

Vorlage Nr.: **2022/0449**

Verantwortlich: **Dez. 2**

Dienststelle: **AfSta**

Ergebnis des Prüfauftrags zur Einführung einer Zweckentfremdungsverbotssatzung im Zusammenhang mit Kurzzeitvermietungen und Leerständen von Wohnraum

Beratungsfolge dieser Vorlage

Gremium	Termin	TOP	ö	nö	Ergebnis
Planungsausschuss	02.06.2022	9		X	vorberaten
Ausschuss für Wirtschaftsförderung	24.06.2022	2		X	vorberaten
Hauptausschuss	12.07.2022	15		X	vorberaten
Gemeinderat	26.07.2022	11	x		

Information (Kurzfassung)

Der Gemeinderat nimmt die Ergebnisse des Prüfauftrags zur Einführung einer Zweckentfremdungsverbotssatzung im Zusammenhang mit Kurzzeitvermietungen und Leerständen von Wohnraum zur Kenntnis.

Finanzielle Auswirkungen	Gesamtkosten der Maßnahme	Einzahlungen Erträge (Zuschüsse und Ähnliches)	Jährliche laufende Belastung (Folgekosten mit kalkulatorischen Kosten abzüglich Folgeerträge und Folgeeinsparungen)
Ja <input type="checkbox"/> Nein <input checked="" type="checkbox"/>			
Haushaltsmittel sind dauerhaft im Budget vorhanden			
Ja <input type="checkbox"/>			
Nein <input type="checkbox"/> Die Finanzierung wird auf Dauer wie folgt sichergestellt und ist in den ergänzenden Erläuterungen auszuführen:			
<input type="checkbox"/> Durch Wegfall bestehender Aufgaben (Aufgabenkritik)			
<input type="checkbox"/> Umschichtungen innerhalb des Dezernates			
<input type="checkbox"/> Der Gemeinderat beschließt die Maßnahme im gesamtstädtischen Interesse und stimmt einer Etatisierung in den Folgejahren zu.			
CO ₂ -Relevanz: Auswirkung auf den Klimaschutz Bei Ja: Begründung Optimierung (im Text ergänzende Erläuterungen)		Nein <input checked="" type="checkbox"/>	Ja <input type="checkbox"/> positiv <input type="checkbox"/> negativ <input type="checkbox"/>
			geringfügig <input type="checkbox"/> erheblich <input type="checkbox"/>
IQ-relevant	Nein <input checked="" type="checkbox"/>	Ja <input type="checkbox"/>	Korridor Thema:
Anhörung Ortschaftsrat (§ 70 Abs. 1 GemO)	Nein <input checked="" type="checkbox"/>	Ja <input type="checkbox"/>	durchgeführt am
Abstimmung mit städtischen Gesellschaften	Nein <input checked="" type="checkbox"/>	Ja <input type="checkbox"/>	abgestimmt mit

Ergänzende Erläuterungen

Der Wohnungsmarkt in Karlsruhe ist seit Jahren angespannt mit hohen und steigenden Preisen und knapp verfügbaren Angeboten in allen Teilmärkten. Auch künftig wird der Wohnungsneubau die weiterhin hohe Nachfrage kaum decken können. Daher gewinnt neben dem Neubau von Wohnungen die Aktivierung von Wohnungspotentialen im Bestand immer mehr an Bedeutung. Ein Baustein dabei könnte die Unterbindung der Zweckentfremdung von Wohnraum zu anderen als Wohnzwecken sein. Entsprechend ist die Maßnahme „Satzung zur Zweckentfremdung“ im Maßnahmenbündel „Wohnraum-Aktivierung“ der Stadtentwicklungsstrategie 2035 – Wohnen und Bauen (2021) als Prüfauftrag an die Stadtverwaltung verankert.

In Baden-Württemberg ermöglicht das „Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum“ (ZwEWG) aus dem Jahr 2013, zuletzt geändert zum 16. Februar 2021, Kommunen unter bestimmten Voraussetzungen eine Satzung mit einer Geltungsdauer von maximal fünf Jahren zu erlassen. Diese legt fest, dass Wohnraum nur mit Genehmigung nicht überwiegend anderen als Wohnzwecken zugeführt werden darf (Zweckentfremdungsverbot). Darüber hinaus ermöglicht die aktuelle Fassung des ZwEWG die Einführung einer Registrierungs- und Anzeigenpflicht. Bei einer solchen wäre vor dem Anbieten und Bewerben von Wohnraum an wechselnde Nutzer zum Zwecke des nicht auf Dauer angelegten Gebrauchs, insbesondere auf Internetportalen, das Vermietungsobjekt bei der Gemeinde zu registrieren. Die von der Gemeinde mitgeteilte Registrierungsnummer ist beim Anbieten und Bewerben stets und für die Öffentlichkeit gut sichtbar anzugeben. Die relevantesten Zweckentfremdungstatbestände des ZwEWG, sind

- a.) die Nutzung von über 50 Prozent des Wohnraums für Zwecke der Fremdenbeherbergung bzw. Kurzzeitvermietung für mehr als zehn Wochen im Kalenderjahr und
- b.) der Leerstand von Wohnraum von mehr als sechs Monaten.

Um abschätzen zu können, welche quantitativen Effekte von einem Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum durch Fremdenbeherbergung/ Kurzzeitvermietung auf den Bestand an Dauerwohnungen in Karlsruhe zu erwarten sind, wurde im Frühjahr 2021 ein Gutachten beim ALP Institut für Wohnen und Stadtentwicklung in Auftrag gegeben. Die Ergebnisse des Gutachtens wurden in der Sitzung des Ausschusses für Wirtschaftsförderung am 23. Juni 2021 vorgestellt. Darüber hinaus wurde zur Abschätzung des aktuellen Wohnungsleerstands in Karlsruhe Anfang 2022 eine stromzählerbasierte Sonderauswertung vorgenommen.

1. Ergebnisse des Gutachtens zur Zweckentfremdung durch Fremdenbeherbergung/ Kurzzeitvermietung

Die Relation von ganzen kurzzeitvermieteten Wohnungen zum gesamtstädtischen Wohnungsbestand ist mit 0,09 % in Karlsruhe eher gering. Für Karlsruhe ermittelten die Gutachter im Zeitraum April/Mai 2021 ein Angebot von 141 ganzen Wohnungen zur Kurzzeitmiete von privaten Anbietern. Ausgenommen von der Angebotsauswertung waren professionelle Beherbergungsbetriebe wie Hotels, Hostels, Pensionen sowie Boardinghäuser und einzelne Zimmer. Stadträumlich befinden sich die meisten Angebote in Durlach sowie in den Bereichen des Innenstadtrandes. In Relation zum gesamten Wohnungsbestand in Karlsruhe ist die Bedeutung der kurzzeitvermieteten ganzen Wohnungen mit einem Anteil in Höhe von 0,09 % eher gering. Auch in einzelnen Stadtteilen wird nirgendwo eine Konzentration von 0,2 % des Wohnungsbestands überschritten.

Verglichen mit anderen baden-württembergischen Großstädten ist in Karlsruhe das Segment der privaten Kurzzeitvermietung ganzer Wohnungen unterdurchschnittlich ausgeprägt. Sowohl in Relation zur Einwohnerzahl als auch im Verhältnis zum gesamten Wohnungsbestand ist der Anteil der kurzzeitvermieteten Wohnungen in Karlsruhe teilweise deutlich geringer als in den Vergleichsstädten

Stuttgart, Mannheim, Freiburg, Tübingen und Heidelberg, in denen Zweckentfremdungsverbotssatzungen in Kraft sind.

Das ALP-Institut schätzt, dass von den 141 ganzen kurzzeitvermieteten Wohnungen aktuell 55 bis 65 Wohnungen in Karlsruhe durch Kurzzeitvermietung aufgrund einer Vermietungsdauer von mindestens 10 Wochen im Jahr zweckentfremdet werden. Dies entspricht 0,035 % bis 0,041 % des Karlsruher Wohnungsbestands. Laut ZwEWG liegt eine Zweckentfremdung von Wohnraum u. a. nur dann vor, wenn eine Wohnung insgesamt länger als zehn Wochen im Kalenderjahr zur Fremdenbeherbergung vermietet wird. Wohnungen, die weniger als zehn Wochen im Jahr vermietet werden, fallen nicht unter das Zweckentfremdungsverbot. Nach Einschätzungen des ALP-Instituts wurden in Karlsruhe im Jahr 2019 – also noch vor der Corona-Pandemie – zwischen 55 und 65 Wohneinheiten potentiell zweckentfremdet – d.h. insgesamt länger als zehn Wochen vermietet. Bei einem Gesamtbestand von 141 kurzzeitvermieteten Wohnungen entspricht dies einem Anteil von 40 % bis 45 % an allen kurzzeitvermieteten Wohnungen. Bezogen auf alle Wohnungen im Stadtgebiet liegt der Anteil der durch Kurzzeitvermietung zweckentfremdeten Wohnungen damit zwischen 0,035 % bis 0,041 %.

Im Hinblick auf die Hotellerie in Karlsruhe entspricht die Beherbergungskapazität der von ALP erfassten potentiell zweckentfremdeten Wohnungen 0,3 bis 0,7 durchschnittlichen Karlsruher Hotelbetrieben, wobei für einen durchschnittlichen Hotelbetrieb 124 Betten und eine Auslastung von ca. 53 Prozent angesetzt werden. Bereits im Nachgang zu dem Hotelgutachten aus dem Jahr 2016 wurden in einer im Jahr 2017 in Auftrag gegebenen Studie („Analyse und Bewertung des Marktes Wohnen auf Zeit und private Vermietung in Karlsruhe“), die Auswirkungen von privaten Vermietungen, wie Airbnb, auf die Hotels untersucht. Zum Zeitpunkt der Betrachtung konnte noch keine nennenswerte Konkurrenzsituation ermittelt werden. Die aktuelle Studie des ALP-Instituts bestätigt die damaligen Feststellungen.

2. Ergebnisse der stromzählerbasierten Auswertungen zu Wohnungsleerständen in Karlsruhe

Mit 2,6 % ist der Anteil vermutlich leerstehender Wohnungen in Karlsruhe als gering einzustufen. Deutliche Hinweise auf strukturelle spekulative Leerstände und damit auf Tatbestände im Sinne des ZwEWG ergeben sich nicht. Auf Basis der Auswertung des Stromzählerstatus lässt sich näherungsweise die Anzahl der in Karlsruhe leerstehenden Wohnungen ermitteln. Konkret wird von einem Leerstand ausgegangen, wenn der Stromverbrauch im letzten Jahr unter 150 kWh lag und mindestens 300 Tage abgerechnet wurde. Demzufolge standen Stand März 2022 im Stadtgebiet rund 3.960 Wohnungen leer. Bezogen auf die etwa 155.000 Wohnungen in der Fächerstadt liegt die kalkulierte Leerstandsquote damit bei 2,6 %. In der Regel wird eine Leerstandsquote zwischen drei und fünf Prozent als „angemessen“ betrachtet, da für einen funktionierenden (Miet-)Wohnungsmarkt eine entsprechende Fluktuationsreserve vorhanden sein muss. Grundsätzlich ist die Leerstandsquote für Karlsruhe in der Innenstadt und am Innenstadtrand – d.h. in den Stadtteilen Innenstadt-Ost, Innenstadt-West, Südstadt, Südweststadt, Weststadt, Oststadt und Nordstadt – mit 2,0 % geringer als in den Stadtrandlagen. Dies bestätigt die dort höhere Fluktuation und Nachfrage insbesondere nach Mietwohnraum. Wie hoch der Anteil potentiell durch Leerstand zweckentfremdeter Wohnungen an den insgesamt rund 3.960 vermutlich leerstehenden Wohnungen in Karlsruhe ist, lässt sich anhand der stromzählerbasierten Auswertungen nicht ableiten. Deutliche Hinweise auf strukturelle spekulative Leerstände – insbesondere in innerstädtischen Lagen – und damit auf Tatbestände im Sinne des ZwEWG ergeben sich jedoch nicht. Vielmehr ist die geringe Leerstandsquote in Karlsruhe als Hinweis auf den angespannten Wohnungsmarkt in der Fächerstadt zu werten.

3. Potentielle Effekte einer Zweckentfremdungsverbotssatzung in Karlsruhe

Die aktuell zweckentfremdeten Wohnungen könnten durch den Erlass einer Zweckentfremdungssatzung nicht für den Wohnungsmarkt zurückgewonnen werden. Das ZWEG des Landes Baden-Württemberg gewährt Wohnungen, die bereits vor Inkrafttreten einer Zweckentfremdungsverbotssatzung bereits zu anderen als Wohnzwecken genutzt wurden, einen umfassenden Bestandsschutz. Das heißt, dass durch den Erlass einer Zweckentfremdungsverbotssatzung bereits kurzzeitvermietete (Ferien-) Wohnungen oder durch Leerstand zweckentfremdete Wohnungen nicht für das Dauerwohnen zurückgewonnen werden können. Ebenso wenig könnten die entsprechenden Übernachtungskapazitäten, die sich aus bereits kurzzeitvermietete (Ferien-) Wohnungen ergeben, für die Hotellerie vor Ort zurückgewonnen werden. Mit einer Zweckentfremdungsverbotssatzung kann lediglich verhindert werden, dass das Angebot an Wohnungen im Segment der Kurzzeitvermietung künftig weiter anwächst bzw. dass in Zukunft Wohnungen aus Spekulationsgründen leer stehen gelassen werden.

Damit handelt es sich bei einer Zweckentfremdungsverbotssatzung um ein perspektivisches bzw. präventives Instrument. Anhand der zurückliegenden Entwicklung des Angebots an kurzzeitvermieteten (Ferien-)Wohnungen in Karlsruhe und der ermittelten derzeitigen Zweckentfremdungsquoten innerhalb des Marktes an Kurzzeitvermietungen, haben die Gutachter von ALP prognostiziert, wie viele kurzzeitvermietete Wohnungen in Karlsruhe künftig pro Jahr hinzukommen werden und wie viele davon durch eine Zweckentfremdungsverbotssatzung verhindert werden könnten. Dabei haben die Gutachter einen linearen Verlauf ohne Marktsättigungseffekte angenommen.

Nach den Berechnungen des ALP-Instituts beläuft sich die Zahl der jährlich neu hinzukommenden, potentiell zweckentfremdeten Wohnungen zur Kurzzeitmiete in Karlsruhe, die durch eine Zweckentfremdungsverbotssatzung pro Jahr verhindert werden könnten, voraussichtlich auf 2,5 bis 4,9 Wohneinheiten. Bei durchschnittlicher Übernachtungshäufigkeit entspräche dies einer maximalen Kapazität von ca. 0,05 durchschnittlichen Karlsruher Hotelbetrieben.

4. Nutzen versus Kosten einer Zweckentfremdungsverbotssatzung in Karlsruhe

Der umfassende Bestandsschutz des ZWEG würde eine effektive Eindämmung der Zweckentfremdung von Wohnraum in Karlsruhe verhindern. Für die Durchsetzung einer Zweckentfremdungsverbotssatzung in Karlsruhe müssten mindestens zwei Stellen neu geschaffen werden. In Baden-Württemberg haben unter anderem die Städte Stuttgart, Mannheim, Freiburg, Heidelberg und Tübingen eine Zweckentfremdungsverbotssatzung erlassen. Danach zeichnet sich folgendes Bild:

- a.) Der umfassende Bestandsschutz des ZWEG verhindert eine effektive Eindämmung der Zweckentfremdung von Wohnraum insbesondere durch Fremdenbeherbergung / Kurzzeitvermietung, aber auch durch Leerstand. Der Tatbestand der Zweckentfremdung trifft insbesondere aufgrund des Bestandsschutzes nur auf einen geringen Anteil kurzzeitvermieteter und leerstehender Wohnungen zu.
- b.) Die Städte reagieren in der Regel auf kontinuierliche Hinweise aus der Bevölkerung zu Kurzzeitvermietungen und Leerständen bzw. recherchieren selbst in Angebotsportalen. Verdachtsmomenten nachzugehen, zu recherchieren und einen entsprechenden Zweckentfremdungstatbestand festzustellen, ist in der Regel sehr aufwändig und führt in den seltensten Fällen zu einem Verfahren, das seinerseits als arbeits- und zeitaufwändig einzustufen ist.
- c.) Für die Durchsetzung einer Zweckentfremdungsverbotssatzung mit Registrierungspflicht muss neues Personal eingestellt werden. In Karlsruhe müssten hierfür zwei bis drei Personalstellen zusätzlich geschaffen werden. So waren in Stuttgart zunächst zwei Mitarbeiter mit der Durchsetzung der Zweckentfremdungsverbotssatzung betraut. Aufgrund der hohen Arbeitsauslastung im Zuge der dort neu eingeführten Registrierungspflicht wurde mittlerweile auf fünf Stellen aufgestockt.

Wie bereits ausgeführt, ist in Karlsruhe mit circa 2,5 bis 4,9 Wohneinheiten zu rechnen, die jährlich durch Kurzzeitvermietung neu zweckentfremdet werden. Zusätzliche Zweckentfremdungen durch spekulative Leerstände sind aufgrund des angespannten und damit lukrativen Mietwohnungsmarktes in der Fächerstadt unwahrscheinlich. Diesem als gering einzuschätzenden perspektivischen Zweckentfremdungspotential steht ein Personalmehrbedarf von mindestens zwei Stellen entgegen. Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Verwaltung vom Erlass einer Zweckentfremdungsverbotssatzung in Karlsruhe zunächst abzusehen und den Sachverhalt binnen fünf Jahren erneut zu prüfen.

Beschluss:

Der Gemeinderat nimmt die Ergebnisse des Prüfauftrags zur Einführung einer Zweckentfremdungsverbotssatzung im Zusammenhang mit Kurzzeitvermietungen und Leerständen von Wohnraum zur Kenntnis.