

Ralf Zimmer-Hegmann (Diplom Sozialwissenschaftler)

28.01.2021

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/3566

Alle Abg

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung „Gesetz zur Stärkung des Wohnungswesens in Nordrhein-Westfalen (Wohnraumstärkungsgesetz – WohnStG)“ (Drucksache 17/12073) sowie zum Änderungsantrag der Fraktionen von CDU und FDP (Drucksache 17/12305)

(1) Der Gesetzentwurf der Landesregierung ist zu begrüßen, da er auf aktuelle Defizite in der Wohnungsversorgung und der Wohnungsmarktentwicklung reagiert, indem er den Kommunen neue und erweiterte Eingriffsmöglichkeiten zur Beseitigung und Regulierung dieser negativen Entwicklungen bietet. So stellen erstens mit Blick auf gesunde und menschenwürdige Wohnbedingungen die in dem vorliegenden Gesetzentwurf formulierten Mindeststandards für Unterkünfte zur Unterbringung von prekär Beschäftigten (in unterschiedlicher Rechtsform) und die damit verbundenen wohnungsaufsichtsrechtlichen Maßnahmen wichtige rechtliche Instrumente zur Verbesserung der Wohnsituation in diesen Bereichen dar. Damit reagiert die Landesregierung auf schon seit vielen Jahren bekannte und in den letzten Jahren verstärkt in den gesellschaftlichen Blick geratene Missstände in bestimmten Wirtschaftsbereichen (z. B. der Fleischindustrie). Ebenso ist zu begrüßen, dass der Gesetzentwurf zweitens zur Regulierung des sich in den letzten Jahren verschärfenden Problems der Zweckentfremdung von Wohnraum durch Kurzzeitvermietung (Sharing Economy) neue Handlungs- und Eingriffsmöglichkeiten für die besonders betroffenen Kommunen bietet. Die vorliegende Stellungnahme befasst sich insbesondere mit diesem zweiten Aspekt des Gesetzentwurfes.

(2) Gesetzgeberischer Handlungsbedarf zur Begrenzung von Kurzzeitvermietung besteht deswegen, weil in diesem Bereich in den letzten Jahren insbesondere in angespannten Wohnungsmärkten vermehrt Wohnraum zweckentfremdet wird und negative Folgen für die Stadtentwicklung zu beobachten sind (Polivka/Brezina/Stark 2020). Vor allem touristisch beliebte Großstädte verzeichnen einen rapiden Anstieg von Kurzzeitvermietungen. So wurde aus einem zunächst positiven Gedanken des Teilens von temporär ungenutztem Wohnraum zunehmend ein kommerzielles plattformgestütztes Geschäft. Mit der tage- und wochenweisen Vermietung einer Wohnung an Touristen oder Geschäftsreisende sind generell bedeutend höhere Erträge zu erzielen als mit der üblichen Wohnungsvermietung. So zeigt ein Vergleich der Mieteinnahmen durch Kurz- und Langzeitvermietung am Beispiel der Stadt Düsseldorf einen um drei- bis viermal höheren Ertrag für die Kurzzeitvermietung (Lohner 2020). Folgerichtig ist zu beobachten, dass der Anteil von ganzen Unterkünften, die zur Kurzzeitvermietung angeboten werden, gegenüber zu vermietenden Privatzimmern steigt. Häufig werden auch von Eigentümern mehrere Unterkünfte angeboten, was auf eine klar kommerzielle Nutzung verweist. Die räumliche Häufung stark frequentierter

Unterkünfte der Kurzzeitvermietung führt neben den negativen Folgen für die Wohnungsversorgung auch zu weiteren Folgeproblemen für die Stadt- und Quartiersentwicklung. So belegen einschlägige Untersuchungen, dass in der unmittelbaren Umgebung von räumlich konzentrierten Unterkünften der Kurzzeitvermietung die Mieten auch für Langzeitvermietung von benachbarten Wohnungen stärker steigen sowie negative Nachbarschaftseffekte auftreten (Lärm, Verschmutzung, Unsicherheitsempfinden, Veränderung und Verteuerung der lokalen Versorgung etc.).

(3) Folgerichtig ist es in den letzten Jahren in vielen Ländern zu einer Regulierung dieser negativen Effekte von Kurzzeitvermietungen durch landesrechtliche Regelungen zur Zweckentfremdung gekommen, die es Städten und Gemeinden ermöglichen in Form von Rechtsverordnungen oder Satzungen ein Verbot oder Einschränkungen für die Nutzung von Wohnungen als Ferienwohnungen zu erlassen. Mit dem zunehmenden Druck auf die Wohnungsmärkte nimmt die Zahl solcher Städte in Deutschland seit 2013 zu, die solche Zweckentfremdungsverbote bzw. -verordnungen erlassen haben (2019 waren es bundesweit 18 Städte). Nach einer Untersuchung des ILS sind das vorwiegend Städte mit einem besonders hohen Neubaubedarf an Wohnungen, geringen Wohnungsleerständen sowie einer überdurchschnittlichen Belegungsquote im traditionellen Beherbergungsgewerbe (Brezina et al. 2021). Unterschiede ergeben sich in den verschiedenen Regelungen insbesondere bei der Dauer der sogenannten Bagatellschwelle, bis zu der Kurzzeitvermietungen erlaubt sind sowie der Erfassung und Registrierung der einzelnen Fälle von Kurzzeitvermietungen. Für diese beiden Bereiche trifft der Gesetzentwurf nunmehr verbindliche und grundsätzlich geeignete Regelungen, auf die ich in den nachfolgenden Punkten eingehen will. Die sich weitgehend am Hamburgischen Wohnraumschutzgesetz (HmbWoSchG) orientierende zweckentfremdungsrechtliche Ermächtigungsgrundlage (§§ 12 ff.) begegnet dem bisherigen Vollzugsdefizit der Zweckentfremdungsverbote, indem die Ausgestaltung der Regelungen insbesondere dem Kenntnisdefizit und dem Abgrenzungsproblem bei Kurzzeitvermietungen Rechnung trägt.

(4) Grundlage für die Erfassung von Kurzzeitvermietungen ist der neu ausgestaltete Verbotstatbestand der „Nutzung von Wohnraum für mehr als insgesamt zwölf Wochen im Kalenderjahr für Zwecke der Kurzzeitvermietung“ (§ 12 Abs. 2 Satz 3 Nr. 2). Unter gegenwärtiger Auslegungspraxis ist darunter die Nutzung von Wohnraum als Ferienwohnung sowie zu Zwecken der Fremdenbeherbergung, insbesondere der gewerblichen Zimmervermietung zu verstehen. Der EuGH bestätigte zuletzt die unionsrechtliche Vereinbarkeit der Einführung zweckentfremdungsrechtlicher Genehmigungsvorbehalte unter Voraussetzung einer Wohnraummangellage für die Nutzung von Wohnraum als Kurzzeitvermietung (EuGH, Urt. v. 22.09.2020). Die Einführung einer Bagatellschwelle von zwölf Wochen im Kalenderjahr bringt zudem Rechtssicherheit für BürgerInnen sowie Behörden. Bei der Bestimmung der Schwelle ab wann von einer Zweckentfremdung auszugehen ist, besteht in der Gesetzgebungslandschaft derzeit ein beträchtlicher Spielraum zwischen sechs Wochen in der Stadt Konstanz (§ 4 Abs. 2 Satz 1 Nr. 7 Satzung der Stadt Konstanz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum in der Stadt Konstanz) bis hin zu zwölf Wochen, etwa in Niedersachsen (§ 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 NZwEWG) oder

Rheinland-Pfalz (§ 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 RPZwEWG). Hamburg und Bayern hingegen legen den Schwellenwert bei acht Wochen fest (Art. 1 Satz 2 Nr. 3 BayZwEWG; § 1 Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 BbgZwVbG). Tendenziell führt eine höhere Bagatellschwelle auch zu einer Erhöhung der Rechtssicherheit beim Vollzug der Vorschriften. Angesichts der langen Erfahrung der Hamburgischen und Bayrischen bzw. Münchener Lösung bei der Anwendung von Zweckentfremdungsverboten (jeweils durchgängig seit 1972), bewährte sich auch die Festsetzung von acht Wochen im Kalenderjahr in der Anwendung als rechtssicher. Mit Blick auf die Verringerung der Anreize, Wohnraum zu anderen als Wohnzwecken zu verwenden, ist die Setzung einer möglichst geringen Schwelle für die Genehmigungspflicht zu empfehlen. Denn je höher die wirtschaftlichen Anreize (s. Punkt 2), desto größer die Gefahr der Zweckentfremdung. Letztlich ist die Höhe der Bagatellschwelle eine politische Entscheidung, obwohl auch ökonomisch begründete Bagatellschwellen diskutiert werden, ab wann der ökonomische Anreiz für die Kurzzeitvermietung dem bei Langzeitvermietung überwiegt (Zott 2020).

Ausnahmen für einzelne Gruppen (z.B. Studierende) existieren in den bisherigen Regelungen nicht und sind auch tatsächlich nicht erforderlich. Denn die übliche Praxis bei studienbedingten Abwesenheiten (z.B. bei Auslandssemestern) die Wohnung oder das Zimmer nach den gängigen Vorschriften an eine Person durchgehend unterzuvermieten besteht weiterhin. Lediglich die ständig wechselnde Vermietung (über Plattformen) wird auf einen Zeitraum von zwölf Wochen im Jahr beschränkt. Eine Ausweitung dieses Zeitraums birgt daher die Gefahr der Umgehungsmöglichkeit der im Gesetzentwurf der Landesregierung angestrebten Regelung.

(5) Die Einführung der Auskunftspflicht gem. § 16 Abs. 2 ermächtigt die Gemeinden einen Auskunftsanspruch bei Diensteanbietern i.S.d. TMG (z.B. Airbnb) geltend zu machen, solange eindeutig auf eine Zweckentfremdung hinweisende Umstände vorliegen – „verdichtete Hinweise“ (VGH München, Beschl. v. 20.05.2020 – 12 B 19.1648 –, juris (Rn. 92)). Die Sammlung verdichteter Hinweise wird mit der Einführung einer Anzeige- und Registrierungspflicht gem. § 17 Abs. 4 und 5 erleichtert, indem Kurzzeitvermieter dazu verpflichtet werden eine Wohnraum-Identitätsnummer einzuholen. Um die Überprüfung des Einhaltens des durch die Bagatellschwelle eröffneten Rahmens gewährleisten zu können, sind die Nutzer zudem verpflichtet die Überlassung des Wohnraums gem. § 17 Abs. 6 regelmäßig und zügig (spätestens am zehnten Tag nach Überlassung) anzuzeigen. Ferner sind Umgehungsmöglichkeiten durch das Erfordernis der öffentlich sichtbaren Angabe der Wohnraum-Identitätsnummer bei Werbung auf entsprechenden Plattformen gem. § 17 Abs. 8 und 9 versperrt.

Im Hinblick auf eine praktikable und effiziente Umsetzung der Anzeige- und Registrierungspflicht ist allerdings zu bedenken, dass die Kommunen entsprechende Ressourcen für IT-Infrastruktur und Personal aufbringen und bereitstellen müssen, die insbesondere kleinere Verwaltungen womöglich nicht oder nur spärlich zu leisten im Stande sind. Daher sollten in Zusammenarbeit mit den kommunalen Spitzenverbänden Hilfestellungen und Lösungen zur Entlastung der betroffenen Kommunen – unter Wahrung der Subsidiarität – erarbeitet werden. Im Mittelpunkt einer effektiven Steuerung von Kurzzeitvermietungen steht die Mitwirkung der Nutzenden. Die einfache und

automatisierte Vergabe der Amtsnummern (§ 17 Abs. 5 Satz 2) erhöht die Mitwirkungsbereitschaft großer Teile der Kurzzeitvermieter und sorgt damit im Ergebnis dafür der Gefahr eines erneuten Vollzugsdefizits durch zu langes Warten auf die Vergabe einer Nummer (siehe Berlin) zu entgehen. Der Einsatz des Vollzugspersonals kann sodann auf die noch verbleibenden rechtswidrigen Fälle konzentriert werden.

Die Stellungnahme ist mit freundlicher Unterstützung der Kollegen Vilim Brezina und Jan Polivka entstanden.

Quellen:

Brezina, Vilim; Polivka, Jan; Stark, Martin; Dorner, Sophie; Matuschek, Diane (2021): Pre-Conditions for Short Term Rental Regulation in Great German Cities. In: Critical Housing Analysis (in Vorbereitung).

Lohner, Rebecca (2020): Auswirkungen von Kurzzeitvermietungen über Airbnb auf den lokalen Wohnungsmarkt im Zeitalter einer Sharing Economy. Masterarbeit. RWTH Aachen.

Polivka, Jan; Brezina, Vilim; Stark, Martin (2020): Airbnb und Co. – Das Geschäft mit dem Teilen. Wie verändert das internetbasierte Teilen von Ressourcen durch Kurzzeitvermietung unsere Städte? ILS-Impulse 4/20. Dortmund.

Zott, Thomas (2020): Die Regulierung des Homesharing: Eine rechtsvergleichende und rechtsökonomische Untersuchung des Geschäftsmodells der Kurzzeitvermietung privaten Wohnraums über Online-Plattformen. Studien zum vergleichenden Öffentlichen Recht / Studies in Comparative Public Law (SVÖ), Band 9. Berlin.