

Berlin, den 08. Mai 2019

## **Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung im Innenausschuss zum „Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum im Freistaat Sachsen (Sächsisches Wohnraumzweckentfremdungsgesetz - SächsWZwEG)“, Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

Wir danken herzlich für die Gelegenheit, zu o.g. Gesetzentwurf Stellung nehmen zu dürfen.

### **Unsere Position in Kürze:**

- **Der Ferienhaustourismus bietet für Sachsen wichtige Chancen**
- **Insbesondere für Familien sind Ferienwohnungen eine geschätzte Unterbringungsart**
- **Zweckentfremdungsverbote müssen sinn- und maßvoll sein**
- **Ferienwohnungen müssen umfassenden Bestandsschutz genießen**
- **Keine restriktiven Tagesobergrenzen**

### **Bedeutung des Ferienhausmarkts in Sachsen**

Der Tourismus ist für das Land Sachsen von großer wirtschaftlicher Bedeutung. Das gilt für die Städtereionen Dresden und Leipzig, in besonderem Maße aber auch für den ländlichen Raum, wo Feriengäste gerne das breite und mannigfache Angebot an Freizeit- und Urlaubsaktivitäten nutzen. Ferienwohnungen sind dabei ein Baustein, der zum Erfolg eines Tourismusstandorts beiträgt. Viele Urlauber schätzen diese familiäre Form der Unterbringung sehr. Das gilt im Besonderen für Familien, weil Ferienwohnungen und -häuser ihren besonderen Bedürfnissen gerecht werden. Dabei nehmen private Vermieter einen besonderen Stellenwert ein: **Ein Großteil der Angebote auf dem Ferienhausmarkt werden durch Privatvermieter erbracht, die einen Anteil von 70% einnehmen.** Diese werden in den amtlichen Beherbergungsstatistiken nicht erfasst, weil dort nur Quartiere mit mehr als zehn Betten aufgeführt werden.

Auf dem touristischen Gesamtmarkt nehmen private und gewerbliche Ferienwohnungen und -häuser mit **rund 100 Millionen Übernachtungen jährlich** – davon **mehr als 70 Millionen im nicht-gewerblichen Sektor** – eine wichtige Rolle ein.<sup>1</sup> **Acht Milliarden Euro Umsatz** werden auf dem deutschen Ferienhausmarkt pro Jahr erwirtschaftet – davon **5,6 Milliarden in privaten Urlaubsquartieren.**

---

<sup>1</sup> Der Ferienhausmarkt in Deutschland – Volumen und ökonomische Bedeutung. <http://www.deutscher-ferienhausverband.de/studie-ferienhausmarkt-in-deutschland-2015/>, Studie von FeWo-Direkt und dem Deutschen Ferienhausverband e.V.

## Der Ferienhausmarkt in Sachsen

Generierter Brutto-Umsatz auf dem privaten Ferienhausmarkt in Sachsen:  
179,6 Mio. Euro bei 2,175 Millionen Übernachtungen pro Jahr

Privater Ferienhausmarkt (weniger als zehn Betten, erstmalig untersucht)		Gewerblicher Beherbergungsmarkt (statistisch erfasst)
Übernachtungen pro Jahr	2.175.000	19,5 Millionen (davon 590.246 in gewerblichen Ferienwohnungen)
Betten	21.700	153.149 (davon 5.634 in gewerblichen Ferienwohnungen)
Anteil am Gesamtmarkt	10 Prozent	90 Prozent

Jede 10. touristische Übernachtung in Sachsen finden in einer privaten Ferienimmobilie statt.

Der private Ferienhausmarkt in Sachsen umfasst insgesamt 21.700 Betten mit rund 2,17 Millionen Übernachtungen jährlich. Die Urlaubsgäste geben durchschnittlich 82,60 Euro pro Tag am Urlaubsort für Unterkunft, Verpflegung, Einkäufe und Dienstleistungen im Bereich Freizeit, Kultur und Mobilität aus. **In der Summe generiert allein der private Ferienhausmarkt in Sachsen rund 179,6 Millionen Euro Bruttoumsatz.**

Die ökonomischen Abstrahleffekte des privaten Ferienwohnungsmarkts auf angrenzende Wirtschaftszweige wie Gastronomie und Einzelhandel, aber auch Dienstleistungen, auf Mobilität sowie kulturelle und Freizeitangebote sind dabei nicht zu unterschätzen. Sie schaffen und erhalten Arbeitsplätze in der Region.

### Ferienwohnungen tragen zur Attraktivität von Tourismusorten bei und schaffen Wohlstand

Eine Stärke des Deutschlandtourismus liegt in seiner Vielfalt. Ein individuell gestalteter Urlaub erfreut sich wachsender Beliebtheit bei Gästen aus dem In- und Ausland, in allen Altersgruppen. Hier kann Deutschland mit seinem vielfältigen und attraktiven Angebot punkten.

**Urlaub in der Ferienwohnung ist insbesondere für Familien attraktiv**, die dort wie nirgendwo Bedingungen vorfinden, um ihren Familienurlaub mit Kindern optimal zu gestalten. Es ist für Familien wichtig, dass beispielsweise Kinder ein eigenes Schlafzimmer haben, das aber für die Eltern wie in ihrer eigenen Wohnung umstandslos zugänglich ist. Ein Wohnzimmer bietet Raum für gemeinsame Aktivitäten wie spielen oder basteln. Man ist mit seinem Tagesablauf nicht von festen Zeiten für Frühstück und andere Mahlzeiten abhängig, und einem gemütlichen Frühstück im Schlafanzug steht nichts entgegen. Hotels können das oft nicht oder nur zu einem erheblich höheren Preis bieten. Für Familien bieten Ferienwohnungen und -häuser außerdem eine kostengünstige Option, komfortabel Urlaub zu machen oder in einem Kurztrip schöne Städte zu erkunden.

Auch für die Gastgeber hat die Vermietung einer Ferienwohnung viele Vorteile: Da ist der soziale Aspekt zu nennen, fremde Menschen kennenzulernen. Da ist aber auch die Möglichkeit zu nennen, unternehmerisch tätig zu sein und durch die zusätzlichen Einnahmen einen Beitrag zum Haushaltseinkommen zu leisten.

## **Für die Kommunen ist ein attraktives Angebot an Ferienwohnungen von Vorteil**

Ein attraktives Angebot für unterschiedlichste Urlaubsgäste stärkt die Attraktivität eines Tourismusstandorts. Ferienwohnungsgäste generieren für Bund, Länder und nicht zuletzt die Kommunen erhebliche Steuereinnahmen aus Einkommens- und Umsatzsteuer, sowie Gewerbesteuer, Fremdenverkehrsabgaben und Kurtaxen. Diese Abgaben leisten einen wichtigen Beitrag zu Instandhaltung und Ausbau der Infrastruktur insbesondere im ländlichen Raum.

**Bundesweit geriert der private Ferienhausmarkt allein aus Einkommens- und Umsatzsteuer 732 Millionen Euro.**

Gäste tragen dazu bei, vor Ort ein abwechslungsreiches Angebot an kulturellen und Freizeitaktivitäten wie Museen, Kinos, Freizeitparks, Theater, Zoos oder Schwimmbäder, Sport- und Wellnessangebote aufrechtzuerhalten. Auch der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur und des öffentlichen Nahverkehrs kann von den Gästen profitieren. Dies alles kommt auch Einheimischen zugute.

Ferienwohnungsgäste sorgen für Umsätze in Gastronomie und Einzelhandel. Investitionen in Ferienwohnungen und -häuser sorgen für Aufträge für lokale Unternehmen, beispielsweise bei Bau, Renovierung und Instandhaltung, Marketing oder verwalterische Tätigkeiten.

## **Zweckentfremdungsverbote müssen sinn- und maßvoll sein – Eigentumsrechte müssen gewahrt bleiben**

Der regional wachsende Mangel an Wohnraum resultiert vor allem aus dem starken Zuzug in attraktive Städte und Regionen dem eine nicht ausreichende Bautätigkeit entgegensteht. **In Sachsen allerdings liegt die Leerstandsquote nach wie vor hoch und sind die Durchschnittsmieten vergleichsweise niedrig.** Ausnahmen bilden vor allem Dresden und Leipzig, wo Wohnraumknappheit und Mietsteigerungen zugenommen haben. Nichtsdestotrotz liegen die Durchschnittsmiete in beiden Städten ebenfalls noch deutlich unter dem Bundesdurchschnitt: Dresden 5,96 Euro pro Quadratmeter, Leipzig 5,39 Euro, Bundesdurchschnitt 6,54 Euro<sup>2</sup>.

Dass ausreichend bezahlbarer Wohnraum zur Verfügung stehen muss, steht außer Frage.

**Andererseits darf das in Art. 14 Grundgesetz garantierte Eigentumsrecht nicht unverhältnismäßig eingeschränkt werden.** Ein Zweckentfremdungsverbot stellt in der Regel einen weitreichenden Eingriff in dieses Eigentumsrecht dar. Eine solche Maßnahme sollte deshalb nur dann ergriffen werden, wenn ein gravierender Wohnungsmangel an bezahlbarem Wohnraum besteht und die Zweckentfremdung von Wohnraum maßgeblich zu diesem Zustand beiträgt. **Ob dies der Fall ist, sollte faktenbasiert ermittelt und regelmäßig in angemessenen Abständen überprüft werden.**

Es sollte obligatorisch sein, den Mietmarkt einer Kommune, die eine Zweckentfremdungssatzung erwägt, empirisch zu untersuchen und zu analysieren, ob ein Verbot der Zweckentfremdung dazu beitragen kann, bezahlbaren Wohnraum zurückzugewinnen und einer Steigerung der Mieten zu begegnen, **bevor** eine solche Satzung erlassen wird. Ebenso sollte regelmäßig überprüft werden, ob eine Zweckentfremdungssatzung signifikant zur Behebung des Missstandes beiträgt.

In der Begründung zum Gesetzentwurf wird für die Städte Dresden und Leipzig auf das bestehende große Angebot von Hotelzimmern hingewiesen und damit nahegelegt, dass kein Bedarf für Ferienwohnungen besteht, weil die Gäste auch anderweitig unterkommen können. Das ist nicht nur aus den bereits genannten Gründen zu kurz gegriffen.

**Ein Zweckentfremdungsgesetz hat den Zweck, den Wohnungsmarkt zu regulieren, nicht aber einseitig in den touristischen Beherbergungsmarkt zugunsten einer Branche einzugreifen.**

---

<sup>2</sup> Quelle: Kommunale Bürgerumfrage 2017

## **Effizienz von Zweckentfremdungsverboten und Auswirkungen von Ferienwohnungen auf den Wohnungsmarkt**

In den meisten Städten, die von Wohnungsmangel betroffen sind, liegt der **Anteil der Ferienwohnungen am Gesamtbestand bei unter 1%**. Das gilt selbst für touristische Hotspots wie Berlin. Demzufolge führte selbst ein Totalverbot kaum zu einer spürbaren Entlastung auf dem Mietmarkt. Eine Studie des Bundeswirtschaftsministeriums zur Sharing Economy aus dem vergangenen Jahr ist ebenfalls zu der Überzeugung gekommen, dass die Nutzung von Privatwohnungen als Feriendomizil keine flächendeckenden signifikanten Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt einer Kommune haben.<sup>3</sup>

Erfahrungen in Städten mit Zweckentfremdungsverboten haben bislang ergeben, dass die Zahl der rückgeführten Wohnungen vergleichsweise gering ist. Dem gegenüber steht ein hoher, kostenintensiver behördlicher Aufwand. Es stellt sich die Frage, ob der zu erwartende geringe positive Effekt es verhältnismäßig erscheinen lässt, die Nutzung von Wohnungen als Feriendomizil und damit das verfassungsmäßig garantierte Eigentumsrecht erheblich einzuschränken.

Als Beispiel sei Berlin genannt. Dort wurde bei bislang 7.800 Wohnungen die Zweckentfremdung untersagt. Davon waren 3.950 Ferienwohnungen. Betrachtet man die Gesamtzahl an Wohnungen in Berlin, die bei 1,9 Millionen liegt, kommt man auf einen Anteil von 0,4 Prozent an zweckentfremdeten Wohnungen gesamt und auf 0,2 Prozent für Ferienwohnungen. Es ist augenscheinlich, dass sich durch eine so geringe Anzahl **keine spürbare Entspannung** erzielen lässt. Dementsprechend steigen die Mieten in Berlin auch weiter. Entlastung kann hier ausschließlich der Bau neuer Wohnungen bringen. Dem gegenüber steht ein erheblicher behördlicher Aufwand für Kontrolle, Prüfung und Genehmigung, der in Berlin Kosten in Höhe von 3 Millionen Euro jährlich erzeugt.

### **Ausreichender Bestandschutz muss gewährleistet sein**

Wir begrüßen es, dass Zweitwohnungen vom Zweckentfremdungsverbot ausgenommen werden sollen. Für alle anderen sieht der Gesetzentwurf eine Regelung vor, die bestehenden Ferienwohnungen Bestandschutz für zwei Jahre einräumt. Das greift aus unserer Sicht zu kurz. Menschen, die in Ferienwohnungen investiert haben, brauchen Rechtssicherheit. Für viele sind die Einnahmen aus der Ferienwohnungsvermietung wichtige Nebeneinkünfte, sichern die Altersvorsorge oder dienen dazu, das eigene Haus zu finanzieren. Etwaige Kreditverpflichtungen bestehen über die gewährte Bestandschutzfrist hinaus. Die Notwendigkeit, mit einer Wohnung ausreichende Einnahmen zu erzielen, endet nicht in zwei Jahren. Es wäre aus unserer Sicht nicht angemessen, diese Menschen auf eine Einzelfallprüfung zu verweisen, die sich länger hinziehen kann und deren Ausgang ungewiss ist. **Stattdessen sollte bestehenden Ferienwohnungen ein umfassender und unbegrenzter Bestandschutz eingeräumt werden.**

### **Begrenzung der genehmigungsfreien Vermietung an Feriengäste auf zwölf Wochen nicht angemessen**

Die wachsende Flexibilität in Gesellschaft und Arbeitswelt fordert zunehmend eine räumliche Mobilität – auch über eine Dauer von zwölf Wochen im Jahr hinaus. Häufigere und längere arbeits- oder studienbedingte Abwesenheiten vom Wohnort werden immer mehr zur Regel. Nicht immer findet sich ein geeigneter langfristiger Zwischenmieter. Wird die genehmigungsfreie Vermietung an Feriengäste auf zwölf Wochen beschränkt, hat dies zufolge, dass der Betroffene einen erheblichen wirtschaftlichen Nachteil hinnehmen muss, obwohl seine Wohnung nicht dem Mietmarkt entzogen und demzufolge auch nicht zweckentfremdet wird.

**Maßgeblich für eine Tagesobergrenze sollte sein, dass der Charakter einer Hauptwohnung erhalten bleibt.** Das ist dann der Fall, wenn entweder weniger als 50 Prozent der Wohnfläche an Kurzzeitgäste vermietet wird oder die Vermietung sich auf einen Zeitraum von höchstens 162 Tagen im Jahr beschränkt. Der Gesetzentwurf sieht bereits vor, die Vermietung von weniger als 50 Prozent

<sup>3</sup> Sharing Economy im Wirtschaftsraum Deutschland, Sept. 2018, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/sharing-economy-im-wirtschaftsraum-deutschland.html>

der Wohnfläche von einer Zweckentfremdung auszunehmen. Folgerichtig sollte auch die Tagesobergrenze analog erhöht werden.

Zwar nennt das Gesetz die Möglichkeit einer ausnahmsweisen Genehmigung bei längerer Abwesenheit – beispielsweise bei Auslandssemestern. Diese ist aber mit zusätzlichem bürokratischem Aufwand für den Betroffenen verbunden. Nicht zuletzt ergibt sich die Ungewissheit, ob die Genehmigung erteilt wird. Das scheint uns angesichts dessen, dass der Betroffene seine Wohnung lediglich vertragsgemäß nutzen möchte, unangemessen.

### **Notwendigkeit von Zweckentfremdungsverboten aufgrund der geänderten Baunutzungsverordnung**

In der Begründung zum Gesetzentwurf wird genannt, dass die Änderung der Baunutzungsverordnung (BauNVO) dazu geführt habe, dass Ferienwohnungen in Wohngebieten nun rechtlich zugelassen seien. De facto ist das Miteinander von Dauerwohnungen und Ferienwohnungen insbesondere in Tourismusorten teils seit Generationen gängige Praxis. Ferienwohnen wurde vor der Novelle der BauNVO seitens der Kommunen entweder als Unterform des Wohnens, als kleiner Beherbergungsbetrieb oder nicht störendes Gewerbe eingeordnet, und war damit in Wohngebieten gestattungsfähig. Erst nach gegenteiligen Urteilen des OVG Greifswald<sup>4</sup>, die insbesondere in Mecklenburg-Vorpommern zu Nutzungsuntersagungen geführt haben, sah sich der Gesetzgeber veranlasst, eine Klarstellung in der BauNVO vorzunehmen, um Ferienwohnungen in Wohngebieten eine klare gesetzliche Grundlage zu geben und damit dem Rechnung zu tragen, was in vielen Tourismusregionen seit langem gelebte Realität ist.

Auch vor der jüngsten Änderung der BauNVO stand es Kommunen im Rahmen der Bebauungsplanung und der Genehmigung von Nutzungsänderungen frei, Ferienwohnungen nur im gewünschten Umfang zuzulassen. Daran hat sich auch mit der Änderung der BauNVO im Wesentlichen nichts geändert, denn jede Nutzungsänderung ist weiterhin zustimmungspflichtig. Die bestehenden rechtlichen Regelungen in Baugesetzbuch und BauNVO geben den Kommunen bereits ein Instrumentarium an die Hand, um unerwünschte Entwicklungen zu regulieren oder zu unterbinden, beispielsweise durch an die jeweiligen lokalen Gegebenheiten und Herausforderungen angepasste Bebauungspläne oder die Regulierung von Bruchteilseigentum und Nebenwohnungen.

Wir hoffen, dass unsere Ausführungen auf Ihr Interesse gestoßen sind. Gerne stehen wir für Fragen oder ein vertiefendes Gespräch zur Verfügung.

#### **Über den Deutschen Ferienhausverband e. V.**

Der Deutsche Ferienhausverband mit Sitz in Berlin wurde im Dezember 2013 gegründet und ist mit Deutschlands größter Branchenverband im Ferienhaussegment. Ziel des Verbands ist es, die Interessen der Ferienimmobilienbranche gegenüber Wirtschaft und Politik zu vertreten und Urlaubern durch die Entwicklung einheitlicher Qualitätsstandards Hilfestellung bei der Online-Buchung von Feriendomizilen an die Hand zu geben.

Weitere Informationen unter [www.deutscher-ferienhausverband.de](http://www.deutscher-ferienhausverband.de)

**Kontakt:** Deutscher Ferienhausverband e.V., Michelle Schwefel, Leiterin der Geschäftsstelle,  
Tel: 0151/681 39 093 - Email: [m.schwefel@deutscher-ferienhausverband.de](mailto:m.schwefel@deutscher-ferienhausverband.de)

<sup>4</sup> Urteile des OVG Greifswald vom 14.04.2015 – [3 M 86/14](#); vom 20.05.2015 – [3 M 92/14](#)