

Rechtsgutachten

Wechsel zu Zeitwohnen als erhaltungsrechtliche Nutzungsänderung –

Rechtliche Bewertung der geplanten Berliner Verwaltungspraxis

erstattet durch die Rechtsanwälte

Prof. Dr. Dr. h. c. Ulrich Battis,
Dr. Jan Hennig, Dr. Olaf Schmechel, Dr. Anna Charlotte Kümpers
unter Mitarbeit von Alicia Weil

im Auftrag der

Wunderflats GmbH

13. Januar 2026

BERLIN

Anton-Wilhelm-Amo-Str. 42
10117 Berlin
T +49 30 203907-0
F +49 30 203907-44
berlin@gsk.de

FRANKFURT/M.

Bockenheimer Landstr. 24
60323 Frankfurt am Main
T +49 69 710003-0
F +49 69 710003-144
frankfurt@gsk.de

HAMBURG

Neuer Wall 69
20354 Hamburg
T +49 40 369703-0
F +49 40 369703-44
hamburg@gsk.de

HEIDELBERG

Mittermaierstraße 31
69115 Heidelberg
T +49 6221 4566-0
F +49 6221 4566-44
heidelberg@gsk.de

MÜNCHEN

Karl-Scharnagl-Ring 8
80539 München
T +49 89 288174-0
F +49 89 288174-44
muenchen@gsk.de

LUXEMBURG

GSK Stockmann SA
44, Avenue John F. Kennedy
L-1855 Luxembourg
T +352 271802-00
F +352 271802-11
luxembourg@gsk-lux.com

LONDON

GSK Stockmann International
Rechtsanwaltsgesellschaft mbH,
Zweigniederlassung London
Queens House, 8-9 Queen Street
London EC4N 1SP
United Kingdom
T +44 20 4512687-0
london@gsk-uk.com

Verzeichnis der Partner unter gsk.de

GSK STOCKMANN

Rechtsanwälte Steuerberater Part-
nerschaftsgesellschaft mbB
Sitz München,
Amtsgericht München
Partnerschaftsregister 533

GSK.DE

* Notare an den Standorten
Berlin und Frankfurt am Main



Inhaltsverzeichnis

A. Sachverhalt.....	4
B. Executive Summary.....	6
C. Rechtliche Würdigung.....	8
I. Keine erhaltungsrechtliche Nutzungsänderung bei befristeter Vermietung.....	8
1. Nutzungsart des Wohnens.....	8
a) Auf Dauer angelegte Häuslichkeit.....	9
i) Häuslichkeit.....	9
ii) Auf Dauer angelegt.....	10
(a) Zeitliche Komponente.....	10
(b) Nutzungskonzept: Wohnen.....	11
(c) Typische Mietergruppen erfüllen Dauermerkmal.....	11
b) Eigengestaltung der Haushaltsführung.....	12
c) Freiwilligkeit des Aufenthalts.....	12
2. „Nutzungsänderung“ als einheitlicher Begriff.....	13
a) Bauplanungsrechtliches Verständnis von „Nutzungsänderung“.....	13
b) Erhaltungsrechtliches Verständnis gleicht bauplanungsrechtlichem Verständnis.....	13
c) Keine abweichende Auslegung möglich.....	14
II. Keine Kompetenz des Landesgesetzgebers.....	15
1. Bodenrecht: Abschließende bundesrechtliche Regelungen.....	15
a) Kompetenz des Bundesgesetzgebers.....	15
b) Einheitlicher Begriff der Nutzungsänderung im Baugesetzbuch.....	16
2. Mietrecht: Abschließende bundesrechtliche Regelungen.....	17
a) Bundeskompetenz im Mietpreisrecht.....	17
b) Erhaltungsrecht: Kein Instrument des Mieterschutzes.....	18
III. Amtshaftungsrisiken bei Anwendung der Ausführungsvorschriften.....	19



1.	Nutzungsänderung: Bundesrecht maßgeblich	20
2.	Amtshaftung bei Anwendung der Ausführungsvorschriften	20
	a) Handeln in Ausübung eines öffentlichen Amtes.....	21
	b) Verletzung einer drittbezogenen Amtspflicht	21
	c) Verschulden regelmäßig erfüllt	22
	d) Kausaler Schaden: Entgangener Mietzins.....	22
	e) Kein Ausschluss der Amtshaftung	22
	f) Land Berlin als Anspruchsgegnerin.....	22
IV.	Sachgerechte Anknüpfungspunkte zur Bekämpfung missbräuchlicher Vermietungspraktiken	22
1.	Zeitwohnen als falscher Anknüpfungspunkt	23
2.	Sachgerechte Instrumente	23
	a) Ausbau Mietpreisprüfstelle und Durchsetzung § 5 WiStrG	23
	b) Durchsetzung des Wohnungsaufsichtsgesetzes	24
	c) Fehlbelegungsabgabe.....	24
	d) Regulierung und Kontrolle der Untervermietung von Sozialwohnungen	25
	i) Untervermietung im Altbestand: Fehlende Kontrollmechanismen	25
	ii) Neuförderungen ab 2014: Regelungslücke bei Untervermietung	26
	iii) Handlungsbedarf für effektive Wohnraumförderung.....	26

A. Sachverhalt

- 1 Der Berliner Wohnungsmarkt ist seit Jahren durch eine anhaltend hohe Nachfrage und ein begrenztes Angebot geprägt, was in zahlreichen Bezirken zu einer als angespannt eingestuften Marktlage führt. In Berlin finden sich unterschiedliche Wohnmodelle, die auf verschiedene Bedarfe reagieren: Neben das auf Dauer angelegte Wohnen treten befristete Vermietungsformen möblierter Wohnungen. Der Bedarf an möbliertem Wohnen auf Zeit (Zeitwohnen) entsteht insbesondere, wenn Berufstätige, Projektmitarbeiter, ausländische Fachkräfte und Studierende sowie sonstige temporäre Nutzergruppen kurzfristig und vorübergehend Wohnungen benötigen. Um den Bedürfnissen dieser Nutzergruppen zu entsprechen, müssen diese Wohnungen voll möbliert sein, über einen Internetanschluss verfügen und mit kurzer Vorlaufzeit von wenigen Tagen oder Wochen bezugsfertig sein.
- 2 Auf diesen Bedarf an leicht zugänglichen Zeitwohnungen reagiert die marktführende Online-Plattform Wunderflats mit Sitz in Berlin. Wunderflats bringt zur Deckung des Bedarfs an Wohnraum auf Zeit Angebot und Nachfrage von Vermietern und Mietern für möbliertes Wohnen auf Zeit zusammen. Insbesondere ausländische Mieter, die ihren Wohnsitz (noch) nicht in Deutschland haben, sind oft auf einen Online-Buchungsprozess ohne physische Anwesenheit und Wohnungsbesichtigung angewiesen, um eine Wohnung für ihren (vorübergehenden) Aufenthalt anzumieten zu können. Neben der Möglichkeit, eine Wohnung ohne physische Anwesenheit anzumieten, reagiert Wunderflats auch auf den Bedarf, eine (Zeit-)wohnung zu mieten, ohne die bei unbefristeten Vermietungen üblichen Bewerbungsunterlagen wie eine Schufa-Auskunft vorlegen zu müssen. Denn eine Schufa-Auskunft kann erst erteilt werden, wenn der potentielle Mieter bereits einen Wohnsitz in Deutschland hat. Dies ist in der Praxis jedoch oftmals nicht der Fall, etwa bei ausländischen Studierenden oder Fachkräften. Ein Online-Buchungsprozess vermeidet zudem Sprachbarrieren, die es auf dem physischen Wohnungsmarkt oft schwierig bis unmöglich machen, eine Wohnung zu finden.
- 3 Um den angespannten Wohnungsmarkt zu stabilisieren und Verdrängungseffekten entgegenzuwirken, verfolgen einige Berliner Bezirke wie Neukölln und Friedrichshain-Kreuzberg eine restriktive Verwaltungspraxis im Geltungsbereich sozialer Erhaltungsverordnungen gemäß § 172 Abs. 1 Nr. 2 BauGB (sogenannter Milieuschutz). Die Bezirke behandeln dort die Umstellung von unbefristetem Wohnen auf befristete, regelmäßig möblierte Vermietung als erhaltungsrechtlich relevante Nutzungsänderung. Dies hat zur Konsequenz, dass die Umnutzung einer zuvor dauerhaft genutzten Wohnung in eine Zeitwohnung einer gesonderten Genehmigung des Bezirks bedarf; in der Praxis wird eine solche Genehmigung für die genannte Nutzungsform regelmäßig nicht erteilt.
- 4 Auf Landesebene wird derzeit erwogen, diese bezirkliche Verwaltungspraxis berlinweit zu etablieren. Vor diesem Hintergrund hat der Senat von Berlin in seiner Sitzung vom 06.01.2026 Vorlagen des Senators für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen für ein Wohnraumsicherungsgesetz



sowie ergänzende untergesetzliche Maßnahmen zur Kenntnis genommen. Laut der Pressemitteilung der Senatskanzlei vom 06.01.2026¹ soll das Wohnen auf Zeit wie folgt reguliert werden:

„Der Senat von Berlin setzt mit dem untergesetzlichen Maßnahmenpaket gezielt an mehreren Stellschrauben an, um bezahlbaren Wohnraum zu sichern und Missbrauch zu verhindern. In sozialen Erhaltungsgebieten wird das sogenannte Wohnen auf Zeit künftig einem Genehmigungsvorbehalt unterstellt. Befristete Vermietungen gelten dort grundsätzlich als genehmigungspflichtige Nutzungsänderung, sofern sie nicht unter die Ausnahmen des Paragraph 575 BGB fallen. Ziel ist es insbesondere, gewerbliche Modelle und überbezahlte Zwischenvermietungen einzudämmen, die dem Mietmarkt regulären Wohnraum entziehen; zulässig bleiben befristete Vermietungen des eigenen Haupt- oder Zweitwohnsitzes natürlicher Personen.“

- 5 Es steht zu erwarten, dass die Verwaltungspraxis durch Änderung der „Ausführungsvorschriften Genehmigungskriterien soziale Erhaltungsgebiete“ (Ausführungsvorschriften) in diesem Sinne berlinweit vereinheitlicht werden soll.
- 6 Vor diesem Hintergrund hat uns Wunderflats um rechtliche Bewertung der geplanten berlinweiten Verwaltungspraxis gebeten.

¹ Der Regierende Bürgermeister, Senatskanzlei, Pressemitteilung vom 06.01.2026 „Wohnraumsicherungsgesetz erhöht Schutz der Mieterinnen und Mieter und sichert bezahlbaren Wohnraum in Berlin“, abrufbar unter <https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2026/pressemitteilung.1630514.php>, zuletzt abgerufen am 12.01.2026.

B. Executive Summary

1. Ein Wechsel von unbefristeter unmöblierter Vermietung von Wohnraum auf die Vermietung möblierter Wohnungen zum Zeitwohnen ist **keine erhaltungsrechtliche Nutzungsänderung**, da beide Nutzungen „Wohnen“ sind.
2. Maßgeblich ist das **bundesrechtliche, einheitliche Verständnis der „Nutzungsänderung“** aus dem Baugesetzbuch.
3. Die auf Wunderflats angebotenen Wohnungen dienen der **Nutzungsart „Wohnen“**. Sie erfüllen alle erforderlichen Merkmale des Wohnens: eine auf Dauer angelegte Häuslichkeit, die Eigengestaltung der Haushaltsführung und die Freiwilligkeit. Aufgrund der Mindestmietdauer von einem Monat, der Anmelde-möglichkeit und des Postempfangs handelt es sich weder um einen Betreiberbetrie-b noch um eine Ferienwohnung.
4. Der **Landesgesetzgeber hat keine Kompetenz**, den Begriff der Nutzungsänderung erhaltungsrechtlich eigenständig zu definieren oder zu erweitern oder eigene Unterkategorien des Wohnens im Sinne des Baugesetzbuches zu schaffen.
5. Der Nutzungsänderungsbegriff entstammt dem **Bodenrecht** (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG). Dieses hat der Bundesgesetzgeber **im Baugesetzbuch abschließend und systematisch geregelt**.
6. Das **Erhaltungsrecht ist kein Instrument des Mieterschutzes**. Es muss nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes auf städtebauliche Ziele gerichtet sein.
7. Soweit die erhaltungsrechtliche Genehmigungspflicht für Zeitwohnen auf eine Mietpreisregulierung zielt, steht dem die **bundesrechtlich abschließende Regelung des Mietpreisrechts** als Teil des Bürgerlichen Rechts (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG; §§ 556 ff. BGB) entgegen. Eine landesrechtliche Umgestaltung ist unzulässig.
8. Folgten die Bezirke der geplanten einheitlichen Verwaltungspraxis und wendeten eine vom Bundesrecht abweichende Definition von Nutzungsänderung an, **drohen Amtshaftungsansprüche** gegen das Land Berlin als Rechtsträgerin. Die tatbestandlichen Voraussetzungen (hoheitliches Verwaltungshandeln, Verletzung einer drittbezogenen Amtspflicht zur Beachtung von Bundesrecht, mindestens Fahrlässigkeit bei klarer Kompetenzüberschreitung, kausaler Schaden in Form entgangener Mieteinnahmen) wären erfüllt.
9. **Zeitwohnen ist unverzichtbar** für eine weltoffene Metropole wie Berlin. Zeitwohnen deckt den Bedarf hochqualifizierter Fachkräfte an kurzfristig verfügbarem schlüsselfertigem Wohnraum. Dessen Verfügbarkeit ist essenziell für die Attraktivität dieser Stadt für Menschen, die den Wirtschaftsstandort Berlin antreiben.



10. **Konsequente Rechtsdurchsetzung** gegen Vermietungsmissbrauch kann Berlin zielgenau entlasten und bezahlbaren Wohnraum schützen. Missbräuchliche und illegale Vermietungspraktiken sollten konsequent verfolgt und sanktioniert werden. So kann auch eine erhaltungswidrige Veränderung der Wohnbevölkerung eingedämmt werden: Die Mietpreisprüfstelle sollte weiter ausgebaut werden und Mietpreisüberhöhungen könnten strenger geahndet werden. Die Überbelegung von Wohnungen sollte verfolgt und sanktioniert werden. Mittels Fehlbelegungsabgabe könnten geförderte Wohnungen an berechnigte Haushalte zurückgegeben werden. Die Untervermietung von Sozialwohnungen sollte landesrechtlich einheitlich reguliert, kontrolliert und Verstöße sanktioniert werden.

C. Rechtliche Würdigung

- 7 Der Wechsel von einer unbefristeten unmöblierten Vermietung von Wohnraum zu einer Vermietung von möblierten Wohnungen auf Zeit ist nach geltendem Recht keine erhaltungsrechtliche Nutzungsänderung (dazu unter I). Wollte man dies ändern, fehlte dem Landesgesetzgeber die Kompetenz, den Begriff der „Nutzungsänderung“ anders zu fassen oder auszulegen (dazu unter II). In der Konsequenz ist ausschließlich das bundesrechtliche Verständnis der „Nutzungsänderung“ maßgeblich, eine abweichende Interpretation und Verwaltungspraxis der Berliner Bezirke begründete Amtshaftungsansprüche gegen das Land (dazu unter III). Um die angespannte Situation auf dem Berliner Wohnungsmarkt zu verbessern, ist es zielführender, die illegale Vermietungspraktiken stärker zu regulieren und zu kontrollieren (dazu unter IV).

I. Keine erhaltungsrechtliche Nutzungsänderung bei befristeter Vermietung

- 8 Die Genehmigungspflicht von Nutzungsänderungen in Erhaltungsgebieten ist im Besonderen Städtebaurecht nach dem Baugesetzbuch (BauGB) verankert. Die Nutzungsart des „Wohnens“ ist ein bauplanungsrechtlicher Rechtsbegriff, der nach den gesetzlichen Bestimmungen und der dazu ergangenen Rechtsprechung durch eine auf Dauer angelegte Häuslichkeit, eigene Haushaltsführung und Freiwilligkeit geprägt ist; diese Merkmale erfüllen Dauerwohnen und befristetes Wohnen gleichermaßen (dazu unter 1). Dabei ist auf einen einheitlichen Nutzungsänderungsbegriff im Rahmen des Baugesetzbuches abzustellen (dazu unter 2). Weder die bauplanungsrechtliche Genehmigungspflicht nach § 29 Abs. 1 BauGB noch die erhaltungsrechtliche Genehmigungspflicht nach § 172 Abs. 1 Satz 1 BauGB wird deshalb durch die bloße Befristung des Wohnens ausgelöst.

1. Nutzungsart des Wohnens

- 9 Auf Wunderflats angebotene Wohnungen dienen der Nutzungsart des „Wohnens“ im Sinne des Bauplanungsrechts.
- 10 Aus bauplanungsrechtlicher Sicht ist die Nutzungsart „Wohnen“ durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts inhaltlich konturiert. Maßgeblich sind drei kumulative Tatbestandsvoraussetzungen: eine auf Dauer angelegte Häuslichkeit (dazu unter a), die Eigengestaltung der Haushaltsführung (dazu unter b) und die Freiwilligkeit des Aufenthalts (dazu unter c).² Die Nutzungsart des Wohnens ist insbesondere von Nutzungsarten zur Beherbergung und zu sozialen

² BVerwG, Beschl. v. 25.03.1996 – 4 B 302/95, juris Rn. 12; Beschl. v. 20.12.2016 – 4 B 49/16, juris Rn. 7; Urt. v. 18.10.2017 – 4 C 5/16, juris Rn. 17.

Einrichtungen abzugrenzen.³ Entscheidend für die Erfüllung des Wohnbegriffs sind die konkreten Umstände des Einzelfalls, wobei auf das jeweilige Nutzungskonzept abzustellen ist.⁴

11 Das Bundesverwaltungsgericht hat diese Kriterien in ständiger Rechtsprechung entwickelt und mehrfach hervorgehoben.⁵

a) Auf Dauer angelegte Häuslichkeit

12 Die auf der Online-Plattform Wunderflats angebotenen Wohnungen entsprechen dem Merkmal der „auf Dauer angelegten Häuslichkeit“.

13 „Auf Dauer angelegte Häuslichkeit“ meint nicht notwendig eine unbefristete, lebenslange Bindung, sondern eine auf eine gewisse Zeit verfestigte Wohn- und Lebensführung in einer eigenen häuslichen Sphäre.

i) Häuslichkeit

14 Die Wohnung oder das Haus muss nach der Rechtsprechung zur Häuslichkeit geeignet und bestimmt sein. Hierfür ist eine bauliche Abgeschlossenheit gegenüber anderen Wohnungen oder Räumen ebenso erforderlich wie das Vorhandensein von Sanitär- und Kocheinrichtungen.⁶ Zur Führung eines häuslichen Lebens gehört somit eine gewisse Mindestausstattung des Wohnbereiches, die diese gerade von einem Provisorium oder einer reinen Schlafstätte unterscheidet.⁷ Die auf Wunderflats angebotenen Wohnungen sind zur Häuslichkeit geeignet und bestimmt; sie sind bezugsfertig, d.h. sie sind möbliert, mit Elektrogeräten und Haushaltsgegenständen ausgestattet und verfügen über einen Internetanschluss. Diese Merkmale sowie die Tatsache, dass sich die Mieter in den jeweiligen Wohnungen melden und Post empfangen können, spricht in Negativabgrenzung zum Beherbergungsbetrieb für die Annahme des Wohnens:⁸ ein Beherbergungsbetrieb erfordert dagegen, dass Räume ständig wechselnden Gästen zur Verfügung gestellt werden, ohne dass diese dort ihren häuslichen Wirkungskreis unabhängig gestalten können.⁹

³ *Stock*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, 159. EL Mai 2025, § 3 BauNVO Rn. 39.

⁴ BVerwG, Urt. v. 18.10.2017 – 4 CN 6/17, juris Rn. 14; BayVGh, Beschl. v. 13.08.2020 – 15 CS 20/1512, juris Rn. 40 m.w.N.

⁵ BVerwG, Beschl. v. 25.03.1996 – 4 B 302/95, juris Rn. 12; Beschl. v. 20.12.2016 – 4 B 49/16, juris Rn. 7; Urt. v. 18.10.2017 – 4 C 5/16, juris Rn. 17.

⁶ *Blechtschmidt*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, 159. EL Mai 2025, § 13a BauNVO Rn. 27; BayVGh, Urt. v. 16.02.2015 – 1 B 13/648, juris Rn. 26.

⁷ *Stock*, in: König/Roeser/Stock, BauNVO, 6. Aufl. 2025, § 3 Rn. 18; BayVGh, Beschl. v. 26.11.2015 – 12 CS 15/2269, juris Rn. 13.

⁸ Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 04.11.2022 – 5 B 2/20, juris Rn. 53.

⁹ BVerwG, Beschl. v. 08.05.1989 – 4 B 78/89, juris Rn. 3; OVG MV, Urt. v. 19.02.2014 – 3 L 212/12, juris Rn. 45.

ii) Auf Dauer angelegt

15 Das Kriterium der Dauerhaftigkeit ist nicht schematisch anzuwenden,¹⁰ sodass sich für das befristete Wohnen keine trennscharfe zeitliche Untergrenze ziehen lässt, ab wann eine auf Dauer angelegte Häuslichkeit vorliegt. Ob eine Nutzung auf Dauer angelegt ist, bestimmt sich nach dem Nutzungskonzept unter Berücksichtigung der objektiven Ausgestaltung und Ausstattung des Gebäudes oder der Wohnung. Daher sind die individuellen subjektiven Verhältnisse der jeweiligen Bewohner und das zufällige, spontane Verhalten Einzelner nicht ausschlaggebend.¹¹ Eine Wohnnutzung liegt vielmehr vor, sobald das Gebäude oder die Wohnung nach Ausstattung und Bestimmung das dauerhafte Wohnen ermöglicht, unabhängig davon, ob die Wohnraummietverträge auf kurze oder lange Dauer, befristet oder unbefristet abgeschlossen werden.¹² Die Dauerhaftigkeit verlangt nicht, dass der Lebensmittelpunkt auf unabsehbare Zeit an dem betreffenden Ort begründet wird; es ist unschädlich, wenn von vornherein erkennbar ist, dass der Haushalt dort nur für eine begrenzte Zeit geführt wird.¹³

(a) Zeitliche Komponente

16 Die Nutzungsart des Wohnens (sowohl Zeitwohnen als auch Dauerwohnen) ist abzugrenzen von der Nutzung als Ferienwohnung, die der Fremdenbeherbergung zuzuordnen ist und ihrem Nutzungskonzept nach typischerweise nur zum vorübergehenden Aufenthalt durch einen ständig wechselnden Personenkreis genutzt werden.¹⁴ Die Berliner Rechtsprechung nimmt an, dass die zeitliche Grenze der Dauerhaftigkeit nicht erreicht werden kann, wenn die Überlassung von Wohnraum einen Monat unterschreitet oder tage- bzw. wochenweise erfolgt (charakteristisch für eine Ferienwohnung).¹⁵ Für die auf Wunderflats angebotenen Wohnungen gilt gerade eine Mindestmietdauer von einem Monat, was zur Annahme der Dauerhaftigkeit führt.

¹⁰ BVerwG, Beschl. v. 25.03.1996 – 4 B 302/95, juris Rn. 12; *Stock*, in: König/Roeser/Stock, BauNVO, 6. Aufl. 2025, § 3 Rn. 17.

¹¹ BVerwG, Beschl. v. 25.03.1996 – 4 B 302/95, juris Rn. 12; *Stock*, in: König/Roeser/Stock, BauNVO, 6. Aufl. 2025, § 3 Rn. 17a.

¹² Vgl. BGH, Urt. v. 15.01.2010 – V ZR 72/09 –, juris Rn. 13; *Stock*, in: König/Roeser/Stock, BauNVO, 6. Aufl. 2025, § 3 Rn. 17a.

¹³ BVerwG, Beschl. v. 25.03.1996 – 4 B 302/95, juris Rn. 12; OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 04.11.2022 – 5 B 2/20, juris Rn. 46 m.w.N.

¹⁴ OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 30.05.2016 – 10 S 34/15, juris Rn. 4; Beschl. v. 26.04.2019 – 5 S 24/18, juris Rn. 10 f.

¹⁵ Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 28.09.2023 – 5 B 22, juris Rn. 107; Urt. v. 04.11.2022 – 5 B 2/20, juris Rn. 49; Beschl. v. 30.05.2016 – 10 S 34/15, juris Rn. 9.



(b) Nutzungskonzept: Wohnen

17 Nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg spricht
die Anmeldung in einer Wohnung für die Begründung einer auf Dauer angelegten
Häuslichkeit.¹⁶ Bei einer auf Wunderflats angebotenen Wohnung besteht stets die
Möglichkeit, dass der Mieter seinen Wohnsitz anmeldet. Dies wird von Wunderflats
sogar aktiv unterstützt.

18 Neben der Anmeldung darf bei von Wunderflats vermieteten Wohnungen auch der
Name der Mieter an die Klingelschilder geschrieben werden, um Post zu empfangen,
was in Ferienwohnungen nicht der Fall ist. Dies spricht ebenfalls für die Annahme
einer Dauerwohnung.

(c) Typische Mietergruppen erfüllen Dauermerkmal

19 Das Merkmal „auf Dauer angelegt“ ist bei den Kundengruppen von Wunderflats re-
gelmäßig gegeben:

- 20 • Bei Studierenden sind grundsätzlich auch nur vorübergehende studentische
Aufenthalte der Wohnnutzung zuzurechnen, gleichgültig, ob eine Einzelwoh-
nung oder eine studentische Wohngemeinschaft besteht.¹⁷
- 21 • Entsprechendes gilt für Praktikantinnen und Praktikanten sowie für Lehrende.¹⁸
Für letztere liegt die Wohnnutzung auch bei Aufenthalten in sog. Lehrerinnen-
heimen vor, wenn die Räumlichkeiten nicht nur mit Schlafstätten, sondern auch
mit Bädern, Küche sowie Speise-, Spiel-, Lese- und Aufenthaltszimmern ausge-
stattet sind und damit hinreichende Möglichkeiten für einen dauerhaften Auf-
enthalt unter Befriedigung individueller Wohnbedürfnisse bieten.¹⁹
- 22 • Für Fachkräfte sowie Gastarbeiter in Werks- oder Dienstwohnungen und Ar-
beitnehmerheimen ist eine Wohnnutzung gegeben, wenn das Nutzungskon-
zept selbstbestimmtes, dauerhaftes Wohnen ermöglicht.²⁰ Eine Wohngemein-
schaft ausländischer Arbeitnehmer erfüllt das Merkmal „auf Dauer angelegt“
typischerweise. Selbst bei Doppelbelegung der Schlafräume (je zwei Personen)
kann eine dauerhafte Wohnnutzung vorliegen, sofern zwischen den Bewoh-
nern eine persönliche Beziehung besteht, die den Rückzug ins Private in

¹⁶ Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 04.11.2022 – OVG 5 B 2/20, juris Rn. 53.

¹⁷ BayVerfGH, Entsch. v. 16.08.2017 – Vf. 8-VI-16, juris Rn. 16; OVG Rheinland-Pfalz, Beschl. v. 08.12.2016 –
8 A 10680/16, juris Rn. 6.

¹⁸ BayVerfGH, Entsch. v. 16.08.2017 – Vf. 8-VI-16, juris Rn. 16; OVG NRW, Urt. v. 07.05.2019 – 2 A 2995/17, juris
Rn. 64.

¹⁹ OVG NRW, Urt. v. 07.05.2019 – 2 A 2995/17, juris Rn. 64.

²⁰ Vgl. OVG Berlin, Beschl. v. 31.01.1996 – 2 S 21/95, UPR 1996, 275, 275 f.



gebotenem Umfang ermöglicht, und die Gemeinschaft nicht auf das bloße Interesse an möglichst kostengünstiger Unterbringung reduziert ist.²¹

- 23
- Demgegenüber spricht bei Diplomatinen und Diplomaten ein rein dienstlich bedingter Auslandsaufenthalt regelmäßig gegen einen gewöhnlichen Aufenthalt im Empfangsstaat im Sinne des Art. 8 lit. a und b Rom III-VO, da dieser eine persönliche Verwurzelung etwa durch private Wohnsitznahme oder langfristige Lebensplanung im Staat voraussetzt. Die bloße Dauer des Aufenthalts ist für die Bestimmung des gewöhnlichen Aufenthalts kein geeignetes Kriterium.²²

b) **Eigengestaltung der Haushaltsführung**

24 Die auf Wunderflats angebotenen Wohnungen zielen darauf ab, dass in ihnen ein eigener Haushalt geführt wird.

25 Die „Eigengestaltung der Haushaltsführung“ verlangt, dass den Menschen der Wohnraum rechtlich, mindestens aber tatsächlich hinreichend gesichert zugeordnet ist und dieser Lebensbereich gegen unmittelbare Verfügungsgewalt Dritter wirksam als Rückzugsraum für die Entfaltung des privaten Lebens abgeschirmt ist.²³

26 Dies ist bei der auf Wunderflats angebotenen Wohnform, dem Zeitwohnen, gegeben: die Mieter verfügen über Schlüssel und jeweils über einen eigenen Mietvertrag für die jeweilige Wohnung.

c) **Freiwilligkeit des Aufenthalts**

27 Der Aufenthalt in den auf Wunderflats angebotenen Wohnungen ist freiwillig.

28 Das Kriterium der „Freiwilligkeit des Aufenthalts“ zielt ab auf die Selbstbestimmtheit des Wohnens. So ist eine Unfreiwilligkeit anzunehmen beim Aufenthalt aufgrund hoheitlicher Einweisung (z.B. Haftanstalt oder Gemeinschaftsunterkunft nach dem AsylG) oder bei öffentlich-rechtlichen Benutzungsverhältnissen.²⁴

29 Die von Wunderflats zur Verfügung gestellten Wohnformen des Dauerwohnens und des Zeitwohnens sind durchweg davon gekennzeichnet, dass die Menschen die Wohnungen freiwillig beziehen und dort bleiben.

²¹ Nds. OVG, Beschl. v. 18.09.2015 – 1 ME 126/15, juris Rn. 10 f.

²² BGH, Beschl. v. 25.06.2025 – XII ZB 117/23, juris Rn. 14 ff.

²³ OVG Bremen, Beschl. v. 12.02.1991 – 1 B 78/90, juris Rn. 18; VG Hannover, Beschl. v. 08.12.2025 – 4 B 8819/25, juris Rn. 42; *Stock*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, 159. EL Mai 2025, § 3 BauNVO Rn. 38 m.w.N.

²⁴ VGH BW, Beschl. v. 05.02.1991 – 5 S 33/91, NVwZ 1991, 1008; *Stock*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, 159. EL Mai 2025, § 3 BauNVO Rn. 38a.

2. „Nutzungsänderung“ als einheitlicher Begriff

30 Die Frage, wann eine „Nutzungsänderung“ vorliegt, ist innerhalb des Baugesetzbuches einheitlich zu beurteilen. Eine vom bauplanungsrechtlichen Begriff der Nutzungsänderung abweichende Auslegung im Rahmen des § 172 Abs. 1 Satz 1 BauGB ist nicht sachgerecht und widerspricht dem systematischen Normgefüge innerhalb des Baugesetzbuches. Vor diesem Hintergrund entspricht der erhaltungsrechtliche Nutzungsänderungsbegriff dem bauplanungsrechtlichen Nutzungsänderungsbegriff.²⁵

a) Bauplanungsrechtliches Verständnis von „Nutzungsänderung“

31 Aus § 29 Abs. 1 BauGB folgt, dass die bauplanungsrechtliche Relevanz an das „Vorhaben“ anknüpft, also an die Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung einer baulichen Anlage. Eine Nutzungsänderung im bauplanungsrechtlichen Sinne liegt vor, wenn die Nutzungsänderung bodenrechtliche Belange im Sinne von § 1 BauGB berührt und die jeder Nutzungsart eigene Variationsbreite verlässt, sodass sich in bodenrechtlicher Hinsicht die Genehmigungsfrage neu stellt.²⁶ Eine Nutzungsänderung liegt in der Regel vor, wenn für die beabsichtigte neue Nutzung gegenüber der bisherigen, etwa unter den Voraussetzungen des § 1 Abs. 9 BauNVO, eine gesonderte Festsetzung im Bebauungsplan erfolgen könnte.²⁷ Bleibt die Nutzungsart identisch, scheidet eine Nutzungsänderung im Sinne des § 29 Abs. 1 BauGB regelmäßig aus.

b) Erhaltungsrechtliches Verständnis gleicht bauplanungsrechtlichem Verständnis

32 Gleiches gilt im erhaltungsrechtlichen Kontext des § 172 Abs. 1 Satz 1 BauGB. § 172 Abs. 1 Nr. 2 BauGB gestattet der Gemeinde, eine Satzung (in Berlin: Verordnung) zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung aufzustellen und somit ein (soziales) Erhaltungsgebiet festzulegen. Im Umgriff von Erhaltungssatzungen und -verordnungen sind der Rückbau, die Änderung oder die Nutzungsänderung baulicher Anlagen genehmigungspflichtig.²⁸

33 Auch § 172 Abs. 1 Satz 1 BauGB knüpft also die Genehmigungspflicht an das Vorliegen einer Nutzungsänderung baulicher Anlagen. Durch den mit § 29 Abs. 1 BauGB identischen Wortlaut „Nutzungsänderung von baulichen Anlagen“ nimmt § 172 Abs. 1 BauGB auf die

²⁵ Vgl. *Stock*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, 159. EL Mai 2025, § 172 Rn. 107; *Möller*, in: Schrödter, BauGB, 9. Aufl. 2019, § 172 Rn. 45; *Mitschang*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 16. Aufl. 2025, § 172 Rn. 50; *Seith*, in: Spannowsky/Uechtritz, BeckOK BauGB, Stand: 25.10.2025, § 172 Rn. 31.1.

²⁶ BVerwG, Urt. v. 11.11.1998 – 4 C 50/87, juris Rn. 14 m.w.N.; *Reidt*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 16. Aufl. 2025, § 29 Rn. 20a.

²⁷ Vgl. BVerwG, Urt. v. 18.05.1990 – 4 C 49/89, juris Rn. 38; OVG NRW, Urt. v. 21.11.2005 - 10 A 1166/04, juris Rn. 35.

²⁸ *Bank*, in: Brügelmann, BauGB, 135. Lfg. Juli 2025, § 172 Rn. 13; *Stock*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, 159. EL Mai 2025, § 172 Rn. 102.

Begriffsbestimmung in § 29 Abs. 1 Var. 3 BauGB Bezug. Systematisch ist der Begriff deshalb einheitlich zu verstehen. Dies stellt auch die Gesetzesbegründung klar:

„Mit der Einbeziehung der Nutzungsänderung in Satz 1 soll der Kreis genehmigungsbedürftiger Vorhaben dem Vorhabenbegriff von § 29 Satz 1 des Entwurfs angeglichen werden.“ (BT-Drs. 10/4630, S. 139)

34 § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB will die sozialstrukturelle Erhaltung bestimmter Quartiere absichern,²⁹ nicht aber den bauplanungsrechtlichen Nutzungsartenkatalog neu definieren. Fehlt es an einer Änderung der Nutzungsart, stellt sich also die städtebauliche Genehmigungsfrage nicht neu, liegt keine Nutzungsänderung im Sinne von § 172 Abs. 1 Satz 1 BauGB vor.

c) Keine abweichende Auslegung möglich

35 Gegen ein einheitliches Verständnis spricht auch nicht die Tatsache, dass die Genehmigungsvorbehalte nach §§ 29 ff. BauGB und nach § 172 Abs. 2 Satz 2 BauGB verschiedene Zwecke verfolgen. Während die §§ 30 ff. BauGB den Zweck verfolgen, eine geordnete städtebauliche Entwicklung bei der Errichtung von einzelnen Vorhaben zu verwirklichen,³⁰ dient das Erhaltungsrecht dazu, städtebauliche Planung in konkretes grundstücksbezogenes Handeln umzusetzen.³¹ Das Erhaltungsrecht ergänzt damit die Bauleitplanung zur Erhaltung städtebaulicher Strukturen.³² Es handelt sich also nicht um divergierende Regelungsregime, sondern um sich ergänzende Vorschriften, um eine geordnete städtebauliche Entwicklung und Erhaltung sicherzustellen.

36 Wie in § 29 Abs. 1 BauGB kommt der „Nutzungsänderung von baulichen Anlagen“ auch im Rahmen von § 172 Abs. 1 Satz 1 BauGB eine sogenannte „Aufhängerfunktion“ zu.³³ Denn wie bei § 29 Abs. 1 BauGB tritt nach § 172 Abs. 1 Satz 1 BauGB nur dann die Genehmigungspflicht ein, wenn (unter anderem) eine Nutzungsänderung auch tatsächlich vorliegt. Der Anknüpfungspunkt der Nutzungsänderung erfüllt im Rahmen beider Regelungsregime den gleichen Zweck.

37 Der Begriff der Nutzungsänderung ist auch nicht vor dem Hintergrund anders auszulegen, dass nach § 172 Abs. 1 Satz 4 BauGB die Landesregierungen die Möglichkeit haben, durch Rechtsverordnung die Begründung von Wohnungs- oder Teileigentum unter Genehmigungsvorbehalt zu stellen. Diese in § 172 Abs. 1 Satz 4 BauGB ausdrücklich vom Bundesgesetzgeber normierte Möglichkeit, die Genehmigungspflicht auf die Begründung von Woh-

²⁹ Vgl. BVerwG, Urt. v. 18.06.1997 – 4 C 2/97, juris Rn. 15.

³⁰ Vgl. Dürr, in: Brügelmann, BauGB, 135. EL Juli 2025, § 30 Rn. 1.

³¹ Vgl. Bank, in: Brügelmann, BauGB, 135. EL Juli 2025, Vorb. zu §§ 172-174 Rn. 1.

³² Vgl. BVerwG, Urt. v. 18.05.2001 – 4 CN 4/00, juris Rn. 23; Seith, in: Spannowsky/Uechtritz, 68. Ed. Okt. 2025, § 172 Rn. 2.

³³ Für die Anwendung der §§ 30 ff. BauGB: vgl. Dürr, in: Brügelmann, BauGB, 135. EL Juli 2025, § 29 Rn. 1.



nungs- oder Teileigentum zu erweitern, führt nicht dazu, dass die weiteren Genehmigungsvorbehalte, wie die Nutzungsänderung, in einem anderen Licht auszulegen sind. Die durch den Gesetzgeber vorgenommene Erweiterung der Genehmigungsvorbehalte zeigt vielmehr, dass der Gesetzgeber die Unterschiede zwischen § 29 Abs. 1 BauGB und § 172 Abs. 1 BauGB erkannt hat und nicht lediglich den Wortlaut „kopiert“, sondern an die entsprechende Norm und ihren Zweck anpasst. Hätte der Gesetzgeber den Begriff der „Nutzungsänderung“ von vornherein oder im Zuge der Ergänzung des weiteren Genehmigungsvorbehalts anders als in § 29 Abs. 1 BauGB auslegen wollen, hätte er dies ausdrücklich – etwa durch den Zusatz „entsprechend“ – regeln können.

II. Keine Kompetenz des Landesgesetzgebers

38 Der Landesgesetzgeber hat keine Kompetenz, Regelungen auf dem Gebiet des Bodenrechts (dazu unter 1) oder auf dem Gebiet des Bürgerlichen Rechts, namentlich des Mietrechts (dazu unter 2) zu treffen.

1. Bodenrecht: Abschließende bundesrechtliche Regelungen

39 Eine Vorschrift, die das Zeitwohnen als eigene Nutzungsart im Sinne des Erhaltungsrechts fest-
schreibt, könnte nur der Bundesgesetzgeber erlassen, da es sich um Regelungen des Bodenrechts
handelt.

a) Kompetenz des Bundesgesetzgebers

40 Es verstößt gegen die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung, wenn ein Landesgesetz-
geber das möblierte Wohnen auf Zeit unter Anpassung des Begriffs „Nutzungsänderung“
im Sinne des § 172 Abs. 1 Satz 1 BauGB durch landesrechtliche Regelungen neu definiert.

41 Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 Var. 2 GG erstreckt sich die konkurrierende Gesetzgebung auf
das Bodenrecht. Darunter sind solche Regelungen zu verstehen, die den Grund und Boden
unmittelbar zum Gegenstand rechtlicher Ordnung haben, also die rechtlichen Beziehungen
des Menschen zum Grund und Boden regeln.³⁴ Damit sind vor allem die Vorschriften über
die Nutzbarkeit von Grund und Boden, insbesondere die Vorschriften des Bauplanungs-
rechts, die die bauliche Nutzbarkeit der Grundstücke bestimmen, Gegenstand des Rege-
lungsbereichs „Bodenrecht“.³⁵ Von dieser Kompetenz für das Recht der Bauleitplanung hat
der Bund durch das im Baugesetzbuch geregelte Städtebaurecht jedenfalls hinsichtlich der
Fragen der Planung umfassend Gebrauch gemacht.³⁶ Deshalb sind die Länder gemäß

³⁴ BVerfG, Gutachten v. 16.06.1954 – 1 PBvV 2/25, juris Rn. 75.

³⁵ BVerfG, Beschl. v. 07.10.1980 - 2 BvR 584, 598, 599, 604/76, juris Rn. 39; *Degenhart*, in: Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 73; *Oeter/Münkler*, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 129.

³⁶ *Oeter/Münkler*, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 129.



Art. 72 Abs. 1 GG für eine eigene Gesetzgebung gesperrt.³⁷ Das Bundesverwaltungsgericht hat für die bodenrechtlichen Anforderungen der §§ 29 bis 37 BauGB entschieden, dass diese nicht modifiziert werden dürfen und unter städtebaulichen Gesichtspunkten eine abschließende Regelung enthalten. Der Landesgesetzgeber dürfe die Zulässigkeitsvoraussetzungen weder weiter noch enger ziehen als das damals geltende Bundesbaugesetz.³⁸ Nichts anderes kann für die bundesgesetzgeberische Ausgestaltung des Besonderen Städtebaurechts nach den §§ 136 ff. BauGB gelten.

b) Einheitlicher Begriff der Nutzungsänderung im Baugesetzbuch

42 Teil der abschließenden Regelung des Baugesetzbuches ist das systematische Gefüge innerhalb des Gesetzes, d.h. das Zusammenspiel der einzelnen Regelungen sowie die einheitliche Begriffsverwendung innerhalb des Baugesetzbuches. § 172 Abs. 1 Satz 1 BauGB nimmt durch die wortgleiche Formulierung „Nutzungsänderung baulicher Anlagen“ explizit Bezug auf die Regelung in § 29 Abs. 1 BauGB und damit auf den bauplanungsrechtlichen Begriff des Vorhabens. In der Gesetzesbegründung zu § 172 BauGB heißt es:

„Mit der Einbeziehung der Nutzungsänderung in Satz 1 soll der Kreis genehmigungsbedürftiger Vorhaben dem Vorhabensbegriff von § 29 Satz 1 des Entwurfs angeglichen werden.“³⁹

43 Der Bundesgesetzgeber hat sich also entschieden, den Begriff „Nutzungsänderung“ im Rahmen des Baugesetzbuches einheitlich zu verwenden, wie der Auszug aus der abgedruckten Gesetzesbegründung zeigt (zur einheitlichen Begriffsverwendung näher → I.2). Diese Entscheidung des Bundesgesetzgebers darf der Landesgesetzgeber aufgrund der abschließenden Regelungen im Baugesetzbuch weder durch gesetzliche noch durch untergesetzliche landesrechtliche Regelungen unterlaufen, indem er etwa für Berlin festlegt, eine Nutzungsänderung im erhaltungsrechtlichen Sinne liege bereits vor, wenn die Nutzung einer Wohnung nicht mehr dem Dauerwohnen diene, sondern „nur“ dem Wohnen auf Zeit. Denn das Zeitwohnen stellt die Genehmigungsfrage nicht neu; es bleibt bei der Nutzungsart des „Wohnens“, sodass keine Nutzungsänderung i.S.d. § 29 Abs. 1 BauGB und damit auch nach der Vorstellung des Bundesgesetzgebers keine Nutzungsänderung i.S.d. § 172 Abs. 1 Satz 1 BauGB vorliegt. Ein von § 29 Abs. 1 BauGB abweichendes Verständnis der Nutzungsänderung im Rahmen des § 172 Abs. 1 Satz 1 BauGB zu normieren, wäre allein Aufgabe des Bundesgesetzgebers. Auch die Rechtsprechung wäre bei der Auslegung des Bundesrechts nicht an eine untergesetzliche landesrechtliche Regelung gebunden. Sollte Berlin die landesspezifische Auslegung des § 172 Abs. 1 Satz 1 BauGB durch Parlamentsgesetz regeln, wäre insbesondere vor dem Hintergrund des für kompetenzwidrig erklärten

³⁷ BVerfG, Beschl. v. 27.09.2022 – 1 BvR 2661/21, juris Rn. 71; Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 16. Aufl. 2025, Einleitung Rn. 10a.

³⁸ Vgl. BVerwG, Urt. v. 18.03.1983 – 4 C 17/81, juris Rn. 10, Urt. v. 24.02.1978 – IV C 12/76, juris Rn. 31.

³⁹ BT-Drs. 10/4630, S. 139.



Berliner Mietendeckels⁴⁰ damit zu rechnen, dass eine solche gesetzliche Regelung dem Bundesverfassungsgericht zur Prüfung vorgelegt und von diesem mangels Gesetzgebungskompetenz des Landes für verfassungswidrig erklärt würde.

44 Zwar ermächtigt der Bundesgesetzgeber in § 172 BauGB die Gemeinden, Erhaltungssatzungen und -verordnungen zu erlassen. Diese Ermächtigung reicht aber nicht so weit, dass eine Gemeinde oder hier das Land Berlin als Stadtstaat eigenmächtig den Begriff der Nutzungsänderung i.S.d. § 172 Abs. 1 Satz 1 BauGB definieren dürfte. Vielmehr bleibt es dabei, dass die in § 172 Abs. 1 Satz 1 BauGB aufgenommene Nutzungsänderung im Normgefüge des Baugesetzbuches steht und eine Änderung des Baugesetzbuches allein dem Bundesgesetzgeber obliegt. Sie steht nicht zur Disposition durch landesgesetzliche Regelungen.

2. Mietrecht: Abschließende bundesrechtliche Regelungen

45 Unabhängig davon kann man auch vor dem Hintergrund, dass die geplante Verwaltungsvorschrift vorrangig mietrechtlicher Natur ist, an der Kompetenz des Landesgesetzgebers zweifeln.

46 Soweit die erhaltungsrechtliche Genehmigungspflicht für Zeitwohnen auf eine Mietpreisregulierung zielt, verfolgt der Landesgesetzgeber Ziele, die abschließend durch den Bundesgesetzgeber im Rahmen seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für das Bürgerliche Recht geregelt wurden.

a) Bundeskompetenz im Mietpreisrecht

47 Die Regelungen zur Miethöhe für frei finanzierten Wohnraum, der auf dem freien Wohnungsmarkt angeboten werden kann (ungebundener Wohnraum), fallen als Teil des sozialen Mietrechts in die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit für das bürgerliche Recht im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG. Der Bundesgesetzgeber hat mit den §§ 556 bis 561 BGB von der konkurrierenden Zuständigkeit für das Mietpreisrecht als Teil des bürgerlichen Rechts abschließend Gebrauch gemacht.⁴¹

48 Das bürgerliche Recht umfasst die Gesamtheit aller Normen, die herkömmlicherweise dem Zivilrecht zugerechnet werden, wobei es nicht darauf ankommt, ob ein Sachbereich nach heutigem Verständnis dem Privatrecht oder dem öffentlichen Recht zuzuordnen ist. Bürgerliches Recht ist nicht als Gegensatz zum öffentlichen Recht zu verstehen, so dass Gegenstände, die nach heutigem Verständnis dem öffentlichen Recht zuzuordnen sind, auch dem Anwendungsbereich von Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG unterfallen können. Für die Zuordnung ist entscheidend, ob durch eine Vorschrift Privatrechtsverhältnisse geregelt werden, also die Rechtsverhältnisse zwischen Privaten einschließlich der sich aus ihnen ergebenden

⁴⁰ BVerfG, Beschl. v. 25.03.2021 – 2 BvF 1/20.

⁴¹ BVerfG, Beschl. v. 25.03.2021 – 2 BvF 1/20, juris Rn. 107; *Seiler*, in: BeckOK GG, 64. Ed. 15.11.2025, Art. 74 Rn. 2.3.



Rechte und Pflichten. Das gilt auch, soweit Regelungen des Privatrechts im normativen Zusammenhang mit (einzelnen) öffentlich-rechtlichen Vorschriften stehen und vom Traditionszusammenhang des bürgerlichen Rechts umfasst werden, sofern der Regelungsschwerpunkt im Privatrecht verbleibt. Ein sozialstaatlich motivierter Eingriff in das Marktgeschehen mit dem Ziel, soziale Disparitäten auszugleichen oder zu beseitigen, lässt den Kompetenztitel für das Bürgerliche Recht deshalb noch nicht entfallen.⁴²

49 Knüpfen die Regelungen jedoch an einen privatautonom geschlossenen Mietvertrag an, in dem die Auswahl des Vertragspartners, der Gegenstand des Mietverhältnisses, seine Dauer und (in den gesetzlichen Grenzen) die Miethöhe das Ergebnis grundrechtlich geschützter Entscheidungen der Vertragsparteien sind, sind sie auch dann dem bürgerlichen Recht zuzuordnen, wenn ihre Durchsetzung durch Vorschriften des Verwaltungs-, Ordnungswidrigkeiten- und Strafrechts abgesichert und/oder erleichtert wird.⁴³ Das Regelungsregime des Bürgerlichen Rechts ist erst verlassen, wenn die bürgerlich-rechtliche Prägung des Mietverhältnisses durch öffentlich-rechtliche Vorschriften ganz oder teilweise verdrängt und die Auswahl der Vertragsparteien sowie die Festlegung der Vertragsinhalte durch verwaltungsrechtliche Vorgaben überlagert und etwa durch eine mehr oder weniger weitreichende Wohnraumbewirtschaftung ganz oder teilweise ausgeschlossen wird.⁴⁴

b) Erhaltungsrecht: Kein Instrument des Mieterschutzes

50 Es ist zwar bekannt, dass sich aus den Erhaltungszielen bodenrechtlicher (städtebaulicher) Art mittelbar ein Schutz bestehender Mietverhältnisse ergeben kann⁴⁵ und dies einer Festlegung durch Erhaltungssatzung nicht entgegensteht.⁴⁶ Die Vorschrift des § 172 BauGB darf aber als bodenrechtliche Vorschrift nicht dem Schutz einzelner Mieter und somit einem „verkappten“ Mieterschutz dienen.⁴⁷

51 Das Bundesverwaltungsgericht hat deutlich gemacht:

„Die Regelung [die erhaltungsrechtliche Genehmigungspflicht] dient somit städtebaulichen Zwecken. Sie ergänzt die zivilrechtlichen Regelungen zum

⁴² BVerfG, Beschl. v. 25.03.2021 – 2 BvF 1/20, juris Rn. 111; Vgl. Beschl. v. 29.06.2016 – 1 BvR 1015/15, NJW-RR 2016, 1349 Rn. 55.

⁴³ BVerfG, Beschl. v. 25.03.2021 – 2 BvF 1/20, juris Rn. 114.

⁴⁴ BVerfG, Beschl. v. 25.03.2021 – 2 BvF 1/20, juris Rn. 115.

⁴⁵ Vgl. BVerwG, Beschl. v. 17.12.2004 – 4 B 85/04, juris Rn. 5; Urt. v. 30.06.2004 – 4 C 1/03, juris Rn. 36 f.

⁴⁶ *Stock*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, 159. EL Mai 2025, § 172 Rn. 46; BayVGh, Urt. v. 02.04.1996 – 1 N 92/1636, juris Rn. 19.

⁴⁷ OVG Berlin, Urt. v. 30.01.2004 – 2 B 18/02, juris Rn. 56; BayVGh, Urt. v. 02.04.1996 – 1 N 92.1636, juris Rn. 18 f.; *Stock*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, 159. EL Mai 2025, § 172 Rn. 45.



*Mieterschutz; dies ändert indes nichts an ihrer allein städtebaulichen Zielrichtung.*⁴⁸

52 Milieuschutzsatzungen und -verordnungen nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB sind kein Instrument zur Schließung eventueller Lücken im sozialen Mietrecht. Sie können von der Gemeinde nicht dazu genutzt werden, der Wohnbevölkerung in bestimmten Quartieren im Ergebnis ein dauerndes Recht zum Wohnen zu sichern. Solange in dem Gebiet trotz ständigen Austausches die soziale Zusammensetzung der Bevölkerung bestehen bleibt, ist kein ausreichender Grund für den Erlass einer Erhaltungssatzung oder -verordnung gegeben. Denn der Austausch bei gleichzeitiger Beibehaltung der Zusammensetzung der Bevölkerung ist nicht erhaltungswidrig.⁴⁹

53 Durch die landesrechtliche Festlegung, dass Zeitwohnen gegenüber dem Dauerwohnen eine Nutzungsänderung im Sinne des Erhaltungsrechts sein soll, will der Landesgesetzgeber jedoch gerade die Schließung etwaiger Lücken im sozialen Mietrecht für den freien Wohnungsmarkt im Land Berlin bewirken. Denn eine Vorschrift, die die Nutzung von zunächst dauerhaft genutzten Wohnungen als Zeitwohnungen für erhaltungsrechtlich nicht genehmigungsfähig erklärt, ist gerade nicht notwendig, um sicherzustellen, dass die soziale Zusammensetzung im Quartier bestehen bleibt. Vielmehr dient sie allein der Regulierung der Mietpreise. Denn auch bei der Nutzung von Wohnungen zum Zeitwohnen bleibt es bei der bisherigen Zusammensetzung, auch wenn eine höhere Frequenz des Mieteraustausches erfolgt. Die Vermietung befristeten Wohnraums geht nicht zwingend mit einer Erhöhung der Mieten einher. Insbesondere führt eine befristete Vermietung nicht zu einer Veränderung der Wohnbevölkerung, da befristete und möblierte Wohnungen oft von Studierenden oder anderen Fachkräften angemietet werden. Wie dargestellt soll das Erhaltungsrecht gerade nicht der Erhaltung derselben Wohnbevölkerung dienen, sondern lediglich der Erhaltung der sozialen Zusammensetzung. Im Ergebnis verfolgt die geplante landesrechtliche Regelung primär das Ziel der Mietpreisregulierung und nicht der Erreichung bodenrechtlicher Ziele.

III. Amtshaftungsrisiken bei Anwendung der Ausführungsvorschriften

54 Da das Land Berlin schon nicht befugt ist, dem rechtlich relevanten Begriff der „Nutzungsänderung“ eigenmächtig eine nur für Berlin geltende anderweitige Bedeutung zu geben, führt die geplanten Fassungen der Ausführungsvorschriften zu folgender Rechtslage: Die geänderten Ausführungsvorschriften werden das Bundesrecht nicht ersetzen oder modifizieren (dazu unter 1) und das Land Berlin setzt sich Amtshaftungsansprüchen aus, wenn die Bezirke gestützt auf eine geänderte Ausführungsvorschrift Nutzungsänderungsgenehmigungen für Wechsel auf

⁴⁸ BVerwG, Beschl. v. 17.12.2004 – 4 B 85/04, juris Rn. 5.

⁴⁹ BVerwG, Urte. v. 18.06.1997 – 4 C 2/97, juris Rn. 15; *Stock*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, 159. EL Mai 2025, § 172 Rn. 45.



befristete möblierte Vermietungen ablehnen oder aufsichtlich gegen solche Wechsel einschreiten (dazu unter 2).

1. Nutzungsänderung: Bundesrecht maßgeblich

55 Das Baugesetzbuch regelt den Begriff der Nutzungsänderung abschließend und einheitlich. Dieser ist im Kontext der §§ 29 Abs. 1, 172 Abs. 1 Satz 1 BauGB konkretisiert worden. Die Landesgesetzgeber sind daher nicht befugt, eine hiervon abweichende erhaltungsrechtliche Definition festzulegen. Zwar ermächtigt § 172 BauGB die Gemeinden zum Erlass von Erhaltungssatzungen, die Bestimmung des Begriffs der Nutzungsänderung i.S.d. BauGB bleibt jedoch dem Bundesgesetzgeber vorbehalten.

56 Das Land Berlin ist auf der Grundlage des § 33 des Gesetzes zur Ausführung des Baugesetzbuchs (AGBauGB Bln) zum Erlass von Ausführungsvorschriften zur Durchführung der § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 i.V.m. §§ 172 Abs. 4, 173 BauGB berechtigt. Eine Ausführungsvorschrift ist keine Rechtsverordnung im Sinne des Art. 80 Abs. 1 GG.⁵⁰ Demnach entfaltet sie keine Rechtswirkung gegenüber Bürgern, sondern steuert das behördliche Vorgehen lediglich im Innenverhältnis. Folglich kann eine Ausführungsvorschrift den bundesrechtlich vorgegebenen Begriff der Nutzungsänderung weder erweitern noch verändern; soweit sie gleichwohl eine solche vornimmt, fehlt es an der Ermächtigungsgrundlage und sie verstößt gegen den Vorrang des Bundesrechts.

2. Amtshaftung bei Anwendung der Ausführungsvorschriften

57 Wenden die Bezirke die Ausführungsvorschriften gleichwohl an, setzt sich das Land Berlin dem Risiko einer Welle von Amtshaftungsklagen betroffener Vermieter aus; diese könnten Schadensersatzansprüche aus § 839 Abs. 1 BGB i.V.m. Art. 34 Satz 1 GG geltend machen, insbesondere wegen entgangener Mieteinnahmen. Entsprechende Klagen hätten Aussicht auf Erfolg.

58 Ausgangspunkt der Amtshaftung ist zum einen § 839 Abs. 1 BGB, der bestimmt:

„Verletzt ein Beamter vorsätzlich oder fahrlässig die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht, so hat er dem Dritten den daraus entstehenden Schaden zu ersetzen. Fällt dem Beamten nur Fahrlässigkeit zur Last, so kann er nur dann in Anspruch genommen werden, wenn der Verletzte nicht auf andere Weise Ersatz zu erlangen vermag.“

und zum anderen Art. 34 Satz 1 GG, der normiert:

⁵⁰ Vgl. allgemein zu den Anforderungen zum Erlass einer Rechtsverordnung und deren Rechtsfolgen: *Uhle*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 64. Ed. 15.11.2025, Art. 80 Rn. 5 ff.

„Verletzt jemand in Ausübung eines ihm anvertrauten öffentlichen Amtes die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht, so trifft die Verantwortlichkeit grundsätzlich den Staat oder die Körperschaft, in deren Dienst er steht.“

59 Demnach besteht ein Amtshaftungsanspruch, wenn ein Amtsträger in Ausübung eines öffentlichen Amtes vorsätzlich oder fahrlässig eine drittbezogene Amtspflicht verletzt hat, wodurch einem Dritten ein Schaden entstanden ist, der nicht auf andere Weise ersatzfähig ist und den der Geschädigte nicht durch die Nichtbenutzung eines Rechtsmittels selbst verursacht hat.⁵¹

60 Sofern die Bezirke den Begriff der Nutzungsänderung aus den Ausführungsvorschriften abweichend vom bundesrechtlichen Begriff anwenden, sind die Voraussetzungen des Amtshaftungsanspruches regelmäßig erfüllt:

a) Handeln in Ausübung eines öffentlichen Amtes

61 Die Anwendung der Ausführungsvorschriften durch die Bezirksämter ist hoheitliches Verwaltungshandeln.

b) Verletzung einer drittbezogenen Amtspflicht

62 Für die Amtshaftung kommt es auf einen Verstoß gegen eine dem Amtsträger im Innenverhältnis zum Staat obliegende persönliche Verhaltenspflicht an; die bloße Verletzung einer dem Außenverhältnis zuzuordnenden Rechtspflicht genügt nicht.⁵² Amtspflichten können sich grundsätzlich aus formellen und materiellen Gesetzen, allgemeinen Dienst- und Verwaltungsvorschriften, Einzelweisungen sowie allgemeinen Rechtsgrundsätzen ergeben.⁵³ Werden vom Bundesrecht abweichende Ausführungsvorschriften angewandt, verletzt dies jedenfalls die Amtspflicht, dem Vorrang des Bundesrechts Rechnung zu tragen und einschlägige Normen bundesrechtskonform auszulegen und anzuwenden.⁵⁴ Dies ist insbesondere der Fall, wenn die Bezirke durch Anwendung der Ausführungsvorschriften den Begriff der „Nutzungsänderung“ abweichend vom bundesrechtlichen Begriffsverständnis handhaben und Nutzungsänderungsgenehmigungen für Wechsel auf befristete möblierte Vermietungen ablehnen oder aufsichtlich gegen solche Wechsel einschreiten.

63 Der erforderliche Drittbezug der verletzten Amtspflicht liegt in diesen Fällen regelmäßig vor. Die Pflicht der Beachtung von Bundesrecht und der kompetenzgerechten Rechtsanwendung dient nicht nur der objektiven Rechtsordnung, sondern schützt regelmäßig auch

⁵¹ Vgl. Kern, in: Jauernig, BGB, 19. Aufl. 2023, § 839 Rn. 6 ff; Papier/Shirvani, in: MüKoBGB, 9. Aufl. 2024, § 839 Rn. 344.

⁵² Vgl. Staudinger, in: Schulze, BGB, 12. Aufl. 2014, § 839 Rn. 10; Thomas, in: Gsell/Krüger/Lorenz/Reymann, BeckOGK BGB, Stand: 01.11.2025, § 839 Rn. 298.

⁵³ Vgl. Staudinger, in: Schulze, BGB, 12. Aufl. 2014, § 839 Rn. 11; Grzeszick, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 64. Ed. 15.09.2025, Art. 34 Rn. 13.

⁵⁴ Vgl. Staudinger, in: Schulze, BGB, 12. Aufl. 2014, § 839 Rn. 11.

die Normadressaten vor rechtswidrigen Eingriffen und belastenden Verfügungen; bei belastenden Verwaltungsakten, wie hier, liegt der Drittbezug daher vor.⁵⁵

c) Verschulden regelmäßig erfüllt

64 Das Verschuldenserfordernis, das Vorsatz und Fahrlässigkeit umfasst, ist regelmäßig erfüllt. Je klarer der Normwiderspruch und die Kompetenzüberschreitung, desto eher ist Fahrlässigkeit anzunehmen; vorliegend ist insbesondere die Rechtswidrigkeit der Ausführungsvorschrift für die Bezirke bei pflichtgemäßer Sorgfalt hinreichend klar und zumutbar erkennbar,⁵⁶ spätestens nach Lektüre dieses Rechtsgutachtens.

d) Kausaler Schaden: Entgangener Mietzins

65 Der ersatzfähige Schaden liegt in der verhinderten Nutzung als Zeitwohnen und dem daraus entgangenen Mietzins. Zwischen der rechtswidrigen Anwendung der Anwendungsvorschrift und dem Schaden besteht adäquate Kausalität.

e) Kein Ausschluss der Amtshaftung

66 Ein Ausschluss nach § 839 Abs. 1 Satz 2 BGB (anderweitiger Ersatz) ist regelmäßig nicht einschlägig. Ein Ausschluss nach § 839 Abs. 3 BGB kommt ferner nur in Betracht, wenn es der Geschädigte schuldhaft unterlassen hätte, zumutbare und erfolgversprechende Rechtsmittel einzulegen, was im Regelfall nicht gegeben ist, wenn die Rechtswidrigkeit eindeutig ist oder Rechtsmittel unverhältnismäßig bzw. aussichtslos erscheinen.

f) Land Berlin als Anspruchsgegnerin

67 Für das Handeln der Bezirksbehörden haftet schließlich der Rechtsträger der handelnden Behörde, mithin das Land Berlin.⁵⁷

IV. Sachgerechte Anknüpfungspunkte zur Bekämpfung missbräuchlicher Vermietungspraktiken

68 Vor dem Hintergrund, dass einerseits für die Behandlung des Zeitwohnens als (erhaltungsrechtliche) Nutzungsänderung gegenüber dem Dauerwohnen rechtlich kein Raum ist und andererseits das Zeitwohnen auch der falsche Anknüpfungspunkt für eine Regulierung ist (dazu unter 1), sollten zur Bekämpfung missbräuchlicher Vermietungspraktiken andere Instrumente eingesetzt werden, für die es teilweise bereits rechtliche Grundlagen gibt, die einer Überprüfung durch die

⁵⁵ Vgl. BGH, Urteil vom 03.10.1985 - III ZR 28/84; juris Rn. 29; OLG Brandenburg, Urt. v. 01.07.2008 – 2 U 20/05, juris Rn. 20.

⁵⁶ Vgl. OLG Brandenburg, Urt. v. 01.07.2008 – 2 U 20/05, juris Rn. 16; Thomas, in: Gsell/Krüger/Lorenz/Reymann, BeckOGK BGB, Stand: 01.11.2025, § 839 Rn. 467.

⁵⁷ Grzeszick, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 64. Ed. 15.09.2025, Art. 34 Rn. 47.



Gerichte standhalten und die richtigen (missbräuchlichen) Wohnformen in den Blick nehmen (dazu unter 2).

1. Zeitwohnen als falscher Anknüpfungspunkt

69 Wie dargestellt (→ I) ist die Nutzung einer Wohnung als Zeitwohnung gegenüber der Nutzung als Dauerwohnung keine Nutzungsänderung nach den geltenden rechtlichen Vorschriften. Dem Landesgesetzgeber obliegt es nicht, diese Vorschriften näher auszugestalten oder zu ändern (→ II). Abgesehen von den rechtlichen Hürden ist das (möblierte) Zeitwohnen bereits nicht der richtige Anknüpfungspunkt, um dem angespannten Wohnungsmarkt in Berlin zu begegnen. Denn die Möglichkeit der Anmietung von Wohnungen auf Zeit deckt gerade auch den Bedarf an Wohnraum ab, der durch hochqualifizierte ausländische Fachkräfte, Menschen in Notlagen jeglicher Art, sowie Studenten in Anspruch genommen wird. Dieser Bedarf muss auch weiterhin abgedeckt werden, um Berlin als wichtigen Wirtschaftsstandort und Standort des politischen Geschehens zu erhalten und weiter zu stärken. Diese Wohnform ist also für die wachsende Metropole Berlin eine unverzichtbare Wohnform.

2. Sachgerechte Instrumente

70 Um weiterhin den Bedarf des Zeitwohnens zu decken und dennoch das Problem des angespannten Wohnungsmarktes zu verbessern, sollten insbesondere bereits bestehende Instrumente stärker durchgesetzt und verschärft werden, wie es vom Berliner Senat teilweise schon in Erwägung gezogen und am 06.01.2026 kommuniziert wurde. Da bislang keine abschließende Entscheidung getroffen wurde, bleibt die Umsetzung dieser Maßnahmen weiterhin von großer Bedeutung.

a) Ausbau Mietpreisprüfstelle und Durchsetzung § 5 WiStrG

71 Die Anfang 2025 eingerichtete Mietpreisprüfstelle könnte weiter ausgebaut und die Bevölkerung über Unterstützungsleistungen intensiver informiert werden. Die Mietpreisprüfstelle ist als erste Anlaufstelle für Berlinerinnen und Berliner die wahrscheinlich wichtigste Institution zur Durchsetzung der in Berlin geltenden Regelungen zur Mietpreisregulierung. So ist es Berlinerinnen und Berlinern möglich, niedrigschwellig selbst dafür zu sorgen, dass die für sie gebauten Wohnungen zu einem der Mietpreisbremse entsprechenden, angemessenen Mietpreis vermietet werden und sie diese auch behalten können. Sie ist eine gute Lösung gegen Bestandsmieten über der Mietpreisbremse, weil sie den Berliner Mieterinnen und Mietern eine verlässliche Beratung bietet und damit maßgeblich dazu beiträgt, die Bezahlbarkeit des vorhandenen Wohnungsbestandes sicherzustellen. Ihre Einrichtung war der richtige Schritt; ein konsequenter Ausbau erhöht Reichweite, Durchsetzungsfähigkeit und berlinweite Rechtssicherheit und stellt sicher, dass Berlinerinnen und Berliner die bereits gefundenen Wohnungen dauerhaft zu einem angemessenen und zulässigen Mietpreis halten können.



72 Das Ziel der systematischen Bekämpfung von Mietpreisüberhöhungen und deren Verhinderung kann besser erreicht werden, wenn auf das bereits bestehende ordnungsrechtliche Instrumentarium bis hin zur Verhängung von Geldbußen wegen Ordnungswidrigkeiten gemäß § 5 WiStrG zurückgegriffen wird. Mietpreisüberhöhungen sollten für Vermieter kein kalkulierbares Risiko sein und die Mietpreisprüfstelle sollte sich nicht darauf beschränken, Unterstützung bei der zivilrechtlichen Rückforderung der überzahlten Mieten zu leisten.

b) Durchsetzung des Wohnungsaufsichtsgesetzes

73 Um den Problemen auf dem Berliner Wohnungsmarkt zu begegnen, hat die konsequente Anwendung des Wohnraumaufsichtsgesetzes Berlin (WoAufG Bln) besondere Bedeutung. Insbesondere § 7 WoAufG Bln enthält zentrale Vorgaben zum Umgang mit Überbelegung und den daraus folgenden aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Nach § 7 Abs. 3 WoAufG Bln kann die zuständige Behörde von dem Verfügungsberechtigten oder den Bewohnern die Räumung überbelegter Wohnungen oder Wohnräume i.S.d. Absätze 1 und 2 verlangen. Damit adressiert die Norm Belange der Wohnqualität sowie Gesundheits- und Sicherheitsrisiken. Eine stringente Vollzugspraxis nach § 7 WoAufG Bln schafft damit wirksame Anreize, Überbelegung präventiv zu vermeiden und akute Fälle rasch zu beenden. Neben dem Schutz der Menschen, die auf beengtem Wohnraum leben müssen, unterstützt eine strikte Durchsetzung des WoAufG Bln auch die umliegenden Nachbarn, die durch erhöhtes Lärmaufkommen, Vermüllung, häufige durch Lagerkoller verursachte Streitereien mit damit einhergehenden Polizeieinsätzen oder durch müll- oder feuchtigkeitsbedingten Schädlingsbefall mitgeschädigt werden.

74 Damit Mieterinnen und Mieter von überbelegten Wohnungen zeitnah Unterstützung erhalten, sollten Fälle konsequent an die Mietpreisprüfstelle oder eine vergleichbare Stelle gemeldet werden können. Solche Meldungen ermöglichen es, Sachverhalte zu erfassen, Beweise zu sichern und geeignete Maßnahmen – von Beratung und Vermittlung bis hin zu förmlichen Anordnungen – einzuleiten. Zugleich sollten die in dem Gesetz vorgesehenen Ordnungswidrigkeitstatbestände, die die Überbelegung sanktionieren, konsequent durchgesetzt werden. Eine konsequente Sanktionierung wirkt generalpräventiv und unterbindet Geschäftsmodelle, die von unzumutbaren Wohnverhältnissen profitieren.

c) Fehlbelegungsabgabe

75 Bekannt ist, dass in Berlin nicht nur Wohnungen insgesamt, sondern vor allem Wohnungen zu erschwinglicheren Preisen, insbesondere WBS-geförderte Wohnungen für sozial schwächere Berlinerinnen und Berliner fehlen. Wie zurzeit auch wieder auf Bundesebene von der Bundesbauministerin Verena Hubertz diskutiert wird, flammt in Berlin regelmäßig der Ruf nach der Wiederbelebung der sog. Fehlbelegungsabgabe auf. Diese Abgabe ist bestimmt für Menschen, die (ursprünglich berechtigterweise) in einer Sozialwohnung leben, also eine subventionierte Miete zahlen, obwohl sie inzwischen mehr verdienen und die festge-



legten Einkommensgrenzen überschreiten. Die Kompetenz hierzu hat das Land Berlin, da der soziale Wohnungsbau seit der Verfassungsreform 2006 Ländersache ist. Derzeit wird die Bedürftigkeit in Berlin nur einmalig bei Beantragung des Wohnberechtigungsscheins überprüft, der sog. WBS muss nur beim Einzug in eine geförderte Wohnung vorgezeigt werden, es findet keine Kontrolle statt, ob sich das Einkommen später erhöhte und somit die Bedürftigkeit weggefallen ist. So werden in Berlin massiv Wohnungen von Menschen blockiert, die keine Förderung mehr benötigen, mit dem Ergebnis, dass förderungsberechtigte Menschen keine geförderte Wohnung finden.

76 Die zumeist nach Quadratmeter berechnete sog. Fehlbelegungsabgabe fließt in den Etat des sozialen Wohnungsbaus. Wer die Fehlbelegungsabgabe nicht zahlen möchte, wird ausziehen müssen und so diese geförderte Wohnung dem geförderten Wohnungsmarkt wieder zur Verfügung stellen.

77 Ein solches Gesetz gab es in Berlin in den 1980er Jahren bereits mit dem ab 01.07.1983 geltenden Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Berliner Wohnungswesen (AFWoG Bln). Bis 2002 mussten entsprechende Berliner Mieter die Fehlbelegungsabgabe zahlen. Einen entsprechenden Antrag im Berliner Abgeordnetenhaus gab es bereits⁵⁸ und der derzeitige Bausenator Christian Gaebler arbeitet aktuell an einem entsprechenden Konzept zur Wiedereinführung der Fehlbelegungsabgabe.

d) Regulierung und Kontrolle der Untervermietung von Sozialwohnungen

78 Die derzeitige Regulierung der Untervermietung von Sozialwohnungen in Berlin ist bruchstückhaft und uneinheitlich. Sie differenziert zwischen Wohnungen des klassischen, preisgebundenen Altbestands des 1. Förderwegs und den seit 2014 geförderten Wohnungen nach dem Gesetz über die soziale Wohnraumförderung (WoFG). Für den 1. Förderweg bestehen klare bundesrechtliche Leitlinien, während es für die nach dem WoFG geförderten Wohnungen an verbindlichen Vorgaben zur Untervermietung fehlt. Diese Lücke gefährdet die Zweckbindung des geförderten Wohnraums, schafft Fehlanreize und eröffnet missbräuchliche Nutzungsmöglichkeiten – mit spürbaren negativen Folgen in einem angespannten Wohnungsmarkt wie Berlin.

i) Untervermietung im Altbestand: Fehlende Kontrollmechanismen

79 Für den zweckgebundenen Altbestand steuert das Wohnungsbindungsgesetz (WoBindG) die Untervermietung präzise, wobei es berlinweit keinen Kontrollmechanismus oder Überprüfungsverfahren zur Aufdeckung irregulärer Untervermietung von Sozialwohnungen gibt.⁵⁹ § 21 WoBindG ordnet an, dass bei vollständiger oder überwiegender Untervermietung (mehr als die Hälfte der Wohnfläche) die Bindungsvorschriften sinngemäß auch für

⁵⁸ Vgl. Drs. 19/1480 des Abgeordnetenhauses Berlin.

⁵⁹ Vgl. Drs. 19/23 233 des Abgeordnetenhauses Berlin.



das Untermietverhältnis gelten. Daraus resultiert, dass auch der jeweilige Untermieter einen entsprechenden Wohnberechtigungsschein vorweisen muss. In Ermangelung jeglicher Kontrolle ist aktuell vollkommen unklar, wie viele geförderte Wohnungen teilweise oder vollständig von Personen genutzt werden, die die Förderkriterien nicht erfüllen. Für Hauptmieter mit Wohnberechtigungsschein entsteht so eine risikoarme, mit der Zweckbindung unvereinbare Zusatzeinnahmequelle. Die Folge ist eine weitere Verknappung des geschützten Bestands für anspruchsberechtigte Berlinerinnen und Berliner, die auch ein Untermietverhältnis eingehen würden, wie es bei Studierenden mehrheitlich der Fall ist.

ii) Neuförderungen ab 2014: Regelungslücke bei Untervermietung

80

Für nach dem WoFG geförderten Mietwohnraum existieren demgegenüber keine Vorgaben zu Modalitäten, Grenzen und Kontrollen der Untervermietung. Das WoFG definiert zwar Zwecke, Zielgruppen, Förderinstrumente und Bindungen (u.a. Wohnberechtigung, Belegungs- und Mietbindungen), überlässt die Konkretisierung aber maßgeblich der Förderzusage und dem Landesrecht.⁶⁰ Da Berlin bisher von der ihm zustehenden Regelungskompetenz keinen Gebrauch gemacht hat,⁶¹ entsteht im Land Berlin ein Vollzugs- und Steuerungsgefälle zwischen Alt- und Neuförderung. Berlin muss eine einheitliche, landesrechtliche Regelung der Untervermietung für sämtliche Sozialwohnungen einführen. Diese Regelung darf die Untervermietung nur unter strengen Voraussetzungen zulassen, muss die Wohnberechtigung der Untermieter verbindlich einfordern, klare Anzeigepflichten und Genehmigungsvorbehalte vorsehen, sowie wirksame Kontroll- und Sanktionsmechanismen normieren. Nur so lässt sich die Zweckbindung sichern, Fehlsteuerungen reduzieren und der Schutz des geförderten Bestands für wohnberechtigte Haushalte gewährleisten.

iii) Handlungsbedarf für effektive Wohnraumförderung

81

Seit der Föderalismusreform 2006 liegt die Verantwortung für die soziale Wohnraumförderung primär bei den Ländern; der Bund unterstützt über Finanzhilfen (u.a. Art. 104d GG), ersetzt die landesrechtliche Ausgestaltung jedoch nicht. Berlin trägt damit die rechtspolitische und vollzugstechnische Verantwortung, die Wirksamkeit der eingesetzten Fördermittel sicherzustellen. Ohne klare landesrechtliche Vorgaben verbleiben Kontrolldefizite, die Zweckbindung erodiert und die Akzeptanz der sozialen Wohnraumförderung sinkt innerhalb der Bevölkerung.

⁶⁰ In Hamburg gilt z.B.: „Für WoFG-Wohnungen ist nach den Bestimmungen der Förderzusage der IFB die Untervermietung von mehr als der Hälfte der Wohnung untersagt. Die Höhe der Untermiete für den untervermieteten Teil der Wohnung darf die nach der maßgeblichen Förderrichtlinie höchstzulässige Miete nicht überschreiten.“, Fachanweisung der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen zur Durchführung des Hamburgischen Wohnraumförderungsgesetzes und des Hamburgischen Wohnungsbindungsgesetzes.

⁶¹ In Berlin wird ein Teil der Bestimmungen des WoFG durch eine Verwaltungsvorschrift „Wohnungsbauförderungsbestimmungen 2023 – WFB 2023“ ausgeformt. Die Untervermietung ist kein Regelungsgegenstand.

