

Herrn
André Barth MdL
Ausschuss für Regionalentwicklung
Sächsischer Landtag
Per E-Mail

Berlin, 20. Oktober 2023

Stellungnahme zum Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum in Sachsen (Sächsisches Zweckentfremdungsverbotsgesetz), Drucksache 7/14305

Sehr geehrter Herr Ausschussvorsitzender,
Sehr geehrte Damen und Herren,
Der Deutsche Ferienhausverband (DFV) vertritt als größter Branchenverband die Interessen der Ferienhausbranche in Deutschland. Gerne möchten wir Ihnen unsere Stellungnahme zum Entwurf eines Zweckentfremdungsverbotsgesetzes übermitteln und würden uns freuen, wenn Sie diese in Ihren Beratungen berücksichtigen würden.

Unsere Position in Kürze

- Der Ferientourismus bietet für Sachsen wichtige Chancen
- Zweckentfremdungsverbote müssen sinn- und maßvoll sein
- Umfassender Bestandsschutz für Ferienwohnungen
- Zimmervermietung und Zweitwohnungen ausnehmen
- Tagesobergrenzen an den Bedürfnissen der Menschen ausrichten
- Auskunftspflichten rechtskonform ausgestalten

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.

70% der Übernachtungen in Ferienhäusern und -wohnungen bundesweit finden bei privaten Anbietern¹ statt. Hinzu kommen gelegentliche Homesharer, die bei eigener

¹ Als privat gelten Anbieter mit weniger als zehn Betten, diese werden in den amtlichen Beherbergungsstatistiken nicht erfasst.

Abwesenheit an wechselnde Gäste vermieten. Diese werden in den amtlichen Beherbergungsstatistiken der Bundesländer bisher nicht erfasst, wenngleich Eurostat, die Statistikbehörde der EU, dank einer Partnerschaft mit Online-Plattformen, bereits seit einigen Jahren regelmäßig touristische Daten mit dem Bundesamt für Statistik teilt.²

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. Weitere 5.600 Betten werden durch gewerbliche Gastgeber angeboten. Die Urlaubsgäste geben durchschnittlich 82,60 Euro pro Tag am Urlaubsort für Unterkunft, Verpflegung, Einkäufe und Dienstleistungen im Bereich Freizeit, Kultur und Mobilität aus.

Allein der private Ferienhausmarkt in Sachsen hat 2014 rund 179,6 Millionen Euro Bruttoumsatz generiert.³

Die ökonomischen Abstrahleffekte von Ferienwohnungsmarkt und Homesharing auf Gastronomie und Einzelhandel, Dienstleistungen, Freizeitwirtschaft und Dienstleistungen sind dabei nicht zu unterschätzen: Rund 25% der generierten Einnahmen fließen in die Gastronomie, 20% in den Einzelhandel. Der Ferienhaustourismus schafft und erhält Arbeitsplätze in der Region.

² Eurostat - Guest nights spent at short-stay accommodation offered via collaborative economy platform:
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TOUR_CE_OAN3/default/table?lang=en;

Mehr Informationen zu Datenkooperation der Online-Plattformen mit der EU-Kommission hier:
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_194.

³ Alle Angaben aus: Der Ferienhausmarkt in Deutschland – Volumen und ökonomische Bedeutung.
<http://www.deutscher-ferienhausverband.de/studie-ferienhausmarkt-in-deutschland-2015>

Der Deutsche Ferienhausverband arbeitet aktuell an einer Neuauflage der Studie. Die Ergebnisse werden Ende November 2023 erwartet.

Ferienwohnungen tragen zur Attraktivität von Tourismusorten bei

Ein vielfältiges Angebot ist eine besondere Stärke des Deutschlandtourismus. Unsere Städte und Regionen bieten individuelle und maßgeschneiderte Angebote für unterschiedlichste Zielgruppen. Für Familien, junge Reisende, einzelreisende Frauen, Kleingruppen oder Reisende mit Hund/Haustier sind Ferienwohnung und Homesharing attraktive, weil günstige und auf ihre individuellen Bedürfnisse zugeschnittene Angebote, die sie anderswo nicht finden. Ferienwohnungen erlauben es, eine Stadt oder Region hautnah zu erleben und tragen damit zum besonderen Erlebnis bei, das viele Gäste schätzen. Ferienhaustourismus ist nachhaltig und lenkt Tourismus auch in strukturschwache Regionen, touristische Hot Spots können so durch Besucherlenkung besser entlastet werden.

Für die Kommunen ist ein attraktives Angebot an Ferienwohnungen von Vorteil

Ein attraktives und vielfältiges Angebot stärkt die Attraktivität eines Tourismusstandorts und führt zu zusätzlichen Einnahmen für Unternehmen und Kommunen, u.a. auch durch Tourismustaxen, Kurabgaben und Gewerbesteuer.

Notwendigkeit eines Zweckentfremdungsverbotsgesetzes in Sachsen

Der Mangel an bezahlbarem Wohnraum hat sich in den letzten Jahren vielerorts zugespitzt. Es ist deshalb nachvollziehbar, wenn Kommunen dieser Entwicklung entgegenwirken wollen.

Ein Hauptgrund liegt allerdings darin, dass zu wenig bezahlbarer Wohnraum neu gebaut wird. Baukosten sind gestiegen, derweil sich Baukredite verteuert haben. Niedrigzinsen haben in den letzten Jahren zudem dazu geführt, dass verstärkt in Immobilien investiert wurde und sich die Preisspirale auf dem Immobilien- und Mietmarkt deutlich nach oben entwickelt hat.

Das wirkungsvollste Mittel gegen mangelnden Wohnraum ist es, Bauen wieder erschwinglicher zu machen und bezahlbaren Wohnraum für Menschen mit niedrigen Einkommen zu fördern.

In den meisten Großstädten, die von Wohnungsmangel betroffen sind, liegt der **Anteil der Ferienwohnungen am Gesamtbestand bei deutlich unter 1%**.⁴ Die Auswirkungen eines Zweckentfremdungsverbots auf den Mietmarkt sind entsprechend marginal.

Der Gesetzentwurf nennt die Situation in Dresden und Leipzig als maßgeblichen Grund, ein Zweckentfremdungsverbotsgesetz zu beschließen:

Eine Studie von empirica im Auftrag der Stadt Dresden benennt die Zahl der Wohnungen, die vornehmlich als Ferienwohnung genutzt werden, mit 1.150 – 1.300

⁴ <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/sharing-economy-im-wirtschaftsraum-deutschland.html>

Wohnungen.⁵ **Das entspricht einem Anteil am Gesamtwohnungsbestand von 0,4 %.** Rund 270 dieser Wohnungen wurden für weniger als 90 Tage vermietet. Rund 230 für bis zu 180 Tage. **Nur rund 800 Wohnungen wurden länger als 180 Tage an Feriengäste vermietet.** Nur in diesen letzteren Fällen ist davon auszugehen, dass die Wohnung ständig als Ferienwohnung genutzt und angeboten wird. Das Gutachten kommt selbst zu dem Schluss: "Konkrete Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt der Landeshauptstadt oder kleinräumige Auswirkungen auf Dresdner Nachbarschaften durch die angebotenen Ferienwohnungen sind empirisch bisher nicht zu belegen."

Ein auf Beschluss des Stadtrats Leipzig beauftragtes Gutachten von Quaestio aus dem Jahr 2019 kam zu dem Schluss, dass **von 340.000 Wohnungen gesamt 600 als Ferienwohnung genutzt** werden. Das entspricht gerade einmal **0,18% am Gesamtwohnungsbestand.**

3.400 Wohnungen wurden anderweitig zweckentfremdet, davon 71% als Büro oder Kanzlei. Das Gutachten attestiert dem Angebot an Kurzzeitvermietung positive wirtschaftliche Relevanz: "Aus Sicht der Wirtschaftsförderung und des Tourismus sollten daher die Angebote der Parahotellerie erhalten bleiben".⁶

Ein Zweckentfremdungsverbot stellt einen weitreichenden Eingriff in das in Art. 14 GG garantierte Eigentumsrecht und das in Art. 13 GG verankerte Recht auf Berufsfreiheit dar. Eine solche Maßnahme sollte deshalb nur dann ergriffen werden, wenn die Zweckentfremdung von Wohnraum maßgeblich zu einem Mangel an bezahlbarem Wohnraum beiträgt und ein Zweckentfremdungsverbot signifikant zur Behebung des Missstandes beiträgt.

Mit Blick auf die Situation in Berlin – dort liegt der Anteil von Ferienwohnungen am Gesamtwohnungsbestand bei rund 1% – ist nicht davon auszugehen, dass eine Zweckentfremdungsverbotssatzung in Dresden oder Leipzig angesichts des im Vergleich noch einmal geringeren Anteils am Gesamtwohnungsbestand eine spürbare Wirkung entfalten wird. Berlin hat eines der strengsten Zweckentfremdungsverbotsgesetze in Deutschland. **Trotz des seit 2014 inkraftgetretenen Zweckentfremdungsverbots hat sich keine spürbare Entlastung auf dem Wohnungsmarkt ergeben.**

Transparenz auf dem Markt – Short Term Rental-Initiative und DAC7-Richtlinie

Die EU-Kommission arbeitet aktuell an einer Verordnung zur Regulierung von Kurzzeitvermietungen (Short Term Rental-Initiative), die eine umfassende Registrierungs- und Auskunftspflicht von Anbietern wie auch Vermittlungsplattformen vorsieht. Die Umsetzung dieser Verordnung wird zu mehr Transparenz und hoffentlich auch einer Harmonisierung der Regelungen führen. Die unterschiedlichen Regulierungen in den Bundesländern und Mitgliedstaaten sorgen vor allem auch bei kleinen und mittelständischen Unternehmen für eine zunehmende bürokratische

⁵ https://www.dresden.de/media/pdf/wohnen/Studie_Empirica_-_Zweckentfremdung_von_Wohnraum_in_Dresden.pdf

⁶ https://www.l-iz.de/wp-content/uploads/2020/10/20190710_Endbericht_Zweckentfremdung_Leipzig_low.pdf. (S. 39)

Belastung. Auch durch die nationale Umsetzung der DAC7-Richtlinie⁷, die am 01.01.2023 in Kraft getreten ist, werden Daten erhoben, die für eine größere Transparenz auf dem Markt sorgen werden.

Es wäre vor diesem Hintergrund aus unserer Sicht sinnvoll, die unmittelbar bevorstehenden neuen EU-Vorgaben und die damit einhergehende neue Datentransparenz vorerst abzuwarten, um evidenzbasiert und im Einklang mit den EU-Regeln zu handeln.

Bestandsschutz sichern

Das Gesetz sieht in § 1, Absatz 3, Satz 1 einen Bestandsschutz für Ferienwohnungen und -häuser vor, die bereits vor Inkrafttreten der Satzung anders als zu Wohnzwecken genutzt wurden. Dieser Bestandsschutz gilt nur für Ferienwohnungen und -häuser, die innerhalb von drei Monaten nach Inkrafttreten der Satzung bei den Behörden gemeldet werden und ist auf zwei Jahre begrenzt. **Ferienwohnungen und -häuser werden damit grundsätzlich schlechter gestellt als andere Gewerbe, die Wohnraum zweckentfremden, wie Kanzleien oder Büros, obwohl durch letztere gemäß beider Gutachten mehr Wohnraum zweckentfremdet wird** als durch Kurzzeitvermietung und Homesharing.

In Anbetracht des bislang geringfügigen Umfangs von Zweckentfremdung in Sachsen und der bislang nicht nachzuweisenden Auswirkungen von Ferienwohnungsvermietung und Homesharing auf den Wohnungsmarkt (siehe Gutachten Empirica), stellt sich die Frage, was sachlich gegen einen umfassenden Bestandsschutz der bereits bestehenden Ferienwohnungen und -häuser spricht?

Das OVG Berlin/Brandenburg (Az.: OVG 5 B 14.16 und andere, Rn. 117-157) hat zu einem vergleichbaren Passus im Zweckentfremdungsverbot-Gesetz (ZwVbG) von Berlin erhebliche Zweifel geäußert, dass ein Zweckentfremdungsverbotsgesetz ohne umfassenden Bestandsschutz verfassungskonform sei. Auch dort wurde der Bestandsschutz für Anbieter von Ferienwohnungen und -häusern auf zwei Jahre begrenzt; sie sind damit deutlich schlechter gestellt als Angehörige anderer Berufsgruppen. Das Bundesverfassungsgericht hat den Fall 2022 an das OVG zurückverwiesen, die Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit sind jedoch nicht ausgeräumt.

Vermietung von Teilen einer Wohnung genehmigungsfrei stellen, Zweitwohnungen ausnehmen

Insbesondere in Städten ist es nicht unüblich, dass Mieter zeitweise einzelne Zimmer ihrer Wohnung beispielsweise für die Dauer einer Messe/Veranstaltung an Geschäftsreisende und touristische Gäste vermieten.

⁷ Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/514 des Rates vom 22. März 2021 zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung und zur Modernisierung des Steuerverfahrensrechts.

Der vorliegende Gesetzentwurf sieht keine Ausnahmen für die teilweise Vermietung einer Wohnung vor. Zwar lässt sich §2 Absatz 3 so auslegen, dass damit auch eine teilweise Nutzung genehmigungsfähig ist. Das stellt aber auch die Vermietung einzelner Zimmer unter den Genehmigungsvorbehalt; der Bestandsschutz wäre auch in diesem Fall auf zwei Jahren nach Inkrafttreten der Satzung begrenzt. Das erscheint angesichts dessen, dass durch diese Form des Homesharings dem Wohnungsmarkt kein Wohnraum entzogen wird, nicht verhältnismäßig.

Der vorliegende Entwurf geht damit auch deutlich über die Regelungen in anderen Bundesländern hinaus, die die teilweise Nutzung einer Wohnung für die Kurzzeitvermietung genehmigungsfrei stellen, sofern der Charakter der Hauptwohnung erhalten bleibt (weniger als 50% der Wohnfläche), weil durch diese Form des Homesharings kein Wohnraum entzogen wird.

Der Entwurf sollte um eine Formulierung ergänzt werden, die die Vermietung von Teilen der Wohnung genehmigungsfrei stellt, solange der Charakter einer Hauptwohnung erhalten bleibt.

Zweitwohnungen sollten generell vom Zweckentfremdungsverbot ausgenommen werden. Es liegt in der Natur der Sache, dass eine Zweitwohnung nur zeitweilig durch den Eigentümer oder Mieter genutzt wird, beispielsweise zu berufsbedingten Aufenthalten. Dem Wohnungsmarkt wird kein Wohnraum entzogen, wenn diese Nebenwohnung bei Abwesenheit an Urlaubsgäste vermietet wird, statt ungenutzt zu bleiben.

Tagesobergrenzen an die sich wandelnden Bedürfnisse der Menschen anpassen

Gerade in den letzten Jahren hat sich unsere Arbeitswelt und damit unser Leben erheblich verändert. Homesharing kommt den Bedürfnissen vieler Menschen entgegen, deren Job, Ausbildung oder Privatleben eine hohe Flexibilität erfordern. Durch Homesharing kann Wohnraum optimaler genutzt werden, indem Wohnungen z.B. bei berufsbedingter Abwesenheit oder einem Auslandssemester an Kurzzeitgäste vermietet werden. Die zusätzlichen Einnahmen ermöglichen es zudem, den eigenen Wohnraum auch in begehrten Bezirken zu erhalten.

Der Gesetzentwurf benennt eine genehmigungsfreie Nutzung für die Kurzzeitbeherbergung von zwölf Wochen. Eine Studentin, die ein Auslandssemester absolviert und zudem während ihres Urlaubs an Feriengäste vermieten möchte, bräuchte damit ebenso eine Genehmigung wie der Arbeitnehmer, der ein halbes Jahr im Ausland eingesetzt wird. Und das, obwohl in beiden Fällen kein Wohnraum dem Wohnungsmarkt entzogen wird.

Wir schlagen vor, dass eine Nutzung als Ferienwohnung dann genehmigungsfrei ist, wenn der Charakter einer Hauptwohnung erhalten bleibt, also der Wohnraum nicht länger als 181 Tage im Jahr an wechselnde Gäste vermietet wird.

Auskunftspflichten

Die Auskunftspflichten gemäß § 4 des Entwurfs stellen einen Eingriff in den Schutz der Privatsphäre und den Datenschutz dar. §§ 22, 24 TTDSG stellen strenge Voraussetzungen an die Zulässigkeit einer Auskunftserteilung durch Dienstanbieter. Diese setzen nach der aktuellen Rechtsprechung (Beschlüsse des Bayerischen Verwaltungsgerichtshof vom 16. Juni 2021 (Az. 12 CS 21.1413) und vom 13.12. 2022 (Az. M 29 K 20.1369) u.a. eine positiv festgestellte Zweckentfremdung voraus. Dies sollte im Wortlaut des Entwurfes ergänzt werden.

Regelmäßige evidenzbasierte Evaluierung und Bewertung der Wirksamkeit des Zweckentfremdungsverbotsgesetzes implementieren

Ein Gesetz kann in seiner Wirksamkeit nur beurteilt werden, wenn hinreichend untersucht wird, welche Folgen sich aus der Anwendung ergeben und ob der gewünschte Nutzen erzielt wird. Ist dies nicht der Fall, stellt sich die Frage, ob ein Zweckentfremdungsverbot in Bezug auf Ferienwohnungen, die Kurzzeitvermietung privaten Wohnraums und die damit verbundenen weitreichenden Eingriffe in Grundrechte, aber auch mit Blick auf EU-Recht verhältnismäßig sind.

Der Gesetzentwurf sieht vor, Umsetzung und Wirksamkeit 2027 zu evaluieren. Das begrüßen wir. Wir plädieren allerdings dafür, im Gesetz klare Kriterien für die Überprüfung und Wirksamkeitsbewertung zu verankern und außerdem die Gesetzesfolgen auf Wohnungsmarkt und Wirtschaft in Gemeinden, die eine Zweckentfremdungsverbotssatzung erlassen haben, in angemessenen Abständen zu evaluieren.

Anwendung des Gesetzes auf Hotspots begrenzen

Beide zitierte Gutachten für Leipzig und Dresden legen nahe, dass nicht alle Stadtviertel gleichermaßen durch eine Nutzung von Wohnraum zur Kurzzeitvermietung an Gäste betroffen sind. Kann es in einzelnen Straßen oder Vierteln zu Problemen kommen, würde Ferienwohnungen in anderen Stadtteilen zu einer wirtschaftlichen Belebung führen. Deshalb möchten wir anregen in §1 vorzusehen, eine Zweckentfremdungsverbotssatzung nicht flächendeckend, sondern nur für die Gemeindeteile anzuwenden, wo es zu gravierenden, datenbasiert nachweisbaren Problemen kommt. Dies böte die Chance, durch strategische Besucherlenkung – auch in Kooperation mit Online-Plattformen – Hot Spots zu entlasten und dennoch Homesharing und Ferienwohnungen zuzulassen.

Über den Deutschen Ferienhausverband e. V.

Der Deutsche Ferienhausverband mit Sitz in Berlin wurde im Dezember 2013 gegründet und ist mit 57 Mitgliedern Deutschlands größter Branchenverband im Ferienhausegment.

Zu unseren Mitgliedern zählen Vermieter, Agenturen, regional, deutschlandweit und international tätige Plattformen für die Vermittlung von Ferienwohnungen und -häusern, Meta-Suchmaschinen und Marktplätze für Ferienwohnungen und -häuser sowie Dienstleister für die Ferienhausbranche.

Ziel des Verbands ist es, die Interessen der Branche gegenüber Wirtschaft, Politik und Öffentlichkeit zu vertreten und Urlaubern durch die Entwicklung einheitlicher Qualitätsstandards Hilfestellung bei der Online-Buchung von Feriendomizilen an die Hand zu geben.

Der Deutsche Ferienhausverband ist Mitglied im Deutschen Tourismusverband (DTV) und der European Holiday Home Association (EHHA) und Gründungsmitglied im Aktionsbündnis Tourismusvielfalt (ATV)

Weitere Informationen unter www.deutscher-ferienhausverband.de