825 f., Rn. 17); Urt. v. 18.10.2017 – 4 CN 6/17, NVwZ 2018, 828 (829, Rn. 14) –

Ferienwohnungen sind nach § 13a BauNVO – im Anschluss an die bereits vor der Novellierung der Verordnung weit überwiegende Auffassung in Literatur und Praxis – heute grundsätzlich als (das Wohnen nicht störende) Gewerbebetriebe einzustufen.

- Blechschmidt, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Werkstand: 149. EL Februar 2023, § 13a BauNVO, Rn. 16 ff. –

Bemerkenswert ist, dass der Zweck des Aufenthalts kein Bestandteil der Definition der Ferienwohnung geworden ist, sondern der Bezug zur Feriennutzung nur durch die amtliche Überschrift des § 13a BauNVO hergestellt wird.

- Pommer, „Zur bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit von Ferienwohnungen ...“, in: UPR 2017, S. 490 (492) –

Die Definition der Ferienwohnung nach § 13a BauNVO eignet sich demzufolge nicht zur Abgrenzung der Ferienwohnungsnutzung von der Nutzung von Räumen und Gebäuden, die (anderen) Formen des temporären Wohnens dienen.

- vgl. Finger, in: Brügmann, Baugesetzbuch, Werkstand: 125. Lfg. Januar 2023, § 13a BauNVO, Rn. 19 –

2. Zweitwohnungen

Zweitwohnungen sind nach der obergerichtlichen Rechtsprechung dadurch gekennzeichnet, dass

„der Inhaber dort seinen häuslichen Wirkungskreis – wenn auch vorübergehend – unabhängig gestaltet und sie nicht zum Zweck der Erzielung von Einkünften an wechselnde Feriengäste vermietet werden“.

– OVG Lüneburg, Beschl. v. 12.12.2013 – 1 LA 123/13, BeckRS 2013, 59637, unter II.; Beschl. v. 18.09.2014 – 1 KN 123/12, ZfBR 2014, 767 (770) –

Der Aufenthalt (des Wohnungsinhabers) in einer Zweitwohnung ist daher nach heute herrschender Meinung Wohnen im Sinne der Baunutzungsverordnung. Danach wohnt der Eigentümer auch dann in einer Wohnung, wenn er in dieser Wohnung nicht seinen Hauptwohnsitz angemeldet hat, wobei sie negativ von der Nutzung als Ferienwohnung abzugrenzen ist.

– OVG Lüneburg, Beschl. v. 12.12.2013 – 1 LA 123/13, BeckRS 2013, 59637, unter II.; Beschl. v. 18.09.2014 – 1 KN 123/12, ZfBR 2014, 767 (770); S. auch Finger, in: Brügemann, Baugesetzbuch, Werkstand: 125. Lfg. Januar 2023, § 13a BauNVO, Rn. 17 –

Darauf, ob sich das Wohnen in einer Zweitwohnung aufgrund seiner zeitlichen Begrenzung bauplanungsrechtlich gleichwohl vom Wohnen (am Hauptwohnsitz) in einer „Dauerwohnung“ unterscheidet, soll später eingegangen werden.

3. Wohn-Zeit-Modelle

Um die Jahrtausendwende kamen erste Geschäftsmodelle auf, in deren Rahmen möblierte „Mikroapartments“ mit Kochgelegenheit im städtischen Raum vorwiegend an Geschäftsreisende vermietet wurden.

– vgl. VGH München, Urt. v. 24.09.1996 – 20 B 96.379, BeckRS 1996, 17574; Hermanns/Hönig, „Das ‚Boardinghouse‘ – Wohnnutzung im Sinne des Bauplanungsrechts“, in: BauR 2001, S. 1523 (1524) –

Das Leistungsspektrum entsprechender Angebote hat sich seither sukzessive ausdifferenziert: So werden den Gästen teilweise Gemein-

schaftsräume wie etwa Fitness-Räume zur Verfügung gestellt, während sich einige Modelle aber auch auf die Überlassung eines Mikroapartments beschränken.

- Beckmann, „Genehmigungspflicht von Modellen des ‚Wohnens auf Zeit‘ in Gebieten ...“, in: *BauR 2023*, S. 1376 (1377); Saxinger/Wagner, „Anforderungen an temporäre Wohnvorhaben im Bauplanungsrecht“, in: *BauR 2019*, S. 741 (742 f.) –

Zudem variieren die Angebote im Hinblick auf zusätzliche Dienstleistungen wie etwa Reinigungs- und Wäsche-Services.

- Lippert/Kindler, „Boardinghouses, Serviced Apartments, Aparthotels – moderne Wohn- und Beherbergungsformen ...“, in: *ZfBR 2016*, S. 219 (219) –

Nach einer Studie von CBRE soll es im Jahr 2017 in Deutschland bereits rund 350.000 möblierte vermietete Wohnungen gegeben haben mit weiterhin steigendem Angebot.

- Hase, „Wohnen auf Zeit als neues Vermietungsmodell – Ein Zuhause für ...“, in: *GE 2019*, S. 781 (781) –

In Berlin ist der Anteil möblierter Wohnungen an über das Portal ImmoScout24 angebotenen Wohnungen zwischenzeitlich von 13% im 4. Quartal 2018 auf 51% im 4. Quartal 2022 angestiegen.

- „Angebot möblierter Wohnungen nimmt deutschlandweit stark zu und die Mieten steigen“, in: *GE 2023*, S. 337 (337) –

Diese Wohnformen werden häufig ausschließlich unter zivilrechtlichen Gesichtspunkten betrachtet. Von den mit entsprechenden Modellen befassten Personen werden diese Formen des Wohnens mit Freiheit, Unabhängigkeit, Individualität und Internationalität in Verbindung gebracht. Sie stellen ein vermeintliches Bedürfnis nach einem Wohnen auf Zeit aus Konsumentenperspektive in den Vordergrund.

- paradigmatisch Hase, „Wohnen auf Zeit als neues Vermietungsmodell – Ein Zuhause für ...“, in: *GE 2019*, S. 781 (781) –

Bei allen Wohn-Zeit-Modellen geht es um Räume, die zur Erzielung von Einkünften einem wechselnden Kreis von Gästen zu anderen als Ferien- bzw. Erholungszwecken vorübergehend überlassen werden.

- vgl. Finger, in: Brügmann, *Baugesetzbuch, Werkstand: 125. Lfg. Januar 2023*, § 13a BauNVO, Rn. 19; Schuldt, „Co-Living und Serviced Apartments – rechtliche Rahmenbedingungen für neue Wohn-

formen", in: GE 2019, S. 775 (775); Saxinger/Wagner, „Anforderungen an temporäre Wohnvorhaben im Bauplanungsrecht", in: BauR 2019, S. 741 (742 f.) –

Gemeinsam ist den Modellen ihre – offen kommunizierte – Konzeption als eine im Verhältnis zur regulären Vermietung von Wohnraum lukrativere Vermietungsstrategie.

– vgl. nur Schuldt, „Co-Living und Serviced Apartments – rechtliche Rahmenbedingungen für neue Wohnformen", in: GE 2019, S. 775 (775); Hase, „Wohnen auf Zeit als neues Vermietungsmodell – Ein Zuhause für ...", in: GE 2019, S. 781 (781 f.); Hermanns/Hönig, „Das ‚Boardinghouse‘ – Wohnnutzung im Sinne des Bauplanungsrechts", in: BauR 2001, S. 1523 (1524) –

Entsprechend liegen die Nettokaltmieten für solche Räumlichkeiten deutlich über den jeweiligen ortsüblichen Vergleichsmieten für die reguläre Vermietung von Wohnraum.

– Beckmann, „Genehmigungspflicht von Modellen des ‚Wohnens auf Zeit‘ in Gebieten ...", in: BauR 2023, S. 1376 (1377); vgl. auch BR-DrS. 218/23, S. 1 f. –

Unterschiede können sich aber bei den Möglichkeiten zur Begründung einer eigenen Häuslichkeit ergeben:

a) Typisierung der unterschiedlichen Wohn-Zeit-Modelle

Zur Bezeichnung der beschriebenen Geschäftsmodelle hat sich bislang kein einheitlicher Begriff etabliert.

aa) „Boardinghouses"

In der Vergangenheit war insbesondere die Errichtung sog. „Boardinghouses" populär.

– vgl. Hermanns/Hönig, „Das ‚Boardinghouse‘ – Wohnnutzung im Sinne des Bauplanungsrechts", in: BauR 2001, S. 1523 (1523 f.) –

Ein „Boardinghouse" ist mit dem Verwaltungsgericht Bremen ein

„spezieller Typ eines Beherbergungsbetriebes, bei dem Zimmer oder Apartments mit (einigen wenigen) hotelähnlichen Leistungen in meist städtischer Umgebung vermietet werden".

- VG Bremen, Beschl. v. 17.11.2014 – 1 V 1827/14, BeckRS 2014, 58571, unter II. 2. a) aa) –

bb) „Co-Living“, „Serviced Apartments“ und andere

Gegenwärtig benennen die Anbieter die zur Verfügung gestellten Räumlichkeiten zumeist mit anderen Anglizismen wie „Serviced Apartments“ oder „Co-Living“.

- vgl. nur Schuldt, „Co-Living und Serviced Apartments – rechtliche Rahmenbedingungen für neue Wohnformen“, in: GE 2019, S. 775 (775); Beckmann, „Genehmigungspflicht von Modellen des ‚Wohnens auf Zeit‘ in Gebieten ...“, in: BauR 2023, S. 1376 (1376 f.) –

Die DEHOGA definiert „Serviced Apartments“ als

„kommerzielle Beherbergungsbetriebe, die aus mehreren Einheiten von Studios oder Apartments bestehen, die für längere Aufenthalte mit einem begrenzten Angebot an Dienstleistungen vorgesehen sind“.

- DEHOGA, Definitionen der Betriebsarten (abrufbar unter: https://www.dehoga-bundesverband.de/fileadmin/Startseite/o4_Zahlen_Fakten/o6_Betriebsarten/Definitionen_der_Betriebsarten_2022-11-25.pdf [26.07.2023]) –

Den Begriff „Co-Living“ hat das Verwaltungsgericht München als

„Geschäftsmodell der zimmerweisen gewerblichen Vermietung möblierter Wohnungen an unterschiedliche Mieter mit Gemeinschaftsräumen als Wohnen in Gemeinschaft zu einer erheblichen Inklusivmiete mit umfangreichem Service, Gemeinschaftsküche und Gemeinschaftsbad und Bereitstellung einer ferienwohnungsähnlichen Grundausstattung und Versorgung“

beschrieben.

- VG München, Beschl. v. 12.01.2021 – M 9 S 20.4417, BeckRS 2021, 1193, Rn. 23 –

Eine entsprechende Beschreibung für die vorübergehende Vermietung möblierter Wohnungen ohne zusätzliche Dienstleistungen an einen wechselnden Kreis von Gästen existiert bislang nicht.

b) Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit

Die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Wohn-Zeit-Modellen kann nicht pauschal beurteilt werden, sondern variiert in Abhängigkeit von der Ausgestaltung des spezifischen Modells. Innerhalb der Modelle ist zudem wiederum anhand des jeweiligen Einzelfalls zu differenzieren. Je nach ihrer konkreten Ausgestaltung können sie als Wohnnutzungen oder als Beherbergungsnutzungen anzusehen sein.

– *Schuldt, „Co-Living und Serviced Apartments – rechtliche Rahmenbedingungen für neue Wohnformen“, in: GE 2019, S. 775 (775) –*

Im Unterschied zu einer Wohnnutzung liegt ein Beherbergungsbetrieb dann vor, wenn Räume ständig wechselnden Gästen zum vorübergehenden Aufenthalt zur Verfügung gestellt werden, ohne dass diese dort ihren häuslichen Wirkungskreis unabhängig gestalten können.

– *BVerwG, Beschl. v. 08.05.1989 – 4 B 78/89, NVwZ 1989, 1060; Urt. v. 29.04.1992 – 4 C 43/89, NVwZ 1993, 773 (774) –*

Es handelt sich um ein lediglich beherbergungsartiges Unterkommen ohne Verlegung des Lebensmittelpunktes.

– *VGH München, Beschl. v. 07.12.2015 – 12 ZB 15.2287, BeckRS 2016, 40297, Rn. 4 –*

Maßgeblich für die Differenzierung sind das „Nutzungskonzept und seine grundsätzliche Verwirklichung, nicht das individuelle und mehr oder weniger spontane Verhalten einzelner Bewohner“.

– *BVerwG, Beschl. v. 25.03.1996 – 4 B 302/95, NVwZ 1996, 893 –*

Insofern greift die Rechtsprechung auf diverse Kriterien zurück, die einerseits Bauweise und Ausstattung der überlassenen Räumlichkeiten und andererseits das Vertragsverhältnis zwischen Gästen und Vermietern betreffen.

Als Indizien, die für eine Wohnnutzung sprechen, werden etwa aufgeführt: Die Größe des vermieteten Apartments, wenn diese über die Größe eines üblichen Hotelzimmers hinausgeht, ein Mindestmaß an Abgeschlossenheit der räumlichen Verhältnisse, sodass auch Rückzugsmöglichkeiten und Privatsphäre bestehen, die Ausstattung mit technischen Geräten, die der eigenen Haushaltsführung dienen, z. B. Herd, Mikrowelle, Kühlschrank und Geschirrspüler.

– OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 06.07.2006 – 2 S 2.06, BeckRS 2006, 24407, Rn. 14; VGH Mannheim, Beschl. v. 17.01.2017 – 8 S 1641/16, NVwZ-RR 2017, 520, Rn. 17; VGH München, Beschl. v. 26.11.2015 – 12 CS 15.2269, BeckRS 2015, 55607, Rn. 14 —

Umgekehrt können Servicebereiche außerhalb der vermieteten Unterkünfte – wie Speise- und Aufenthaltsräume mit dem zugehörigen Personalservice, betriebsnotwendige Nebenräume, Aufenthalts- und Sozialräume für das Personal sowie Lageräume – für die Unterbringung von Service-Gerätschaften und Bedarfsartikeln ein Indikator für eine Beherbergung sein.

– OVG Greifswald, Urt. v. 19.02.2014 – 3 L 212/12, BeckRS 2014, 54925, unter 3. b) aa) (3) –

Bedeutung kommt zudem der (vertraglichen) Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Vermietern und Mietern zu. Entscheidend ist hier die „Zweckrichtung des Vertrages und der Überlassung“.

– vgl. um Zweckentfremdungsrecht VG Berlin, Beschl. v. 30.01.2018 – 6 L 784/17, BeckRS 2018, 38199, Rn. 28 –

Konkret können hierzu etwa die Höhe der Miete sowie die Buchungsmodalitäten in Bezug genommen werden.

– vgl. zur Gewinnspanne OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 26.04.2019 – 5 S 24.18, IBRRS 2019, 1525, unter II.; speziell zum Zweckentfremdungsrecht S. VG Berlin, Beschl. v. 30.01.2018 – 6 L 784/17, BeckRS 2018, 38199, Rn. 32 f. –

Insbesondere für das Tatbestandsmerkmal der Dauer kann zudem das Vertragsverhältnis ein Indiz bilden.

– VG München, Urt. v. 29.07.2015 – M 9 K 14.5596, BeckRS 2015, 52842, unter III. 4. b) –

Jedoch kommt es grundsätzlich nicht darauf an, ob die Wohnraummietverträge auf kurze oder lange Dauer, befristet oder auf unbestimmte Zeit geschlossen werden, wenn das Gebäude nach Ausstattung und Bestimmung das dauerhafte Wohnen ermöglicht.

- VGH München, *Beschl. v. 26.11.2015 – 12 CS 15.2269*, BeckRS 2015, 55607, Rn. 13; VG Berlin, *Beschl. v. 30.01.2018 – 6 L 784/17*, BeckRS 2018, 38199, Rn. 28 –

Dementsprechend lässt sich keine statische Grenze für die Befristung von Mietverträgen ziehen, ab deren Unterschreitung das Kriterium der Dauer nicht erfüllt ist.

- vgl. Schuldt, „Co-Living und Serviced Apartments – rechtliche Rahmenbedingungen für neue Wohnformen“, in: GE 2019, S. 775 (779 f.); Beckmann, „Genehmigungspflicht von Modellen des ‚Wohnens auf Zeit‘ in Gebieten ...“, in: BauR 2023, S. 1376 (1377 f.); Weber, „Zum Begriff des ‚Wohnens‘“, in: NZM 2018, S. 70 (70) –

Beabsichtigen die Anbieter von Wohn-Zeit-Modellen deren Einstufung als Wohnnutzung, erfolgt regelmäßig eine Vermietung für einen Zeitraum von mindestens einem, zumeist mindestens sechs Monaten, um das Kriterium der Dauerhaftigkeit der Wohnnutzung zu erfüllen.

- vgl. Hase, „Wohnen auf Zeit als neues Vermietungsmodell – Ein Zuhause für ...“, in: GE 2019, S. 781 (781); Schuldt, „Co-Living und Serviced Apartments – rechtliche Rahmenbedingungen für neue Wohnformen“, in: GE 2019, S. 775 (775) –

Im Übrigen kann – in Abhängigkeit vom den aus dem Charakter des jeweiligen Baugebiets folgenden Zulässigkeitserfordernissen – auch eine Einstufung als Beherbergung bezweckt sein. So nutzen insbesondere die Vermieter sog. „Boardinghouses“ die Variabilität dieses Nutzungstypus und modifizieren ihr Nutzungskonzept anhand der im Einzelfall beabsichtigten Qualifikation. Entsprechend ist der Aufenthalt in einem sog. „Boardinghouse“ angesehen worden als „eine bauplanungsrechtlich nicht näher geregelte Übergangsform zwischen Wohnnutzung und Beherbergungsbetrieb [...], wobei die schwerpunktmäßige Zuordnung von den Umständen des Einzelfalls abhängt“.

- VGH Mannheim, *Beschl. v. 17.01.2017 – 8 S 1641/16*, NVwZ-RR 2017, 520, Rn. 17 –

Auch in Bezug auf den Aufenthalt in einem sog. „Co-Living“ ist anhand der Umstände des Einzelfalls zu differenzieren: Für den Fall, dass „eine Wohneinheit nach ihrer Ausstattung mit Möbeln, Küche und Aufenthaltsräumen etc. dafür geeignet ist, dass die Benutzer in den Räumen ihren häuslichen Wirkungskreis unabhängig gestalten können, kommt es auf [das] zugrunde liegende Nutzungskonzept und das konkrete Geschäftsmodell im Einzelfall dafür an, ob eine [Beherbergung] vorliegt, da das Nutzungskonzept einem Boardinghouse gleicht, oder ob es sich um eine Wohngemeinschaft der Nutzer handelt, die dort über einen längeren Zeitraum zumindest zeitweilig ihren Lebensmittelpunkt haben“.

– *VG München, Beschl. v. 12.01.2021 – M 9 S 20.4417, BeckRS 2021, 1193, Rn. 23; vgl. auch OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 26.04.2019 – 5 S 24.18, IBRRS 2019, 1525, unter II. –*

Inwieweit der im Rahmen der vorgestellten Geschäftsmodelle vermittelte Aufenthalt bauplanungsrechtlich als Wohnen einzuordnen ist, hängt so letztlich von den Umständen des Einzelfalls ab. Dabei kommt der Bauweise und Ausstattung der überlassenen Räumlichkeiten eine Indizwirkung zu. Dass sich diese Indikatoren allerdings nicht als absolute Kriterien zur Unterscheidung von Wohnen und Beherbergung eignen, zeigt bereits die Definition der Ferienwohnung in § 13a BauNVO, die auch solche Räumlichkeiten der gewerblichen Nutzung bzw. Beherbergung zuordnet, die eine unabhängige Gestaltung des häuslichen Wirkungskreises zuließen. Abgrenzungskriterium ist hier lediglich die Dauer des Aufenthalts.

– *vgl. Finger, in: Brügelmann, Baugesetzbuch, Werkstand: 125. Lfg. Januar 2023, § 13a BauNVO, Rn. 19; Schink, „Planerische Steuerung von Ferienwohnungen“, in: UPR 2017, S. 292 (293) –*

Unbeachtlich ist, ob Gebäudeeigentümer Wohn-Zeit-Modelle selbst anbieten oder sich hierzu einer zwischengeschalteten Zweckgesellschaft bedienen, da für die Kategorisierung des Aufenthalts jeweils lediglich das Verhältnis der Nutzer zu ihren Vertragspartnern maßgeblich ist.

– *vgl. Schuldt, „Co-Living und Serviced Apartments – rechtliche Rahmenbedingungen für neue Wohnformen“, in: GE 2019, S. 775 (779); speziell zur Zweckentfremdung vgl. OVG Berlin-*

Brandenburg, Beschl. v. 06.04.2017 – OVG 5 B 14.16, BeckRS 2017, 106491, Rn. 39 –

Sofern der Aufenthalt in einem der unbenannten Wohn-Zeit-Modell auf Grundlage der dargestellten Kriterien bauplanungsrechtlich als Wohnen zu qualifizieren ist, kann dieses Modell in allen Baugebieten zulässig sein, die eine Wohnnutzung erlauben. Dies sind reine Wohngebiete (§ 3 Abs. 2 Nr. 1 BauNVO bzw. § 7 Nr. 7 BO 58), allgemeine Wohngebiete (§ 4 Abs. 2 Nr. 1 BauNVO bzw. § 7 Nr. 8 a BO 58), besondere Wohngebiete (§ 4 a Abs. 2 Nr. 1 BauNVO), Dorfgebiete (§ 5 Abs. 2 Nr. 5 BauNVO), dörfliche Wohngebiete (§ 5 a Abs. 2 Nr. 1 BauNVO), Mischgebiete (§ 6 Abs. 2 Nr. 1 BauNVO) bzw. gemischte Gebiete (§ 7 Nr. 9 a BO 58) sowie urbane Gebiete (§ 6 a Abs. 2 Nr. 1 BauNVO). Einschränkungen ergeben sich in Kleinsiedlungsgebieten (§ 2 Abs. 3 Nr. 1 BauNVO) sowie Kerngebieten (§ 7 Abs. 3 Nr. 2 BauNVO bzw. § 7 Nr. 12 BO 58), in denen Wohnungen nur ausnahmsweise zulässig sind.

Ist der Aufenthalt bauplanungsrechtlich als Beherbergung anzusehen, kommen nur Baugebiete in Betracht, die Gewerbebetriebe grundsätzlich zulassen. Dies sind allgemeinen Wohngebiete gemäß § 7 Nr. 8 b BO 58, soweit es sich um „gewerbliche Kleinbetriebe“ handelt, besondere Wohngebiete (§ 4 a Abs. 2 Nr. 2 BauNVO), Dorfgebiete (§ 5 Abs. 2 Nr. 5 BauNVO), dörfliche Wohngebiete (§ 5 a Abs. 2 Nr. 6 BauNVO), Mischgebiete (§ 6 Abs. 2 Nr. 3 BauNVO) bzw. gemischten Gebiete (§ 7 Nr. 9 c BO 58), urbane Gebiete (§ 6 a Abs. 2 Nr. 2 BauNVO), Kerngebiete (§ 7 Abs. 2 Nr. 2 BauNVO), Gewerbegebiete (§ 8 Abs. 2 Nr. 1 BauNVO) bzw. beschränkte Arbeitsgebiete (§ 7 Nr. 10 a BO 58) sowie Industriegebiete (§ 9 Abs. 2 Nr. 1 BauNVO). Ausnahmsweise können Wohn-Zeit-Modelle als Beherbergungsbetriebe in reinen Wohngebieten (§ 3 Abs. 3 Nr. 1 BauNVO), sofern sie als „kleine“ Beherbergungsbetriebe einzustufen sind, sowie in allgemeinen Wohngebieten (§ 4 Abs. 3 Nr. 1 BauNVO) zulässig sein.

– ausführlich Saxinger/Wagner, „Anforderungen an temporäre Wohnvorhaben im Bauplanungsrecht“, in: BauR 2019, S.741 (747 ff.) –

II. Zivilrechtliche Zulässigkeit des Wohnens auf Zeit

Der Aufenthalt in Ferienwohnungen, Zweitwohnungen und Wohn-Zeit-Modellen ist jeweils zeitlich begrenzt. Insbesondere für den Fall von Ferienwohnungen und Wohn-Zeit-Modellen ist zivilrechtliche Grundlage dieses Aufenthalts regelmäßig ein Mietvertrag über Wohnraum (§ 549 Abs. 1, § 535 BGB). Die Befristung – also die zeitliche Begrenzung – solcher Mietverträge beruht auf § 549 Abs. 2 Nr. 1 BGB, der die Vermietung „zum vorübergehenden Gebrauch“ zulässt.

§ 549 Abs. 2 Nr. 1 BGB trägt insofern der Sondersituation Rechnung, dass „die angemieteten Räume nach der Zwecksetzung – etwa als Ferien- oder Monteurwohnung – nicht den Lebensmittelpunkt des Mieters bilden sollen und er daher nicht desselben Schutzes bedarf wie bei ‚normaler‘ Wohnraummiete“.

– LG Heidelberg, Urteil v. 13.10.2022 – 5 S 16/22, BeckRS 2022, 29342, Rn. 21 –

Mit Rücksicht auf den Ausnahmecharakter der Ausschlusstatbestände in § 549 Abs. 2, 3 BGB sowie die Anordnung § 575 Abs. 4 BGB ist § 549 Abs. 2 Nr. 1 BGB (im Zweifel) restriktiv anzuwenden.

– LG Berlin, Urt. v. 18.12.2019 – 65 S 101/19, BeckRS 2019, 36725, Rn. 9 –

Ob Wohnraum lediglich zum vorübergehenden Gebrauch vermietet wird oder nicht, ergibt sich aus der „Verknüpfung einer vereinbarungsgemäß kurzfristigen überschaubaren Vertragsdauer mit einem Vertragszweck, der sachlich die Kurzfristigkeit der Gebrauchsüberlassung begründet und so das Mietverhältnis in Übereinstimmung mit seiner kurzen Dauer nur als ein Durchgangsstadium erscheinen lässt“.

– OLG Bremen, Urt. v. 07.11.1980 – 1 UH 1/80 (a), BeckRS 1980, 3; AG Berlin-Schöneberg, Urt. v. 17.04.2012 – 15 C 384/11, BeckRS 2012, 11772; vgl. auch OLG Hamm, Beschl. v. 31.10.1980 – 4 RE-Miet 1/80, NJW 1981, 290 (291, unter 2.3.3) –

Erforderlich ist eine „besondere Zwecksetzung des Gebrauchs [...], bei der nicht das Wohnen in dem Sinne von ‚zu Hause sein‘ oder der Begründung einer ‚Heimstatt im Alltag‘ im Vordergrund steht“.

– LG Berlin, Urt. v. 21.09.2021 – 65 S 36/21, BeckRS 2021, 35766, Rn. 11; Urt. v. 05.06.2020 – 66 S 68/18, BeckRS 2020, 26291, Rn. 18 –

Ausgangspunkt für die Bestimmung dieser Zwecksetzung ist die Auslegung des Mietvertrags.

– vgl. LG Berlin, Urt. v. 05.01.2021 – 63 S 19/20, BeckRS 2021, 8103, Rn. 7 ff.; Urt. v. 05.06.2020 – 66 S 68/18, BeckRS 2020, 26291, Rn. 18 ff.; AG Berlin-Mitte, Urteil vom 24.01.2022 – 20 C 198/21, BeckRS 2022, 5546, Rn. 29 ff.; Börstinghaus, in: Blank/Börstinghaus/Siegmund, Miete, § 549 BGB, Rn. 7; Bieber, in: Münchener Kommentar zum BGB, 9. Auflage 2023, § 549, Rn. 17 –

Zu differenzieren ist zwischen solchen Konstellationen, in denen „nur ein vorübergehender Wohnbedarf, der aus besonderem Anlass entsteht, durch die Anmietung gedeckt werden soll“, und solchen Konstellationen, in denen „ein allgemeiner Wohnbedarf – mangels anderweitiger Bleibe – nur kurzfristig bzw. vorübergehend befriedigt werden soll“. Lediglich der erste Fall lässt sich als Mietverhältnis zum vorübergehenden Gebrauch einstufen.

– OLG Frankfurt, Rechtsentsch. v. 19.11.1990 – 20 REMiet 3/90, NJW-RR 1991, 268 (269); LG Heidelberg, Urt. v. 13.10.2022 – 5 S 16/22, BeckRS 2022, 29342, Rn. 21; VG Berlin, Urt. v. 04.03.2020 – 6 K 420.19, BeckRS 2020, 9182, Rn. 50 –

Eine Vermietung zum vorübergehenden Gebrauch liegt typischerweise bei Hotelzimmern und Ferienwohnungen vor, die (vorübergehend) zu Urlaubszwecken gemietet werden.

– LG Berlin, Urt. v. 18.12.2019 – 65 S 101/19, BeckRS 2019, 36725, Rn. 5; Urt. v. 21.09.2021 – 65 S 36/21, BeckRS 2021, 35766, Rn. 8 f.; AG Berlin-Mitte, Urteil vom 24.01.2022 – 20 C 198/21, BeckRS 2022, 5546, Rn. 29; vgl. auch BT-DrS. 14/4553, S. 46 –

Die zivilrechtliche Möglichkeit zur Befristung der Wohn-Zeit-Modelle ist demnach abhängig von der jeweiligen Ausgestaltung der Mietvertragsverhältnisse der Gäste. Erforderlich ist, dass sowohl das baldige Vertragsende als auch die genannten besonderen Umstände Vertragsinhalt geworden sind.

– OLG Bremen, Urt. v. 07.11.1980 – 1 UH 1/80 (a), BeckRS 1980, 3; AG Berlin-Schöneberg, Urt. v. 17.04.2012 – 15 C 384/11, BeckRS 2012, 11772; Börstinghaus, in: Blank/Börstinghaus/Siegmund, Miete, § 549 BGB, Rn. 7 –

In der Literatur werden deshalb Wohn-Zeit-Mietverträge, in denen individualvertraglich ein konkreter, kurzfristiger Sonderbedarf des Mieters vereinbart wird und der Ort, an dem dieser seinen dauernden Lebensmittelpunkt hat, benannt ist, mit einer Befristung auf eine Mietdauer von drei Monaten bis zu einem Jahr für zulässig gehalten.

– Schuldt, „Co-Living und Serviced Apartments – rechtliche Rahmenbedingungen für neue Wohnformen“, in: GE 2019, S. 775 (780) –

Andererseits hat das Landgericht Berlin die Anwendbarkeit von § 549 Abs. 2 Nr. 1 BGB in einer Konstellation abgelehnt, in der die Vermietung für einen

Zeitraum von sieben Monaten an Gäste erfolgte, die in der vermieteten Wohnung nicht nur leben, sondern auch wissenschaftlich arbeiten wollten.

– LG Berlin, Urt. v. 18.12.2019 – 65 S 101/19, BeckRS 2019, 36725, Rn. 4 ff. –

Werden Ferienwohnungen oder Wohn-Zeit-Modelle „zum vorübergehenden Gebrauch“ vermietet, sind die Mietverträge nicht der Befristungsbeschränkung (§ 575 BGB) für Mietverhältnisse über Wohnraum unterworfen. Zudem findet die sog. „Mietpreisbremse“ der §§ 556d ff. BGB keine Anwendung. Anbieter von Wohn-Zeit-Modellen gestalten ihre Mietverträge dementsprechend regelmäßig als eine Vermietung zum vorübergehenden Gebrauch aus.

– Schuldt, „Co-Living und Serviced Apartments – rechtliche Rahmenbedingungen für neue Wohnformen“, in: GE 2019, S. 775 (779 f.) –

Mit Rücksicht auf diese Vermietungspraxis im Rahmen von Wohn-Zeit-Modellen ist eine Modifikation von § 549 BGB zur Verbesserung des zivilrechtlichen Mieterschutzes gegenwärtig Gegenstand eines Gesetzesvorhabens des Bundesrats.

– vgl. BR-DrS. 218/23, S. 1 f.; s. auch „Möblierungszuschlag und Kurzzeitvermietung: Bundesrat setzt Bundestag unter Druck“, in: GE 2023, S. 671 (671 f.) –

III. Präventive städtebauliche Steuerungsmöglichkeiten

Die Steuerung von Modellen des Wohnens auf Zeit kann im Wege der Bauleitplanung oder des sozialen Erhaltungsrechts erfolgen.

1. Bauplanungsrechtliche Steuerungsmöglichkeiten

Bauplanungsrechtlich erfolgt die Steuerung einerseits durch entsprechende Festsetzung im Bebauungsplan, andererseits durch den Genehmigungsvorbehalt nach der Bauordnung.

In Angebotsbebauungsplänen erlaubt der Einsatz der Feinsteuerungsmöglichkeiten nach § 1 Abs. 5 und 9 BauNVO differenzierte Festsetzungen: Nach § 1 Abs. 5 BauNVO kann die Gemeinde in einem Bebauungsplan festsetzen, dass bestimmte Arten von Nutzungen, die nach den §§ 2 bis 9 BauNVO allgemein zulässig sind, nicht oder nur ausnahmsweise zulässig sind, sofern die allgemeine Zweckbestimmung des Gebiets gewahrt bleibt. Darüber hinaus kann gemäß § 1 Abs. 9 BauNVO, „wenn besondere städtebauliche Gründe dies rechtfertigen [...] im Bebauungsplan bei Anwendung der Absätze 5 bis 8

festgesetzt werden, dass nur bestimmte Arten der in den Baugebieten allgemein oder ausnahmsweise zulässigen baulichen oder sonstigen Anlagen unzulässig sind oder nicht zulässig sind oder nur ausnahmsweise zugelassen werden können". Dies erlaubt der Gemeinde, Unterarten von Nutzungen nach den §§ 2 bis 9 BauNVO zuzulassen oder auszuschließen, die die Baunutzungsverordnung nicht selbst aufführt.

– Bonker, in: Bonker/Bischopink, BauNVO, 2. Aufl. 2018, § 1, Rn. 193 –

Fraglich ist daher, ob es sich bei den hier in Rede stehenden Nutzungen um solche handelt, die einer entsprechenden Feinststeuerung zugänglich sind. Das Bundesverwaltungsgericht verlangt, dass es sich bei den nach § 1 Abs. 9 BauNVO festsetzungsfähigen Anlagentypen um abstrakt bzw. objektiv bestimmte oder bestimmbare, von anderen Anlagen ausreichend abgrenzbare Anlagen handelt.

Für die Unterscheidung von Unterarten von Gewerbebetrieben ist es nach der Rechtsprechung erforderlich, dass diese „sich auf einen Anlagentyp bezieht, der in der sozialen und ökonomischen Realität vorkommt“.

– BVerwG, Urt. v. 27.07.2019 – 4 BN 31.98, NVwZ-RR 1999, 9 (sog. Typenlehre); Spannowsky, in: BeckOK BauNVO, Spannowsky/Hornmann/Kämper, 33. Edition, Stand: 15.04.2023, § 1 BauNVO, Rn. 234 –

Einen gegenüber dem Angebotsbebauungsplan erhöhten Spielraum für die planenden Gemeinden besteht aufgrund der nach § 12 Abs. 3 S. 2 BauGB bestehenden Befreiung von der Bindung an den Festsetzungskatalog nach § 9 BauGB sowie an die Festsetzungsmöglichkeiten nach der Baunutzungsverordnung, wenn die Gemeinde sich des Instruments des vorhabenbezogenen Bebauungsplans nach § 12 BauGB bedient. Hier ist sie bei der Festsetzung lediglich an den Bestimmtheitsgrundsatz sowie an die Leitbild- und Orientierungsfunktion der Baunutzungsverordnung gebunden.

Im Übrigen erfolgt die planungsrechtliche Steuerung auch ohne entsprechende Differenzierungen im zugrundeliegenden Bebauungsplan anhand des Genehmigungsvorbehalts für die Errichtung, Änderung und Nutzungsänderung baulicher Anlagen nach § 29 ff. BauGB. Zu prüfen ist daher insbesondere, ob es sich beim Übergang einer „Dauerwohnung“ zu einer der genannten Formen der Wohn-Zeit-Modelle

um eine Nutzungsänderung im bauplanungsrechtlichen Sinne handelt.

Der Begriff der Nutzungsänderung im Sinne des § 29 Abs. 1 BauGB ist ein selbstständiger Begriff des Bauplanungsrechts.

– Dür, in: Brügmann, Baugesetzbuch, Werkstand: 125. Lfg. Januar 2023, § 29 BauGB, Rn. 32 –

Eine Nutzungsänderung ist eine „Änderung der Nutzungsweise, durch die der Anlage eine von der bisherigen Nutzung abweichende Zweckbestimmung gegeben, das heißt, die ihr bisher zugewiesene Funktion in rechtserheblicher Weise geändert wird“.

– Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Werkstand: 149. EL Februar 2023, § 29 BauGB, Rn. 49 –

Zur Untersuchung, ob eine Nutzungsänderung gemäß § 29 Abs. 1 BauGB anzunehmen ist, ist also die bisherige Nutzung der baulichen Anlage mit der künftigen Nutzung zu vergleichen.

– Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Werkstand: 149. EL Februar 2023, § 29 BauGB, Rn. 49; vgl. auch OVG Koblenz, Urt. v. 20.06.2013 – 1 A 11230/12, NJOZ 2013, 1858 (1861) –

Die Rechtsprechung nimmt eine Nutzungsänderung immer dann an, „wenn durch die Verwirklichung eines Vorhabens die der genehmigten Nutzung eigene Variationsbreite verlassen wird und durch die Aufnahme dieser veränderten Nutzung bodenrechtliche Belange neu berührt werden können, so dass sich die Genehmigungsfrage unter bodenrechtlichem Aspekt neu stellt“.

– BVerwG, Beschl. v. 07.11.2002 – 4 B 64/02, BeckRS 2003, 20062, unter II.; vgl. auch Beschl. v. 14.04.2000 – 4 B 28/00, NVwZ-RR 2000, 758; Urt. v. 18.05.1990 – 4 C 49/89, NVwZ 1991, 264, unter 1. –

Eine über die der genehmigten Nutzungsart eigene Variationsbreite hinausgehende Veränderung ist wiederum dann gegeben, „wenn die neue Nutzung gegenüber der bisherigen unter den Voraussetzungen des § 1 Abs. 9 BauNVO einer gesonderten Festsetzung durch einen Bebauungsplan unterworfen werden könnte“.

– BVerwG, Beschl. v. 19.12.1994 – 4 B 260/94, BeckRS 1994, 12917, Rn. 6 –

Exemplarisch ist dies von Rechtsprechung für den Fall der Umnutzung einer als Spielhalle genehmigten Vergnügungsstätte zu Zwecken des Betriebs eines Wettbüros bejaht worden.

– OVG Schleswig, *Beschl. v. 18.01.2011 – 1 MB 29/10*, *BeckRS 2011, 46888*, unter II.; OVG Münster, *Beschl. v. 18.05.2016 – 2 B 518/16*, *BeckRS 2016, 138107*, Rn. 5 ff. –

Vor diesem Hintergrund kommt der Frage, ob es sich bei den hier in Rede stehenden Erscheinungsformen der Wohn-Zeit-Modelle zumindest um abstrakt bzw. objektiv bestimmte oder bestimmbar, von anderen Anlagen ausreichend abgrenzbare Unterarten baulicher Anlagen handelt, sowohl für die Steuerungsmöglichkeiten durch (Angebots-)Bebauungsplan als auch für die Frage des Vorliegens einer genehmigungspflichtigen Nutzungsänderung entscheidende Bedeutung zu.

a) Ferienwohnungen

Für die Nutzung einer Wohnung als Ferienwohnung hat der Verordnungsgeber durch § 13a BauNVO ausdrücklich normativ bestimmt, dass es sich bei dem Wohnen in einer Ferienwohnung um eine eigenständige Nutzung handelt. Danach sind Ferienwohnungen als nicht störende Gewerbebetriebe und gegebenenfalls als kleine Betriebe des Beherbergungsgewerbes anzusehen.

Hieraus folgt, dass Ferienwohnungen einerseits einer eigenständigen Festsetzung im Bebauungsplan zugänglich sind und andererseits die Umnutzung einer Wohnung zu einer Ferienwohnung als Nutzungsänderung im Sinne des § 29 Abs. 1 BauGB einzustufen ist. Eine Nutzung als nicht störender Gewerbebetrieb bzw. als kleiner Betriebe des Beherbergungsgewerbes geht über die Variationsbreite einer genehmigten Wohnung hinaus. Die Zulassung (neuer) Ferienwohnungen im Plangebiet bzw. im Bereich des § 34 BauGB kann somit durch die Erteilung bzw. Versagung der Baugenehmigung gesteuert werden.

b) Zweitwohnungen

Zweitwohnungen sind in der Baunutzungsverordnung nicht als eigenständige Nutzungsart erwähnt. Sie wären daher nur dann durch Bebauungsplan steuerbar, wenn es sich bei der Nutzung einer Wohnung als Zweitwohnung um eine Unterart der Wohnung im Sinne des § 1 Abs. 5, 9 BauNVO handeln würde. In diesem Fall könnte sie durch Bebauungsplan nach Maßgabe weiterer Voraussetzungen ausgeschlossen oder von der Erteilung einer Ausnahme abhängig gemacht werden.

Als, soweit ersichtlich, bisher einziges Gericht hat das Oberverwaltungsgericht Lüneburg das Wohnen in einer Zweitwohnung als – im Verhältnis zum dauerhaftem Wohnen – besondere Art des Wohnens kategorisiert.

– OVG Lüneburg, *Beschl. v. 07.10.2021 – 1 KN 92/19, BeckRS 2021, 34472, Rn. 27; s. auch Urt. v. 13.05.2022 – 1 KN 85/20, BeckRS 2022, 13562, Rn. 27* –

Die Nutzung einer Wohnung als Zweitwohnung könne daher nach Maßgabe von § 1 Abs. 9 BauNVO einer gesonderten Festsetzung durch einen Bebauungsplan unterworfen werden.

– vgl. OVG Lüneburg, *Beschl. v. 18.09.2014 – 1 KN 123/12, ZfBR 2014, 767 (770 f.); Beschl. v. 07.10.2021 – 1 KN 92/19, BeckRS 2021, 34472, Rn. 26; Urt. v. 13.05.2022 – 1 KN 85/20, BeckRS 2022, 13562, Rn. 27 f.* –

Auf der Grundlage der Judikatur des Oberverwaltungsgerichts Lüneburg wäre der Übergang von einer „normalen“ Wohnung zu einer Zweitwohnung somit als Nutzungsänderung im Sinne von § 29 Abs. 1 BauGB qualifizieren, weil durch die Zweckänderung die Variationsbreite der Genehmigung für Wohnzwecke überschritten würde. Rechtsprechung anderer oberer Verwaltungsgerichte sowie des Bundesverwaltungsgerichts liegt insoweit jedoch noch nicht vor, so dass ein gewisses Risiko besteht, dass diese Rechtsauffassung nicht höchstrichterlich bestätigt wird.

c) Wohn-Zeit-Modelle

Das Wohnen in einer nach einem der genannten Wohn-Zeit-Modelle genutzten Wohnung ist von der Rechtsprechung – anders als das Wohnen in einer Zweitwohnung – (bislang) nicht als eine besondere Art des Wohnens eingestuft worden. Folgerichtig ist ungeklärt, ob Wohn-Zeit-Modelle in einem Bebauungsplan ausgeschlossen werden könnten.

Hierfür würde jedenfalls sprechen, dass der Aufenthalt im Rahmen der Nutzung eines Wohn-Zeit-Modells - ebenso wie der Aufenthalt in einer Zweitwohnung - zeitlich begrenzt und demnach vom Dauerwohnen abgrenzbar ist. Darüber hinaus sind entsprechende Modelle heute durchaus als besondere Unterarten des Wohnens in der sozialen und ökonomischen Realität vieler, insbesondere großer Kommunen nachweisbar.

Ist die beabsichtigte Nutzung demnach im Einzelfall als Beherbergung einzustufen, ist die Umnutzung einer zuvor zu Wohnzwecken genutzten Wohnung als Nutzungsänderung im Sinne von § 29 Abs. 1 BauGB einzustufen, da sie die genehmigte Variationsbreite verlässt.

– Saxinger/Wagner, „Anforderungen an temporäre Wohnvorhaben im Bauplanungsrecht“, in: *BauR* 2019, S.741 (752) –

Wenn jedoch auch die beabsichtigte Nutzung bauplanungsrechtlich noch als Wohnnutzung zu werten ist, kann, solange eine Rechtsprechung zur Eigenständigkeit dieses Wohntyps fehlt, keine Nutzungsänderung im Sinne von § 29 Abs. 1 BauGB angenommen werden.

– vgl. Schuldt, „Co-Living und Serviced Apartments – rechtliche Rahmenbedingungen für neue Wohnformen“, in: *GE* 2019, S. 775 (776) –

2. Erhaltungsrechtliche Steuerungsmöglichkeiten

Nach § 172 Abs. 1 S. 1 BauGB unterliegen in Erhaltungsgebieten der Rückbau, die Änderung und die Nutzungsänderung einem besonderen Genehmigungserfordernis, das selbstständig neben die gegebenenfalls erforderliche Baugenehmigungspflicht tritt.

Auch eine Nutzungsänderung im Sinne des § 172 Abs. 1 S. 1 BauGB setzt voraus, dass einer Anlage eine von ihrer bisherigen Nutzungsweise abweichende Zweckbestimmung gegeben wird.

– Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Werkstand: 149. EL Februar 2023, § 172 BauGB, Rn. 107 –

Dabei werden alle Nutzungsänderungen als erhaltungsrechtlich relevant eingestuft, „die grundsätzlich geeignet sind, das Schutzziel des jeweiligen Erhaltungstatbestands zu beeinträchtigen“.

– Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Werkstand: 149. EL Februar 2023, § 172 BauGB, Rn. 101a; vgl. auch Mitschang, in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, 15. Auflage 2022, § 172 BauGB, Rn. 44 –

Die Bewertung einer Maßnahme erfolgt danach, „ob sie aufgrund ihrer Vorbildwirkung geeignet ist, eine Entwicklung in Gang zu setzen, die tendenziell die Veränderung der Zusammensetzung der vorhandenen Wohnbevölkerung nach sich zieht“.

– BVerwG, Urt. v. 18.06.1997 – 4 C 2/97, NVwZ 1998, 503, unter II. –

Dies ist bei Vorliegen einer sozialen Erhaltungssatzung nach § 172 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB bei einer Überschreitung der ermittelten durchschnittlichen Miethöhe in einem Erhaltungsgebiet der Fall.

– VGH Kassel, Beschl. v. 11.05.1992 – 3 UE 174/89, NVwZ-RR 1993, 401; OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 31.05.2012 – 10 B 9.11, LKV 2012, 465 (466, unter II. 2. b) aa)); vgl. auch VGH München, Urt. v. 12.02.1996 – 14 B 90.1485, BeckRS 1996, 16767 („Höchstbelastungswert“) –

Gleiches gilt für die „Verringerung des Angebots an für einkommensschwächere Haushalte bezahlbaren kleineren Wohnungen“ durch eine Maßnahme.

– OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 28.03.2018 – 2 N 64.15, BeckRS 2018, 4559, Rn. 5 –

Dagegen unterfallen nach der Rechtsprechung nur solche Maßnahmen, „die von vornherein nicht geeignet sind, sich auf die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung auszuwirken“, nicht dem Genehmigungsvorbehalt.

– BVerwG, Beschl. v. 17.12.2004 – 4 B 85.04, ZfBR 2005, 269, unter 1.1; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 15.03.2019 – OVG 2 S 59.18, BeckRS 2019, 6587, Rn. 5 –

Erforderlich sein soll insoweit – ebenso wie bei einer Nutzungsänderung im Sinne des § 29 Abs. 1 BauGB – eine rechtserhebliche Änderung der der Anlage bislang zugewiesenen Zweckbestimmung.

– Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Werkstand: 149. EL Februar 2023, § 172 BauGB, Rn. 107 –

Vor diesem Hintergrund wird überwiegend angenommen, der erhaltungsrechtliche Nutzungsänderungsbegriff entspreche dem bauplanungsrechtlichen Nutzungsänderungsbegriff.

– Möller, in: Schrödter, Baugesetzbuch, 9. Auflage 2019, § 172 BauGB, Rn. 45; Mitschang, in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, 15. Auflage 2022, § 172 BauGB, Rn. 50 –

Somit läge eine Nutzungsänderung im Sinne von § 172 Abs. 1 S. 1 BauGB (nur) dann vor, wenn durch sie zugleich die Genehmigungsfrage im Sinne des § 29 Abs. 1 BauGB neu aufgeworfen,

– Oehmen, in: BeckOK BauGB, Spannowsky/Uechtritz, 58. Edition, Stand: 01.09.2022, § 172, Rn. 5; Mitschang, in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, 15. Auflage 2022, § 172 BauGB, Rn. 51 –

also die „die einer genehmigten Nutzung eigene Variationsbreite verlassen wird“.

– BVerwG, Beschl. v. 07.11.2002 – 4 B 64/02, BeckRS 2003, 20062, unter II.; vgl. auch Beschl. v. 14.04.2000 – 4 B 28/00, NVwZ-RR 2000, 758; Urt. v. 18.05.1990 – 4 C 49/89, NVwZ 1991, 264, unter 1. –

a) Ferienwohnungen

Die Umnutzung einer Wohnung zu einer Ferienwohnung ist danach erhaltungsrechtlich unstreitig genehmigungsbedürftig. Da die Nutzung einer Wohnung als Ferienwohnung gem. § 13a BauNVO eine eigenständige – gewerbliche – Nutzung darstellt, verlässt die Umnutzung einer zuvor zum Zwecke des Wohnens genutzten Wohnung in eine Ferienwohnung die Variationsbreite der Genehmigung.

– vgl. OVG Lüneburg, Urt. v. 09.08.2016 – 1 KN 113/14, BeckRS 2016, 122700, Rn. 13 –

Sie ist erhaltungsrechtlich als Nutzungsänderung anzusehen und steht demnach unter dem Vorbehalt der Genehmigung nach § 172 Abs. 1 S. 1 BauGB.

b) Zweitwohnungen

Während diejenigen Formen des Aufenthalts in einer Wohnung, die planungsrechtlich bzw. städtebaulich als eigenständige Nutzung eingeordnet werden, wie der Aufenthalt in einer Ferienwohnung, unproblematisch sind, weil der Übergang von der einen zur anderen Nutzung zweifelsfrei eine Nutzungsänderung sowohl im Sinne von § 29 Abs. 1 BauGB als auch des § 172 Abs. 1 S. 1 BauGB bildet, ist dies beim „Zweiwohnen“ schwieriger.

Zu einer Genehmigungspflicht nach §§ 172, 173 BauGB gelänge man jedenfalls dann, wenn man mit dem Oberverwaltungsgericht Lüneburg davon ausgeht, dass die Änderung der Zweckbestimmung einer bislang zum Zweck des dauerhaften Wohnens genutzten Wohnung zu einer Zweitwohnung einen bauplanungsrechtlich erheblichen Übergang zu einer besonderen Art des Wohnens darstellt.

– OVG Lüneburg, *Beschl. v. 07.10.2021 – 1 KN 92/19, BeckRS 2021, 34472, Rn. 27; s. auch Ur. v. 13.05.2022 – 1 KN 85/20, BeckRS 2022, 13562, Rn. 27 –*

In diesem Fall wäre die Umnutzung einer Hauptwohnung zu einer Zweitwohnung auch als Nutzungsänderung i. S. d. § 172 Abs. 1 S. 1 BauGB anzusehen.

– vgl. OVG Lüneburg, *Ur. v. 09.08.2016 – 1 KN 113/14, BeckRS 2016, 122700, Rn. 13 –*

Folgte man dieser Rechtsprechung nicht und sähe das „Zweiwohnen“ als von der Variationsbreite der Genehmigung für eine Wohnnutzung erfasst an, bedürfte die „Umnutzung“ einer Dauerwohnung in eine Zweitwohnung dagegen nicht der Erteilung einer Genehmigung nach §§ 172, 173 BauGB.

c) Wohn-Zeit-Modelle

Für die diversen (anderen) Erscheinungsformen des Wohnens auf Zeit gilt Folgendes: Bauplanungsrechtlich ist die Bewertung derartiger Geschäftsmodelle – wie oben ausgeführt – im Einzelfall anhand diverser Kriterien vorzunehmen. Sofern der erhaltungsrechtliche Begriff der Nutzungsänderung mit herrschenden Meinung dem bauplanungsrechtlichen Begriff entspräche,

käme es darauf an, ob der Aufenthalt in einem Wohn-Zeit-Modell bauplanungsrechtlich als Wohnen oder als Beherbergung einzustufen ist. Nur, sofern ein spezifisches Wohn-Zeit-Modell als Beherbergung zu qualifizieren ist, stünde eine entsprechende Umnutzung einer zuvor zu Wohnzwecken genutzten Wohnung unter dem Vorbehalt der Erteilung einer Genehmigung nach §§ 172 Abs. 1 S. 1, 173 BauGB. Etwas anderes käme nur dann in Betracht, wenn das Wohnen in einem Wohn-Zeit-Modell – analog zum Wohnen in einer Zweitwohnung nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Lüneburg – als besondere (Unter-)Art des Wohnens bewertet würde.

Nach hier vertretener Auffassung wird die Ausrichtung der Definition des erhaltungsrechtlichen am bauplanungsrechtlichen Nutzungsänderungsbegriff jedoch den divergierenden Regulationsregimen des Bauplanungs- und Erhaltsrechts nicht gerecht. Der Genehmigungsvorbehalt des § 172 Abs. 1 S. 1 BauGB hat einen anderen Zweck als der Genehmigungsvorbehalt nach §§ 29 ff. BauGB.

In Bezug auf bauliche Maßnahmen besteht ein Unterschied bereits hinsichtlich der Genehmigungspflicht von Rückbaumaßnahmen. Während § 29 Abs. 1 BauGB den Rückbau baulicher Anlagen nicht erfasst und sich der teilweise Rückbau einer baulichen Anlage allenfalls als deren Änderung im Sinne von § 29 Abs. 1 BauGB qualifizieren lässt, ist der Rückbau in § 172 Abs. 1 S. 1 BauGB ausdrücklich aufgeführt und unterfällt der erhaltungsrechtlichen Genehmigungspflicht.

– Beckmann, „Genehmigungspflicht von Modellen des Wohnens auf Zeit“ in Gebieten ...“, in: *BauR* 2023, S. 1376 (1380 f.) –

Darüber hinaus können nach § 29 ff. BauGB nur tatsächliche (bauliche) Vorgänge genehmigungspflichtig sein, nicht reine Rechtsänderungen. Dagegen räumt § 172 Abs. 1 S. 4 BauGB den Landesregierungen die Möglichkeit ein, durch Rechtsverordnung auch die Begründung von Wohnungs- oder Teileigentum unter Genehmigungsvorbehalt zu stellen (sog. Umwandlungsverbot).

Eine identische Auslegung der Begriffe ist auch nicht mit Rücksicht auf die Systematik des Baugesetzbuches geboten. Die systematische Auslegung stellt darauf ab, „dass einzelne, kollidierende Rechtssätze, die der Gesetzgeber in einen sachlichen Zusammenhang gestellt hat, grundsätzlich so zu interpretieren sind, dass sie miteinander vereinbar sind. Denn es ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber sachlich Zusammenhängendes so geregelt hat, dass die gesamte Regelung einen durchgehenden, verständlichen Sinn ergibt“.

– BVerfG, Beschl. v. 10.06.2009 – 1 BvR 825, 831/08, BeckRS 2009, 23506, unter II. 2. b); S. auch Beschl. v. 09.05.1978 – 2 BvR 952/75, NJW 1978, 2499 (2500, unter 1. c) bb)) –

Bedingung für die systematische Auslegung ist dementsprechend ein gesetzgeberisch konstituierter sachlicher Zusammenhang zwischen den in Bezug genommenen Rechtssätzen. Ein solcher Zusammenhang besteht zwischen der Regelung in § 29 Abs. 1 BauGB und derjenigen in § 172 Abs. 1 S. 1 BauGB nicht. Die bauplanungsrechtliche Definition der Nutzungsänderung trägt der Funktion von § 29 Abs. 1 BauGB für die bauplanungsrechtliche Zulässigkeitsprüfung Rechnung.

– zu dieser Funktion Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, 15. Auflage 2022, § 29 BauGB, Rn. 2 –

Es sollen nicht alle tatsächlichen oder rechtlichen Änderungen der Zweckbestimmung einer baulichen Anlage dem Begriff der Nutzungsänderung im Sinne von § 29 Abs. 1 BauGB unterfallen, sondern lediglich solche, die in einer an Sinn und Zweck der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeitsprüfung gemessenen Weise rechtserheblich von der genehmigten Nutzung abweichen.

– vgl. wiederum BVerwG, Beschl. v. 07.11.2002 – 4 B 64/02, BeckRS 2003, 20062, unter II.; vgl. auch Beschl. v. 14.04.2000 – 4 B 28/00, NVwZ-RR 2000, 758; Urt. v. 18.05.1990 – 4 C 49/89, NVwZ 1991, 264, unter 1. –

Demgegenüber ist der Genehmigungsvorbehalt in § 172 Abs. 1 S. 1 BauGB Teil des besonderen Städtebaurechts.

– Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Werkstand: 149. EL Februar 2023, § 172 BauGB, Rn. 2 –

Innerhalb des besonderen Städtebaurechts kommt dem Recht der Erhaltungssatzungen wiederum eine eigenständige, sowohl vom städtebaulichen Sanierungs- als auch Entwicklungsrecht abweichende, Funktion zu. Denn das Recht der Erhaltungssatzungen zielt nicht auf eine Verwirklichung der städtebaulichen Zielvorstellungen der Gemeinde für eine künftige bauliche Nutzung, sondern auf die Bewahrung des bestehenden Gebäudebestands und seiner Nutzung aus besonderen städtebaulichen Gründen.

– vgl. Möller, in: Schrödter, *Baugesetzbuch*, 9. Auflage 2019, § 172 BauGB, Rn. 1 –

Im Vordergrund steht also der städtebauliche Bestandsschutz.

– Möller, in: Schrödter, *Baugesetzbuch*, 9. Auflage 2019, § 172 BauGB, Rn. 1 –

Gegen eine identische Auslegung des Begriffs der Nutzungsänderung in § 29 Abs. 1 BauGB und § 172 Abs. 1 S. 1 BauGB spricht auch der Zweck des Erhaltungsrechts. So wird den Gemeinden auf Grundlage von § 172 BauGB ein Instrument zur Gewährleistung der Erhaltung und Erneuerung von Städten und Dörfern zur Verfügung gestellt.

– Oehmen, in: BeckOK BauGB, Spannowsky/Uechtritz, 58. Edition Stand: 01.09.2022, § 172 BauGB, Rn. 1 –

Konkret können die Gemeinden das Instrument der Erhaltungssatzung zur Erhaltung der städtebaulichen Eigenart des Gebiets auf Grund seiner städtebaulichen Gestalt (§ 172 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BauGB), zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung (§ 172 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB) sowie bei städtebaulichen Umstrukturierungen (§ 172 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BauGB) nutzen. Hierzu knüpft die Erhaltungssatzung an die jeweils gebietsbezogenen Zustände und Verhältnisse an.

– Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, *Baugesetzbuch*, Werkstand: 149. EL Februar 2023, § 172 BauGB, Rn. 2 –

Insbesondere das in § 172 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB in Bezug genommene Ziel der Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung soll dabei eine „durch bauliche Maßnahmen verur-

sachte Verdrängung von Bevölkerungsteilen aus ihrer angestammten Umgebung im Hinblick auf die damit verbundenen nachteiligen städtebaulichen Entwicklungen [...] verhindern“.

– Bank, in: Brügmann, Baugesetzbuch, Werkstand: 125. Lfg. Januar 2023, § 172 BauGB, Rn. 24 –

Schutzwürdig sind Gebiete „mit grundsätzlich jeder Art von Wohnbevölkerung, soweit deren Zusammensetzung aus besonderen städtebaulichen Gründen erhalten werden soll“.

– BVerwG, Urt. v. 18.06.1997 – 4 C 2/97, NVwZ 1998, 503, unter II.; S. auch VGH Kassel, Urt. v. 03.03.2022 – 3 C 2655/19.N, NVwZ-RR 2022, 486 (490, Rn. 56) –

Das soziale Erhaltungsrecht zielt insofern insbesondere auf die Prävention von Verdrängungsprozessen ab.

– VGH Kassel, Urt. v. 03.03.2022 – 3 C 2655/19.N, NVwZ-RR 2022, 486 (490, Rn. 56); vgl. auch BVerwG, Urt. v. 30.06.2004 – 4 C 1/03, NVwZ-RR 2005, 383 (385, unter 1.2) –

Konkret soll „für die in einem intakten Gebiet wohnenden Menschen der Bestand der Umgebung gesichert und so die Bevölkerungsstruktur in einem bestimmten Ortsteil vor unerwünschten Veränderungen geschützt werden“.

– BVerfG, Beschl. v. 26.01.1987 – 1 BvR 969/83, NVwZ 1987, 879; BVerwG, Urt. v. 18.06.1997 – 4 C 2/97, NVwZ 1998, 503, unter II.; S. auch OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 26.03.2021 – OVG 2 A 13.19, BeckRS 2021, 8533, Rn. 40 –

Dabei ist die „zu vermeidende Änderung der Bevölkerungsstruktur [...] ein langfristiger Vorgang, der von einer nach § 172 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB genehmigungspflichtigen einzelnen Maßnahme in aller Regel nur ausgelöst und eingeleitet wird, sie aber nicht herbeiführt“.

– VGH München, Urt. v. 12.02.1996 – 14 B 90.1485, BeckRS 1996, 16767 –

Sofern der Begriff der Nutzungsänderung in § 172 Abs. 1 S. 1 BauGB demjenigen aus § 29 Abs. 1 BauGB entspräche, würde der über § 172 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB vermittelte Schutz jedoch ausschließlich in solchen Konstellationen wirksam, in denen in Konsequenz der Änderung der Zweckbestimmung einer Wohnung auch die planungsrechtliche Variationsbreite des Wohnens im Sinne von § 29 Abs. 1 BauGB verlassen wird.

– Beckmann, „Genehmigungspflicht von Modellen des ‚Wohnens auf Zeit‘ in Gebieten ...“, in: *BauR* 2023, S. 1376 (1382) –

Derartige Fälle werden aber bereits durch das Zweckentfremdungsrecht erfasst, dessen legislative Zielsetzung nicht auf den Schutz einer spezifischen Wohnbevölkerung vor Verdrängung ausgerichtet ist, sondern das lediglich allgemein die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum sicherstellen soll.

– AB-DrS. 17/1057, S. 9 f.; AB-DrS. 18/3728, S. 13 f.; vgl. auch OVG Berlin-Brandenburg, *Beschl. v. 17.09.2020* – OVG 5 N 36.17, *NZM* 2021, 50 (51, Rn. 6) –

Für eine Verwirklichung des – über diese Zielsetzung hinausreichenden – Zwecks des sozialen Erhaltungsrechts bliebe, sofern der Begriff der Nutzungsänderung in § 172 Abs. 1 S. 1 BauGB analog zu demjenigen in § 29 Abs. 1 BauGB definiert würde, kein Raum. Das soziale Erhaltungsrecht hätte kein eigenständiges, über das Zweckentfremdungsrecht hinausgehendes Wirkungsspektrum.

– Beckmann, „Genehmigungspflicht von Modellen des ‚Wohnens auf Zeit‘ in Gebieten ...“, in: *BauR* 2023, S. 1376 (1382 f.) –

Die Zwecksetzung des Erhaltungsrechts ist demnach auf eine eigenständige Definition des Begriffs der Nutzungsänderung im Erhaltungsrecht angewiesen. Diese Definition muss sich gerade an den Zielen des Erhaltungsrechts orientieren. Denn nur, wenn die Erhaltungsziele bereits die Definition der Nutzungsänderung und damit die Bestimmung des Spektrums genehmigungsbedürftiger Maßnahmen determinieren, ist ein effektiver Schutz des Erhaltungsziels sichergestellt.

– Beckmann, „Genehmigungspflicht von Modellen des ‚Wohnens auf Zeit‘ in Gebieten ...“, in: *BauR* 2023, S. 1376 (1382 f.) –

Die Gesetzesbegründung von § 39h BauGB a.F. – der Vorgängerbestimmung von § 172 BauGB – steht einer entsprechenden Auslegung des Nutzungsänderungsbegriffs nach diesseitiger Auffassung nicht entgegen. Zwar formuliert die Begründung, „mit der Einbeziehung der Nutzungsänderung soll der Kreis genehmigungsbedürftiger Vorhaben dem Vorhabensbegriff von § 29 Satz 1 [...] angeglichen werden“.

– BT-DrS. 10/4630, S. 139; BR-DrS. 575/85, S. 139 –

Diese Intention einer Angleichung ließe prinzipiell die Interpretation zu, die Begriffe seien auch jeweils identisch auszulegen. Jedoch folgt – nach dem Gesagten – aus der Übernahme eines Begriffs nicht das Gebot, diesen Begriff identisch auszulegen. Zweck der Einbeziehung der Nutzungsänderung in die Bestimmung war es gerade, Maßnahmen zu erfassen, „die die verfolgten städtebaulichen Erhaltungsziele beeinträchtigen können“.

– BT-DrS. 10/4630, S. 139; BR-DrS. 575/85, S. 139 –

Folgerichtig müssen die Erhaltungsziele bereits im Rahmen der Auslegung des Begriffs der Nutzungsänderung Berücksichtigung finden. Andernfalls bestünde das Risiko, dass Maßnahmen, die das soziale Erhaltungsziel erheblich gefährden, von vornherein aus dem Genehmigungsvorbehalt herausfielen und erhaltungsrechtlich nicht zu steuern wären. Eine Reduktion des Begriffs der Nutzungsänderung auf Fälle, in denen auch eine erneute Prüfung der Baugenehmigung erforderlich ist, liefe dem in der Gesetzesbegründung erklärten Anliegen des Gesetzgebers zuwider.

Nutzungsänderung im Sinne von § 172 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB ist demnach nach hier vertretener Auffassung jede Änderung der Zweckbestimmung einer Wohnung, durch die diese Wohnung nicht mehr der Wohnbevölkerung eines Gebiets, deren Zusammensetzung es zu erhalten gilt, zu Zwecken des dauerhaften Wohnens zur Verfügung steht.

– Beckmann, „Genehmigungspflicht von Modellen des ‚Wohnens auf Zeit‘ in Gebieten ...“, in: *BauR* 2023, S. 1376 (1383) –

Maßnahmen, die auf dieser Grundlage als Nutzungsänderungen qualifizierbar sind, unterliegen dem Genehmigungsvorbehalt gemäß § 172 Abs. 1 S. 1 BauGB. Umgekehrt sind – unter der Prämisse eines grundlegenden städtebaulichen Bezugs – nur solche Änderungen einer Zweckbestimmung nicht genehmigungsbedürftig, die von vornherein und unter keinem Gesichtspunkt geeignet sind, sich auf die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung auszuwirken. Diese Auswirkung schließt dabei sowohl die Miethöhen des Gebiets als auch die Zahl der vorhandenen Wohnungen und deren Größen bzw. Zuschnitte ein.

– Beckmann, „Genehmigungspflicht von Modellen des ‚Wohnens auf Zeit‘ in Gebieten ...“, in: *BauR* 2023, S. 1376 (1383) –

Vor diesem Hintergrund ist die Umnutzung einer bislang zum Zweck des Dauerwohnens genutzten Wohnung in ein Wohn-Zeit-Modell eine Nutzungsänderung i. S. d. § 172 Abs. 1 S. 1 BauGB. Verbindendes Element der unterschiedlichen Geschäftsmodelle ist, dass die überlassenen Räumlichkeiten den Gästen zu deutlich über den jeweiligen ortsüblichen Vergleichsmieten für die reguläre Vermietung von Wohnraum liegenden Nettokaltmieten zur Verfügung gestellt werden.

– Beckmann, „Genehmigungspflicht von Modellen des ‚Wohnens auf Zeit‘ in Gebieten ...“, in: *BauR* 2023, S. 1376 (1377); s. auch *BR-DrS.* 218/23, S. 1 f. –

Entsprechend werden die Geschäftsmodelle als besonders lukrative Vermietungsstrategie beworben.

– vgl. nur Schuldt, „Co-Living und Serviced Apartments – rechtliche Rahmenbedingungen für neue Wohnformen“, in: *GE* 2019, S. 775 (775); Hase, „Wohnen auf Zeit als neues Vermietungsmodell – Ein Zuhause für ...“, in: *GE* 2019, S. 781 (781 f.); Hermanns/Hönig, „Das ‚Boardinghouse‘ – Wohnnutzung im Sinne des Bauplanungsrechts“, in: *BauR* 2001, S. 1523 (1524) –

In der Rechtsprechung ist anerkannt, dass eine durch eine Maßnahme ausgelöste Erhöhung der Durchschnittsmiete im Erhaltungsgebiet eine Verdrängungsgefahr indizieren kann.

– *VGH Kassel*, *Beschl. v. 11.05.1992 – 3 UE 174/89, NVwZ-RR* 1993, 401; *OVG Berlin-Brandenburg*, *Urt. v. 31.05.2012 – 10 B 9.11, LKV* 2012, 465 (466, unter II. 2. b) aa)); vgl. auch *VGH München*, *Urt. v. 12.02.1996 – 14 B 90.1485, BeckRS* 1996, 16767 („Höchstbelastungswert“) –

Schon unter diesem Gesichtspunkt wird die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung durch die Änderung der Zweckbestimmung einer Wohnung zu einem Wohn-Zeit-Modell gefährdet.

– Beckmann, „Genehmigungspflicht von Modellen des ‚Wohnens auf Zeit‘ in Gebieten ...“, in: *BauR* 2023, S. 1376 (1384) –

Zusätzlich sind die Modelle eines Wohnens auf Zeit ihrem Wesen nach darauf ausgerichtet, Personen, die nicht zur eigentlichen – intakten – Wohnbevölkerung eines Gebiets gehören, den vorübergehenden Aufenthalt in diesem Gebiet zu ermöglichen. So benennen die Anbieter derartiger Geschäftsmodelle aus-

drücklich eine Personengruppe, die sich lediglich zweckgebunden übergangsweise an spezifischen Wohnorten aufhält, als ihre Zielgruppe (sog. „global citizens“).

- s. nur Hase, „*Wohnen auf Zeit als neues Vermietungsmodell – Ein Zuhause für ...*“, in: *GE* 2019, S. 781 (781) –

Das Angebot richtet sich demnach gerade nicht an die reguläre Wohnbevölkerung, sondern exklusiv an solche Personen, die sich nur übergangsweise in einem bestimmten Gebiet aufhalten wollen.

Die Änderung der Zweckbestimmung einer zum dauerhaften Wohnen genutzten Wohnung zu einem Wohn-Zeit-Modell führt demnach unmittelbar dazu, dass die betroffene Wohnung der Wohnbevölkerung entzogen wird. Auch vor diesem Hintergrund besteht insoweit hier vertretener Meinung eine Genehmigungspflicht gem. § 172 Abs. 1 S. 1 BauGB.

IV. Steuerungsmöglichkeiten nach dem Zweckentfremdungsrecht

Der Wohnraum im Land Berlin darf gem. § 1 Abs. 1 ZwVbG nur mit Genehmigung zu anderen als Wohnzwecken genutzt werden, „[s]oweit die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Wohnraum zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist“. Das Zweckentfremdungsverbot-Gesetz schützt das öffentliche Interesse am Erhalt von Wohnraum.

– *VG Berlin, Beschl. v. 21.02.2014 – VG 13 L 274.13, BeckRS 2014, 47924, unter 3. a) bb); vgl. auch Urt. v. 08.02.2023 – VG 6 K 82/22, BeckRS 2023, 3597, Rn. 28 –*

Es zielt auf die Versorgung der Berliner Bevölkerung mit Wohnraum.

– *AB-DrS. 17/1057, S. 9 f.; AB-DrS. 18/3728, S. 13 f.; Urt. v. 19.09.2018 – VG 6 K 1.18, BeckRS 2018, 38200, Rn. 24; vgl. auch OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 17.09.2020 – OVG 5 N 36.17, NZM 2021, 50 (51, Rn. 6) –*

Der Senat von Berlin hat in § 1 Abs. 1 ZwVbVO eine besondere Gefährdung gem. § 1 Abs. 2 ZwVbG für das gesamte Berliner Stadtgebiet festgestellt.

– *GVBl. 2014, S. 73; vgl. auch OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 06.04.2017 – OVG 5 B 14.16, BeckRS 2017, 106491, Rn. 46 ff. –*

Die Zweckentfremdung von Wohnraum steht deshalb im gesamten Berliner Stadtgebiet unter dem Genehmigungsvorbehalt des § 1 Abs. 1 ZwVbG.

Wohnraum sind gem. § 1 Abs. 3 S. 1 ZwVbG grundsätzlich „alle Räumlichkeiten, die zur dauernden Wohnnutzung tatsächlich und rechtlich geeignet sind“. Rechtlich ungeeignet sind nur solche Räumlichkeiten, „die – beispielsweise wegen entgegenstehender baurechtlicher Vorschriften – aus Rechtsgründen nicht bewohnt werden dürfen“.

– VG Berlin, Urt. v. 08.02.2023 – VG 6 K 82/22, BeckRS 2023, 3597, Rn. 20; Urt. v. 30.04.2019 – 6 K 30.18, VG 6 K 31.18, VG 6 K 60.18, BeckRS 2019, 19877, Rn. 40; Urt. v. 17.10.2018 – 6 K 524.17, BeckRS 2018, 45269, Rn. 36 –

Tatsächlich geeignet sind Räumlichkeiten schon dann, „wenn sie sich noch mit vertretbarem, dem Verfügungsberechtigten objektiv zumutbarem Modernisierungs- oder Renovierungsaufwand in einen bewohnbaren Zustand versetzen lassen“.

– VG Berlin, Urt. v. 08.02.2023 – VG 6 K 82/22, BeckRS 2023, 3597, Rn. 23; Urt. v. 30.04.2019 – 6 K 30.18, VG 6 K 31.18, VG 6 K 60.18, BeckRS 2019, 19877, Rn. 41; Urt. v. 17.10.2018 – 6 K 524.17, BeckRS 2018, 45269, Rn. 34 –

1. Ferienwohnungen

Nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 ZwVbG wird Wohnraum zweckentfremdet, wenn er 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.

Der Wortlaut von § 2 Abs. 1 Nr. 1 ZwVbG „verlangt eine mehr als nur einmalige Vermietung.“

– VG Berlin, Urt. v. 04.03.2020 – 6 K 420.19, BeckRS 2020, 9182, Rn. 21 –

Sofern die Vermietung zu einem Tagessatz erfolgt, bleibt sie auch für den Fall nach Tagen bemessen, dass „die Nutzer sich tatsächlich monatelang in dem Wohnraum aufhalten“.

– VG Berlin, Urt. v. 04.03.2020 – 6 K 420.19, BeckRS 2020, 9182, Rn. 21; vgl. auch Beschl. v. 10.05.2017 – VG 6 L 223.17, BeckRS 2017, 110609, Rn. 28 ff. –

Damit erklärt das Zweckentfremdungsverbot-Gesetz die Vermietung einer Wohnung als Ferienwohnung „ungeachtet der Frage, ob nach allgemeinem Sprachgebrauch nicht auch das vorübergehende Nutzen von Räumen zu häuslichen Zwecken den Begriff der Nutzung zu Wohnzwecken erfüllen könnte“ zu einer Zweckentfremdung.

– OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 06.04.2017 – OVG 5 B 14.16,
BeckRS 2017, 106491, Rn. 36 –

Die entsprechende Änderung des Verwendungszwecks ist somit nach
§ 1 Abs. 1 ZwVbG genehmigungspflichtig.

2. Zweitwohnungen

Anders als im Bauplanungsrecht wird das Wohnen in einer Zweitwohnung im Zweckentfremdungsrecht nicht als eine „bestimmte“ bzw. eigene (Unter-)Art des Wohnens eingestuft.

– vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 17.09.2020 – OVG 5 N
36.17, NZM 2021, 50 (51 f., Rn. 8 ff.) –

Dementsprechend liegt, wenn Wohnraum, der bislang zum Zweck des Dauerwohnens genutzt worden ist, künftig als Zweitwohnung dient, auch keine Zweckentfremdung vor. Beide Wohnarten bzw. –formen sind somit zweckentfremdungsrechtlich nicht unterscheidbar.

– vgl. Beckmann, „Genehmigungspflicht von Modellen des ‚Wohnens auf Zeit‘ in Gebieten ...“, in: BauR 2023, S. 1376 (1383) –

3. Wohn-Zeit-Modelle

Im Hinblick auf die heutigen Wohn-Zeit-Modelle besteht im Zweckentfremdungsverbot-Gesetz keine eigenständige Regelung. Von daher kommt es darauf an, ob die Vermietung unter die Regelung des § 2 Abs. 1 Nr. 1 ZwVbG fällt, also eine „wiederholte nach Tagen oder Wochen bemessenen Vermietung als Ferienwohnung oder Fremdenbeherbergung“ vorliegt.

Fremdenbeherbergung meint „die entgeltliche Überlassung von Wohnraum an Personen zur vorübergehenden Unterkunft bzw. ohne eine auf Dauer angelegte Wohnnutzung“

– VG Berlin, Urt. v. 04.03.2020 – 6 K 420.19, BeckRS 2020, 9182, Rn. 24;
Urt. v. 19.09.2018 – VG 6 K 1.18, BeckRS 2018, 38200, Rn. 24 –

Die Abgrenzung der Fremdenbeherbergung von der Wohnnutzung erfolgt grundsätzlich anhand derselben Kriterien wie im Bauplanungsrecht.

– Schuldt, „Co-Living und Serviced Apartments – rechtliche Rahmenbedingungen für neue Wohnformen“, in: GE 2019, S. 775 (777);
Weber, „Zum Begriff des ‚Wohnens‘“, in: NZM 2018, S. 70 (70) –

Anders als im Bauplanungsrecht kommt jedoch eine Zweckentfremdung unter dem Gesichtspunkt, dass eine zuvor zum Zweck des Dauerwohnens genutzte Wohnung nun nur noch zeitweise bewohnt wird, nicht in Betracht. Denn – wie bereits für das Wohnen in einer Zweitwohnung dargelegt – fehlt es insofern an einer im Sinne des Zweckentfremdungsrechts relevanten Unterscheidbarkeit dieser Wohnarten.

– vgl. *OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 17.09.2020 – OVG 5 N 36.17, NZM 2021, 50 (51 f., Rn. 8 ff.)*; Beckmann, „Genehmigungspflicht von Modellen des ‚Wohnens auf Zeit‘ in Gebieten ...“, in: *BauR 2023, S. 1376 (1383)* –

Ob eine Fremdenbeherbergung vorliegt, ist „anhand des Nutzungskonzepts des Vermieters und seiner grundsätzlichen Verwirklichung zu bestimmen, ohne dass es auf das individuelle Verhalten einzelner Nutzer ankommt“.

– *VG Berlin, Urt. v. 19.09.2018 – VG 6 K 1.18, BeckRS 2018, 38200, Rn. 26; Beschl. v. 30.01.2018 – 6 L 784/17, BeckRS 2018, 38199, Rn. 28; vgl. auch VGH München (12. Senat), Beschluss vom 26.11.2015 - 12 CS 15.2257, BeckRS 2015, 55606, Rn. 14 –*

Allerdings ist „[d]ie Grenze zwischen einer verbotenen Fremdenbeherbergung und einer zweckentfremdungsrechtlich zulässigen Wohnnutzung [...] im Hinblick auf das Ziel des Zweckentfremdungsverbots zu ziehen“.

– *VG Berlin, Urt. v. 19.09.2018 – VG 6 K 1.18, BeckRS 2018, 38200, Rn. 24; vgl. auch OVG Berlin, Beschl. v. 28.05.1993 – 5 S 24/93, NVwZ 1994, 799 f.* –

Insoweit soll nach dem Willen des Gesetzgebers „die Überlassung von Wohnraum durch befristete Mietverträge an Personen, die ihren Lebensmittelpunkt für einen begrenzten, in der Regel längeren Zeitraum nach Berlin verlagern, nicht unter das Zweckentfremdungsverbot fallen“.

– *VG Berlin, Urt. v. 04.03.2020 – 6 K 420.19, BeckRS 2020, 9182, Rn. 35; Beschl. v. 30.01.2018 – 6 L 784/17, BeckRS 2018, 38199, Rn. 28 –*

Dagegen kommt es bei Vorliegen von Indizien „für eine Fremdenbeherbergung zur Befriedigung eines vorübergehenden Unterkunftsbedarfs auch nicht entscheidend darauf an, ob die Nutzer einen weiteren Wohnsitz haben [...] bzw. ob sie aufgrund des zweckgebundenen Aufenthalts ohnehin nicht Nachfrager auf dem Wohnungsmarkt sind“, da

auch in diesen Fällen „geschützter Wohnraum verloren [geht], weil durch die Fremdenbeherbergung nur ein vorübergehender Unter-
kunftsbedarf befriedigt wird“.

– VG Berlin, Beschl. v. 30.01.2018 – 6 L 784/17, BeckRS 2018, 38199,
Rn. 28 –

Sofern zuvor zu Wohnzwecken genutzter Wohnraum folglich im Rah-
men eines Wohn-Zeit-Modells zur Beherbergung genutzt wird, steht
die Zulässigkeit dieser Nutzung demzufolge unter dem Genehmi-
gungsvorbehalt aus § 1 Abs. 1 ZwVbG. Lässt sich der Aufenthalt in
Wohn-Zeit-Modellen hingegen als Wohnnutzung einordnen, ist eine
entsprechende „Umnutzung“ zweckentfremdungsrechtlich nicht ge-
nehmigungspflichtig.

– vgl. Schuldt, „Co-Living und Serviced Apartments – rechtliche Rah-
menbedingungen für neue Wohnformen“, in: GE 2019, S. 775 (777) –

V. Repressive Steuerungsmittel

1. Untersagung der Nutzung

Sofern Anlagen im Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschrif-
ten genutzt werden, kann diese Nutzung gemäß § 80 S. 2 BauO Bln
untersagt werden. Für den Fall der hier in Rede stehenden Formen des
Wohnens auf Zeit kommen insofern Verstöße gegen das Baupla-
nungs- sowie gegen das soziale Erhaltungsrecht in Betracht.

Ein Verstoß gegen Bauplanungsrecht liegt etwa dann vor, wenn eine
Wohnung ohne entsprechende Genehmigung (§ 29 Abs. 1 BauGB) als
Beherbergungsbetrieb genutzt wird. Soll eine diesbezügliche Nut-
zungsuntersagung erfolgen, ist diese hinreichend zu begründen. Ins-
besondere sind in dem Bescheid Beweise für die Nutzung als Beher-
bergungsbetrieb konkret zu benennen.

– vgl. VG Berlin, Beschl. v. 23.01.2012 – 19 L 294.11, BeckRS 2012,
217309, unter 1. –

Zudem bedarf es „konkreter Feststellungen dazu, welche Nutzungen
möglicherweise genehmigt sind und welche Nutzungen tatsächlich
ausgeübt werden“.

– OVG Münster, Beschl. v. 29.11.2004 – 10 B 2076/04, BeckRS 2004,
27548, Rn. 8 –

Gleiches gilt für den Fall, dass die Umnutzung einer Wohnung in ein Wohn-Zeit-Modell ohne die erforderliche Genehmigung nach § 172 Abs. 1 S. 1 BauGB erfolgt. Es sind hierzu die Mietverträge der Bewohner anzufordern. Diese erlauben auch einen Schluss darauf, ob die Vermietung direkt durch den Haus- bzw. Wohnungseigentümer oder durch eine Zweckgesellschaft als gewerbliche Zwischenmieterin erfolgt. Die insofern ermittelten Personen sind anzuhören (§ 28 Abs. 1 VwVfG).

Die Nutzungsuntersagung sollte die befristete Vermietung untersagen. Erfolgt die Vermietung nicht durch den Grundstückseigentümer selbst, ist die Nutzungsuntersagung sowohl an den Eigentümer als auch die vermietende Zweckgesellschaft zu richten. Es sind in diesem Fall die Vermietung und die Untervermietung zu untersagen, also zwei gesonderte Bescheide zu erlassen.

Die Verpflichtung sollte nur für Neuvermietungen ab dem Zeitpunkt des Zugangs der Anordnung ausgesprochen werden. Sind Wohnungen zu diesem Zeitpunkt bereits befristet vermietet, dürfte es sich zur Vermeidung einer Duldungsverfügung empfehlen, die Verpflichtung durch das Ende der vertraglich vereinbarten Mietdauer aufschiebend zu bedingen. In diesem Fall wäre dem Eigentümer bzw. dem Hauptmieter darüber hinaus die Verlängerung des betreffenden Mietverhältnisses zu untersagen. Ferner ist die Verpflichtung auszusprechen, die betroffenen Mieter unverzüglich davon in Kenntnis zu setzen, dass eine Verlängerung des Mietverhältnisses ausscheidet.

Die Nutzungsuntersagung kann für sofort vollziehbar erklärt werden (§ 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO) und mit einer Zwangsgeldandrohung versehen werden (§ 8 Abs. 1 S. 1 VwVfG Bln, §§ 6, 9, 11, 13 Abs. 5 VwVG).

2. Verhängung eines Bußgeldes

Ordnungswidrig verhält sich gemäß § 85 Abs. 1 Nr. 7 BauO Bln, wer ohne die erforderliche Baugenehmigung bauliche Anlagen benutzt. Dasselbe gilt gemäß § 7 Abs. 1 Nr. 1 ZwVbG bei einer ungenehmigten Zweckentfremdung von Wohnraum. Liegt ein entsprechender Verstoß vor, kann folglich ein Bußgeld verhängt werden.

Hervorzuheben ist, dass nach § 85 BauO Bln nur der bauordnungsrechtliche Verstoß, also das Fehlen der Baugenehmigung, sowie nach § 7 ZwVbG nur der zweckentfremdungsrechtliche Verstoß, bußgeldbewährt sind. Dagegen ist das Fehlen der erhaltungsrechtlichen Genehmigung nach §§ 172, 173 BauGB für die Umnutzung einer Wohnung gemäß § 213 Abs. 1 Nr. 4 BauGB keine Ordnungswidrigkeit.

Das Bußgeldverfahren ist ein eigenständiges Verfahren, so dass es einer gesonderten Anhörung des bzw. der Betroffenen bedarf. Eine Vermengung mit dem Verfahren der Nutzungsuntersagung sollte – schon wegen der verschiedenen Rechtsbehelfsmöglichkeiten (Einspruch im Bußgeldverfahren und Widerspruch im Untersagungsverfahren) sowie des Auseinanderfallens der zuständigen Gerichte (Amtsgericht im Bußgeldverfahren, Verwaltungsgericht im Untersagungsverfahren) vermieden werden.

Die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten verjährt gem. § 31 Abs. 2 Nr. 1, Abs. 3 S. 1 OWiG in drei Jahren ab dem Zeitpunkt der Beendigung der ordnungswidrigen Handlung. Die Verjährung wird aber – unter anderem – unterbrochen durch die erste Vernehmung des Betroffenen, die Bekanntgabe, dass gegen ihn das Ermittlungsverfahren eingeleitet ist, sowie die Anordnung dieser Vernehmung oder Bekanntgabe (§ 33 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 OWiG). In diesem Fall beginnt die Frist von Neuem zu laufen (§ 33 Abs. 3 S. 1 OWiG).

Bei der Festsetzung der Höhe des Bußgelds ist § 17 Abs. 2 OWiG zu berücksichtigen, der für fahrlässiges Handeln lediglich eine Ahnung im Höchstmaß mit der Hälfte des angedrohten Höchstbetrags erlaubt.

3. Ausübung des Vorkaufsrechts

Dem Bezirk steht gemäß § 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BauGB ein Vorkaufsrecht an Grundstücken zu, die sich im Geltungsbereich einer sozialen Erhaltungsverordnung befinden. Gemäß § 24 Abs. 3 S. 1 BauGB darf das Vorkaufsrecht nur ausgeübt werden, wenn das Wohl der Allgemeinheit dies rechtfertigt. Die Ausübung des Vorkaufsrechts ist dann vom Wohl der Allgemeinheit gerechtfertigt, wenn damit im Einzelfall dem jeweils angegebenen, sich im gesetzlichen Zulässigkeitsrahmen bewegenden Verwendungszweck entsprochen wird

- BVerwG Beschl. v. 15.2.1990 – 4 B 245.89 - NJW 1990, 2703 -

§ 26 Nr. 4 BauGB schließt die Ausübung des Vorkaufsrechts aus, wenn das Grundstück entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans oder den Zielen und Zwecken der städtebaulichen Maßnahme bebaut ist und genutzt wird und eine auf ihm errichtete bauliche Anlage keine Missstände oder Mängel im Sinne des § 177 Abs. 2 und 3 S. 1 BauGB aufweist.

Unter den weiten Begriff der städtebaulichen Maßnahme im Sinne der 2. Alternative fallen die förmlich im Städtebaurecht ausgeformten Rechtsinstrumente zur gebietsbezogenen Bewältigung städtebaulicher Entwicklungs- und Ordnungsaufgaben, also insbesondere die Durchführung einer städtebaulichen Sanierungs- oder Entwicklungsmaßnahme sowie die Erhaltung baulicher Anlagen.

- Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Stand: 02/2023, § 172 Rn. 23-

In seinem Grundsatzurteil vom 09.11.2021 hat das Bundesverwaltungsgericht entscheiden, dass die vormalige Praxis der Ausübung des Vorkaufsrechtes in den sozialen Erhaltungsgebieten im Land Berlin rechtswidrig war, soweit die Bezirke darauf abgestellt hatten, dass das Allgemeinwohl die Ausübung rechtfertigt, weil der Käufer eine bauliche Aufwertung des Mietshauses bzw. die Begründung von Wohnungseigentum beabsichtigt. Entscheidend sind nach dem Bundesverwaltungsgericht ausschließlich die Verhältnisse im Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung über die Ausübung des Vorkaufsrechtes. Mögliche zukünftige Entwicklungen und Verwendungsabsichten des Käufers haben außer Betracht zu bleiben. Dies ergebe sich aus dem Wortlaut des § 26 Nr. 4 BauGB, der weder unklar noch auslegungsbedürftig sei. Eine teleologische Reduktion, wie sie das Verwaltungsgericht in erster Instanz befürwortet hatte, komme daher nicht in Betracht.

- BVerwG, Urt. v. 09.11.2021 – 4 C 1.20 - NVwZ 2022, 75 -

Vorliegend würde die Ausübung des Vorkaufsrechtes nicht darauf gestützt werden, dass der Käufer eine erhaltungswidrige Verwendung des Grundstücks beabsichtigt, sondern darauf, dass bereits die derzeitige Nutzung des Grundstücks nicht den Zielen und Zwecken der städtebaulichen Maßnahme (also der Erhaltungsverordnung) entspricht. Dabei stellen sich allerdings einige ungeklärte Fragen:

Steht es der Rechtfertigung des Wohls der Allgemeinheit entgegen, dass gegenüber dem Verkäufer bzw. Käufer die erhaltungswidrige Nutzung untersagt werden kann?

Ist es ausreichend für die Rechtfertigung durch das Allgemeinwohl, wenn lediglich eine oder einige Wohnungen nicht dem Erhaltungsziel entsprechend genutzt werden oder ist es für die Ausübung des Vorkaufsrechts erforderlich, dass alle Wohnungen dem Erhaltungsziel zuwider genutzt werden?

Kann der Käufer die Ausübung des Vorkaufsrechts dadurch abwenden, dass er sich gemäß § 27 BauGB dazu verpflichtet, die derzeit nicht im Einklang mit dem Erhaltungsziel stehende Nutzung zu beenden und die Wohnungen wieder zum dauerhaften Wohnen zu vermieten?

Auf die genannten Fragen gibt es derzeit keine verbindlichen Antworten, weil die Rechtsprechung sich mit der Ausübung eines Vorkaufsrechts wegen Fehlnutzung eines Gebäudes in einem sozialen Erhaltungsgebiet, soweit ersichtlich, noch nicht befasst hat. Nach diesseitiger Auffassung würde das Wohl der Allgemeinheit die Ausübung in den genannten Fällen rechtfertigen. Gründe für die Annahme, dass zunächst gegenüber dem Verkäufer eine Nutzungsuntersagung ausgesprochen werden müsste oder dass das Vorkaufsrecht nicht ausgeübt werden könnte, weil gegenüber dem Käufer eine entsprechende Nutzungsuntersagung auch später noch verfügt werden könnte, bestehen nicht. Insbesondere ist das Vorkaufsrecht nicht subsidiär.

Selbstverständlich hängt die Ausübung des Vorkaufsrechts in diesen Fällen davon ab, dass eine dem Erhaltungsziel nicht entsprechende Nutzung vorliegt. Derzeit ist dies nur bei der Vermietung einer Wohnung als Ferienwohnung gesichert. Wird ein Gebäude vollständig zu diesem Zweck genutzt, ohne dass die Ferienwohnungsnutzung genehmigt wäre, könnte das Vorkaufsrecht ausgeübt und das Gebäude anschließend wieder Zwecken des dauerhaften Wohnens zugeführt werden.

Schwieriger ist es, wenn nur ein Teil der Wohnungen zu Ferienwohnzwecken genutzt wird. Jedenfalls wäre es nicht möglich, nur die entsprechenden Wohneinheiten vorzukaufen, da § 24 Abs. 2 BauGB die Ausübung des Vorkaufsrechts an Rechten nach dem Wohnungseigentumsgesetz ausschließt. Der Ankauf des gesamten Grundstücks

dürfte dagegen nicht vom Allgemeinwohl getragen sein, wenn nur eine oder wenige Wohnungen als Ferienwohnung genutzt werden.

Befinden sich in dem Gebäude keine Ferienwohnungen, sondern Zweitwohnungen oder „Co-Living“ bzw. „Serviced-Apartments“ hängt die Frage, ob die Ausübung des Vorkaufsrechts durch das Wohl der Allgemeinheit gerechtfertigt ist davon ab, ob eine formell bzw. materiell illegale Nutzung vorliegt. Nur dann könnte davon gesprochen werden, dass das Grundstück nicht entsprechend den Zielen der städtebaulichen Maßnahme genutzt wird. Bei Nutzung einer vormaligen Dauerwohnung als Zweitwohnung wäre dies nur dann der Fall, wenn man mit dem Oberverwaltungsgericht Lüneburg die „Umnutzung einer Wohnung zu einer Zweitwohnung als Nutzungsänderung im Sinne des § 172 Abs. 1 S. 1 BauGB“ ansähe.

Bei einer Nutzung zur Vermietung im Rahmen eines Wohn-Zeit-Modells läge eine illegale Nutzung jedenfalls dann vor, wenn sich diese Nutzung als Beherbergung darstellt. Würde sie sich bauplanungsrechtlich (weiterhin) als Wohnnutzung darstellen, widerspräche die Nutzung nur dann dem Erhaltungsziel, wenn man mit der in diesem Gutachten vertretenen Auffassung davon ausgeht, dass der Übergang von einer Vermietung zu Zwecken des Dauerwohnens zu einer temporären Wohnungsvermietung eine Nutzungsänderung im Sinne des § 172 Abs. 1 S. 1 BauGB darstellt, die im Erhaltungsgebiet grundsätzlich nicht genehmigt werden kann.

Es dürfte sich im Ergebnis empfehlen, das Vorkaufsrecht nur dann auszuüben, wenn ein erheblicher Teil der früheren Dauerwohnungen in dem Gebäude formell und materiell illegal als Ferienwohnungen vermietet werden oder darin eine temporäre Wohnungsvermietung erfolgt, die bauplanungsrechtlich als Beherbergung einzustufen ist. In allen anderen Fällen sollte zunächst die Rechtsprechung zu der Frage des Verständnisses des Begriffs der Nutzungsänderung nach § 172 BauGB abgewartet werden.

C. Zusammenfassung/Ergebnis

Im Ergebnis ist Folgendes festzuhalten:

1. Modelle des Wohnens auf Zeit gibt es bereits seit langem. Unter den Begriff fallen bei einem weiten Verständnis alle Nutzungen, bei denen das Kriterium der auf Dauer angelegten Häuslichkeit nicht erfüllt ist. Neben der heute in § 13a BauNVO eigenständig geregelten Ferienwohnungsnutzung fallen unter den Begriff auch andere Formen der temporären Nutzung einer Wohnung, etwa die Nutzung als Zweitwohnung sowie das sog. Boarding-house.

Zivilrechtlich unterliegen Wohn-Zeit-Modelle nicht dem Verbot der Befristung von Wohnraummietverträgen. Darüber hinaus sind sie nicht an die sog. „Mietpreisbremse“ gebunden. Rechtmäßig ist die entsprechende Vermietungspraxis nur, wenn im Mietvertrag ein kurzfristiger Sonderbedarf des Mieters benannt bzw. vereinbart und eine bestimmte Mietdauer nicht überschritten wird. In der Praxis erfolgt die Vermietung zumeist auf eine Dauer von drei Monaten bis zu einem Jahr.

In jüngster Zeit haben verschiedene Vermietungsangebote, die sich der Zuordnung zu einer dieser etablierten Wohnformen entziehen, zugenommen. Häufig findet man die Bezeichnung als „Serviced Apartments“ oder „Co-Living“. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um Geschäftsmodelle der zimmerweisen Vermietung möblierter Wohnungen mit diversen Gemeinschaftseinrichtungen und Service-Angeboten.

Die Vermietung als „Serviced Apartments“ oder „Co-Living“ ist für die Anbieter regelmäßig deutlich lukrativer als die Vermietung als „Dauerwohnung“, weil die Mieten die üblichen Wohnungsmieten zumeist um ein Vielfaches überschreiten. Da sich die Nutzung zumeist nicht in Neubauwohnungen, sondern in Bestandswohnungen vollzieht, werden dem Wohnungsmarkt hierdurch zahlreiche Wohnungen entzogen. Daraus ergibt sich das Bedürfnis, die unkontrollierte Zunahme derartiger Nutzungen zu steuern. Möglichkeiten bieten insoweit das Städtebaurecht sowie das Zweckentfremdungsverbotsrecht.

2. Bauplanungsrechtlich kann die Einordnung der Wohn-Zeit-Modelle nicht pauschal erfolgen, sondern bedarf der Prüfung im Einzelfall. Je nach ihrer konkreten Ausgestaltung können derartige Modelle als Wohnnutzungen oder als Formen der Beherbergung einzustufen sein.

- 2.1 Insoweit kann daher versucht werden, die Zulässigkeit von Wohn-Zeit-Modellen durch Bebauungsplan zu steuern: Dies kann durch Auswahl eines „geeigneten“ Baugebiets nach den §§ 2 ff. BauNVO gegebenenfalls unter Einsatz der sog. Feinsteuerung gemäß § 1 Abs. 5, 9 BauNVO erfolgen. Auf diese Weise können etwa Beherbergungsbetriebe eigenständig erfasst und ihre Zulässigkeit gesteuert werden. Das gleiche gilt für Ferienwohnungen, die heute gemäß § 13a BauNVO einen eigenen Nutzungstyp darstellen.

Nicht abschließend geklärt ist bisher, ob auch die Steuerung von Zweitwohnungen durch Bebauungsplan möglich ist. Soweit feststellbar, geht bisher allein das Obergerverwaltungsgericht Lüneburg davon aus, dass die Nutzung einer Wohnung als Zweitwohnung eine durch Bebauungsplan gemäß § 1 Abs. 5, 9 BauNVO steuerbare eigenständige Unterart der Wohnnutzung darstellt. Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hierzu liegt noch nicht vor. (Andere) Wohn-Zeit-Modelle sind bislang in der Rechtsprechung überhaupt noch nicht als eigenständige Nutzungsformen, deren Zulässigkeit einer Feinsteuerung nach § 1 Abs. 5, 9 BauNVO zugänglich wäre, angesehen worden. Dies erscheint jedoch nicht zwingend. Denn entsprechende Modelle sind in der sozialen und ökonomischen Realität durchaus nachweisbar. Für ihren Ausschluss können zudem besondere städtebauliche Gründe sprechen.

- 2.2 Im Übrigen erfolgt die planungsrechtliche Steuerung in den Gebieten nach § 30, 34 oder 35 BauGB über den bauordnungsrechtlichen Genehmigungsvorbehalt für eine Nutzungsänderung. Darunter versteht die Rechtsprechung jede Veränderung des Nutzungszwecks einer baulichen Anlage, durch die die der genehmigten Nutzung eigene Variationsbreite verlassen bzw. überschritten wird. Dies ist wiederum dann der Fall, wenn die neue Nutzung einer eigenständigen Regelung im Bebauungsplan zugänglich wäre.

Die Umnutzung einer Dauerwohnung zu einer Ferienwohnung stellt danach immer eine genehmigungsbedürftige Nutzungsänderung dar. Bei der Umnutzung einer „Dauerwohnung“ in eine „Zweitwohnung“ käme man dagegen nur dann zu einer genehmigungspflichtigen Wohnungsänderung, wenn man mit dem Obergerverwaltungsgericht Lüneburg davon ausginge, dass es sich bei einer Zweitwohnung um eine selbstständige Unterart des Wohnens handelt. Für alle (anderen) Wohn-Zeit-Modelle gilt, dass diese jedenfalls dann eine genehmigungspflichtige Änderung darstellen, wenn die beabsichtigte Nutzung im Einzelfall als Beherbergung eingestuft werden muss.

Ist dies nicht der Fall, liegt keine genehmigungspflichtige Nutzungsänderung vor.

3. In den sozialen Erhaltungsgebieten Berlins stellt sich darüber hinaus die Frage, ob der Übergang von einer Vermietung als „Dauerwohnung“ zu einer temporären Wohnungsvermietung erhaltungsrechtlich gemäß § 172 Abs. 1 S. 1 BauGB genehmigungspflichtig ist. Dies hängt vom Verständnis des Begriffs der Nutzungsänderung im Sinne des § 172 BauGB ab. Die herrschende Meinung fordert für das Vorliegen einer Nutzungsänderung nach § 172 BauGB eine städtebauliche Relevanz im Sinne des § 29 Abs. 1 BauGB. Dies führt dazu, dass eine erhaltungsrechtliche Genehmigungspflicht nur dann bestünde, wenn die entsprechende Nutzungsänderung auch einer Baugenehmigung bedarf. Die Vermietung einer Wohnung im Rahmen eines Wohn-Zeit-Modells wäre danach nur eine erhaltungsrechtlich genehmigungspflichtige Nutzungsänderung, wenn das Nutzungsverhältnis als Beherbergung anzusehen wäre.

Nach diesseitiger Rechtsauffassung sprechen überwiegende Gründe gegen dieses Verständnis: Der Begriff der Nutzungsänderung in § 172 BauGB unterscheidet sich nach Sinn und Zweck vom Begriff der Nutzungsänderung nach § 29 BauGB. Bei § 172 BauGB geht es nicht darum, ein Vorhaben einer präventiven Zulässigkeitskontrolle unter den Gesichtspunkten Art der Nutzung, Maß der Nutzung, Bauweise und überbaubarer Grundstücksfläche zu unterwerfen, sondern darum, eine drohende Veränderung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung abzuwehren.

Es ist anerkannt, dass der Genehmigungsvorbehalt weit auszulegen ist und alle Nutzungsänderungen erfasst, die sich auf das Erhaltungsziel auswirken können. Dies muss nach diesseitiger Überzeugung auch dann gelten, wenn die Änderung der Nutzung nicht dazu führt, dass die Variationsbreite der Wohnungsnutzung überschritten und in den Räumlichkeiten im Sinne des Planungsrechts nicht mehr gewohnt wird. Vielmehr reicht es bereits aus, wenn sich die Bedingungen der Vermietung dergestalt ändern, dass die Wohnung der Wohnbevölkerung, deren Zusammensetzung es zu schützen gilt, künftig nicht mehr zur Verfügung steht. Dies ist insbesondere immer dann der Fall, wenn die Vermietung der Wohnung nur noch möbliert bzw. kurzfristig erfolgt. Folgt man dem, wäre sowohl die Umnutzung einer „Dauerwohnung“ in eine Ferienwohnung oder in eine Zweitwohnung als auch deren Vermietung im Rahmen eines Wohn-Zeit-Modells eine nach § 172 Abs. 1 S. 1 BauGB genehmigungspflichtige Nutzungsänderung.

4. Wenn und solange die Versorgung der Bevölkerung in Berlin mit ausreichendem Wohnraum zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist, darf Wohnraum im Land Berlin oder in den einzelnen Bezirken gemäß § 1 ZwVbG ferner nur mit Genehmigung des zuständigen Bezirksamts zu anderen als Wohnungszwecken genutzt werden.

Hinsichtlich der wiederholten Vermietung einer Wohnung zum Zwecke einer nach Tagen oder Wochen bemessenen Vermietung als Ferienwohnung oder Fremdenbeherbergung stellt § 2 Abs. 1 Nr. 1 ZwVbG ausdrücklich klar, dass insoweit eine genehmigungspflichtige Zweckentfremdung vorliegt. Die Begründung einer Wohnung als Zweitwohnung stellt dagegen keine Zweckentfremdung dar, ist somit auch nicht entsprechend steuerbar. Für die genannten Wohn-Zeit-Modelle folgt daraus, dass sie (nur) dann zweckentfremdungsgenehmigungspflichtig sind, wenn die konkrete Ausgestaltung der Nutzung den genannten Grundsätzen für eine Ferienwohnungsvermietung bzw. Fremdenbeherbergung entspricht. Dagegen fällt die Überlassung von Wohnraum an Personen, die ihren Lebensmittelpunkt für einen begrenzten, in der Regel längeren Zeitraum nach Berlin verlagern, nicht unter das Zweckentfremdungsverbot.

5. Fehlt für eine Nutzung von Räumlichkeiten die erforderliche Baugenehmigung und liegt auch keine offenkundige Genehmigungsfähigkeit vor, kann die Nutzung als Ferienwohnung, sowie – unter den vorgenannten Voraussetzungen – auch als Zweitwohnung bzw. als temporäres Wohnen nach § 80 BauO Bln untersagt werden. In tatsächlicher Hinsicht kann eine Schwierigkeit insoweit darin bestehen, herauszufinden, wem die Wohnung gehört und wer sie (unter-)vermietet. Häufig bedienen sich Eigentümer gewerblicher Zwischenmieter, die die Wohnungen dann über das Internet als „Co-Living“ etc. bewerben und vermieten. Möglicherweise bedarf es dann mehrerer Anhörungen und genauer Recherchen, um den Verstoß beschreiben und nachweisen zu können. Um zu verhindern, dass der (temporäre) Mieter zur Duldung verpflichtet werden muss, sollte die Nutzungsuntersagung nur zukünftige Mietverhältnisse bzw. Verlängerungen des bestehenden Mietverhältnisses erfassen.
6. Unabhängig von der Untersagung der Nutzung kann in den Fällen des Verstoßes gegen die bauordnungsrechtliche Genehmigungspflicht sowie gegen das Zweckentfremdungsverbot ein Bußgeld verhängt werden. Allein ein Verstoß gegen das erhaltungsrechtliche Genehmigungserfordernis

nach §§ 172, 173 BauGB rechtfertigt demgegenüber nicht die Einleitung eines Ordnungswidrigkeitsverfahrens, weil § 213 Abs. 1 Nr. 4 BauGB die ungenehmigte Nutzungsänderung im Gebiet einer Erhaltungssatzung bzw. -verordnung nicht mit einem Bußgeld belegt.

7. Nach § 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BauGB steht dem Bezirk ein Vorkaufsrecht an Grundstücken im Geltungsbereich einer sozialen Erhaltungssatzung zu. Erforderlich ist die Rechtfertigung der Ausübung durch die Allgemeinheit. Dies ist bereits dann der Fall, wenn der Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung mit der Ausübung gedient werden soll. § 26 Nr. 4 BauGB steht der Ausübung nicht entgegen, wenn die Wohnungen nicht dem Erhaltungsziel entsprechend (zu Wohnzwecken) genutzt werden. Nach hier vertretener Auffassung träfe dies nicht nur auf gewerbliche Nutzungen, sondern auch auf temporäre Wohnnutzungen zu. Allerdings stellen sich insoweit einige noch ungeklärte Fragen, so etwa, ob es erforderlich ist, dass alle, jedenfalls aber ein nennenswerter Anteil der Wohnungen nicht dem Erhaltungsziel entsprechend genutzt werden. Jedenfalls dann, wenn in einem als Wohnhaus genehmigten Gebäude überwiegend Ferienwohnungen vorhanden sind, für die eine Baugenehmigung nicht vorliegt, dürfte das Allgemeinwohl die Ausübung rechtfertigen. Hinsichtlich der Frage, ob dies mit der hier vertretenen Auffassung auch bei temporären Nutzungen, die bauplanungsrechtlich als Wohnen einzustufen sind, gilt, bleibt die Klärung der Rechtslage durch die Rechtsprechung abzuwarten.