

Gesetzentwurf

der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Titel: **Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum im Freistaat Sachsen**
(Sächsisches Wohnraumzweckentfremdungsgesetz – SächsWZwEG)

Dresden, den 12. Juni 2018

i. V.



Wolfram Günther, MdL
und Fraktion

Vorblatt

A. Zielstellung

Aufgrund der zunehmend angespannten Lage auf dem Wohnungsmarkt, insbesondere in den Städten Dresden und Leipzig, sollen die Kommunen die Möglichkeit erhalten, der Zweckentfremdung von Wohnraum insbesondere für Ferienwohnungen (AirBNB etc.) effektiv entgegenzuwirken.

B. Wesentlicher Inhalt

Das Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum dient der Bekämpfung von örtlich vorhandenem Wohnraummangel. Mit diesem Gesetz wird Kommunen das Recht eingeräumt, Satzungen für Gebiete festzulegen, in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist. Sie können regeln, dass Wohnraum nur mit ihrer Genehmigung überwiegend anderen als Wohnzwecken zugeführt werden darf. Voraussetzung ist, dass die Kommune dem Wohnraummangel nicht auf andere Weise mit zumutbaren Mitteln und in angemessener Zeit abhelfen kann. Als Zweckentfremdung in diesem Sinn wird u. a. definiert, wenn der Wohnraum mehr als insgesamt zwölf Wochen im Kalenderjahr für Zwecke der Fremdenbeherbergung, insbesondere einer gewerblichen Zimmervermietung, genutzt wird.

C. Alternativen

Im Sinne der Zielsetzung keine.

D. Kosten

Erlassen Kommunen entsprechende Satzungen sind für Genehmigungsverfahren, Kontrollen und Bußgeldverfahren geringfügige Mehrkosten zu erwarten.

E. Zuständigkeit

Innenausschuss

**Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum im Freistaat
Sachsen**

(Sächsisches Wohnraumzweckentfremdungsgesetz – SächsWZwEG)

Vom...

Der Sächsische Landtag hat am ... das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Zweckentfremdungssatzung

(1) Gemeinden können für Gebiete, in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist, durch Satzung mit einer Geltungsdauer von höchstens fünf Jahren bestimmen, dass Wohnraum nur mit ihrer Genehmigung überwiegend anderen als Wohnzwecken zugeführt werden darf, wenn sie dem Wohnraumangel nicht auf andere Weise mit zumutbaren Mitteln und in angemessener Zeit abhelfen können.

(2) Eine Zweckentfremdung liegt insbesondere vor, wenn der Wohnraum

1. zu mehr als 50 Prozent der Gesamtfläche für gewerbliche oder berufliche Zwecke verwendet oder überlassen wird,
2. baulich derart verändert oder in einer Weise genutzt wird, dass er für Wohnzwecke nicht mehr geeignet ist,
3. mehr als insgesamt zwölf Wochen im Kalenderjahr für Zwecke der Fremdenbeherbergung genutzt wird,
4. länger als zwölf Monate leer steht oder
5. beseitigt wird.

(3) Abweichend von Absatz 2 liegt eine Zweckentfremdung nicht vor, wenn

1. die Zweckentfremdung nach Absatz 2 Nummer 1 der Existenzgründung der oder des Verfügungs- oder Nutzungsberechtigten dient, jedoch nicht länger als zwei Jahre nach Aufnahme der gewerblichen oder beruflichen Tätigkeit,
2. Wohnraum bereits zum Zeitpunkt des Inkrafttretens einer Satzung nach Absatz 1 als Ferienwohnung oder zur Fremdenbeherbergung genutzt wird; dies gilt jedoch nur für eine Dauer von zwei Jahren nach Inkrafttreten der Satzung; hierfür hat der oder die Verfügungsberechtigte innerhalb von drei Monaten nach Inkrafttreten der Satzung die Nutzung gegenüber der Gemeinde anzuzeigen,
3. Wohnraum nicht ununterbrochen genutzt wird, weil er bestimmungsgemäß der oder dem Verfügungs- oder Nutzungsberechtigten jederzeit zur wohnlichen Nutzung als Zweit- oder Ferienwohnung dient,

4. Wohnraum bei Abwesenheit der oder des Verfügungsberechtigten kurzzeitig von anderen Personen zwischengenutzt wird oder wenn Teile des Wohnraums für eine kurzzeitige Zwischennutzung zur Verfügung gestellt werden oder
5. Wohnraum leer steht, weil er trotz nachweislich geeigneter Bemühungen über längere Zeit nicht wieder vermietet werden konnte oder nachweislich zügig umgebaut, instand gesetzt oder modernisiert wird und deshalb bis zu 18 Monate unbewohnbar ist oder leer steht oder aus anderen objektiven Gründen nicht mehr vermietet werden kann.

§ 2

Genehmigung

(1) Die Genehmigung

1. ist zu erteilen, wenn vorrangige öffentliche Interessen oder schutzwürdige private Interessen das Interesse an der Erhaltung des Wohnraums überwiegen,
2. kann im Übrigen erteilt werden, wenn dem Interesse an der Erhaltung des Wohnraums durch Ausgleichsmaßnahmen in verlässlicher und angemessener Weise Rechnung getragen wird; dies kann durch Bereitstellung von Ersatzwohnraum oder durch eine Ausgleichszahlung geschehen.

Die Genehmigung wirkt für und gegen den Rechtsnachfolger; das Gleiche gilt für Personen, die den Besitz nach Erteilung der Genehmigung erlangt haben.

(2) Über den Antrag auf Erteilung einer Genehmigung nach Absatz 1 entscheidet die Gemeinde innerhalb einer Frist von sechs Monaten. Abweichende Entscheidungsfristen kann die Gemeinde in einer vorab öffentlich bekannt zu machenden Fristenregelung (behördlicher Fristenplan) festsetzen. Nach Ablauf der Frist gilt die Genehmigung als erteilt. Das Verfahren nach Absatz 1 kann über eine einheitliche Stelle abgewickelt werden.

§ 3

Anordnungen und Sofortvollzug

(1) Die dinglich Verfügungsberechtigten, Besitzer, Verwalter und Vermittler haben der Gemeinde die Auskünfte zu geben und die Unterlagen vorzulegen, die erforderlich sind, um die Einhaltung der Vorschriften dieses Gesetzes zu überwachen. Die Auskunftspflichtigen haben auch Tatsachen zu offenbaren, die geeignet sind, eine Verfolgung wegen einer Straftat oder einer Ordnungswidrigkeit herbeizuführen. Jedoch darf eine Auskunft, die ein Auskunftspflichtiger gemäß seiner Verpflichtung nach Satz 1 erteilt, in einem Strafverfahren oder einem Verfahren nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten gegen den Auskunftspflichtigen oder einen in § 52 Absatz 1 der Strafprozessordnung bezeichneten Angehörigen nur mit Zustimmung des Auskunftspflichtigen verwendet werden.

(2) Die Gemeinde kann anordnen, dass eine nicht genehmigungsfähige Zweckentfremdung beendet und der Wohnraum wieder Wohnzwecken zugeführt wird.

(3) Klagen gegen Verwaltungsakte zum Vollzug dieses Gesetzes haben keine aufschiebende Wirkung.

§ 4

Ordnungswidrigkeiten

Mit Geldbuße bis zu einhunderttausend Euro kann belegt werden, wer ohne die erforderliche Genehmigung Wohnraum für andere als Wohnzwecke verwendet, überlässt oder anbietet. Mit Geldbuße bis zu fünfundzwanzigtausend Euro kann belegt werden, wer entgegen § 3 Absatz 1 Auskünfte nicht, nicht richtig oder nicht vollständig erteilt oder Unterlagen nicht oder nicht vollständig vorlegt.

§ 5

Einschränkung von Grundrechten

Auf der Grundlage dieses Gesetzes und der nach § 1 ergangenen Satzungen wird das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach Artikel 2 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 1 des Grundgesetzes und nach Artikel 33 der Verfassung des Freistaates Sachsen eingeschränkt.

§ 6

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Im Allgemeinen

Mit der letzten Änderung der Baunutzungsverordnung im Jahr 2017 sind Ferienwohnungen in allgemeinen Wohngebieten zulässig. Das bedeutet, dass Ferienwohnungen nunmehr planungsrechtlich als nicht störende Gewerbebetriebe (teilweise als Beherbergungsstätten) auch in anderen Gebietskulissen jenseits von Ferienhausgebieten zugelassen sind. Damit steht einer Nutzungsänderung einer beliebigen Wohnung zu einer Ferienwohnung in z. B. einem allgemeinen Wohngebiet (fast) nichts mehr im Wege.

Die kommunale Bauaufsicht kann somit nicht mehr gegen die Umwandlung von Wohnraum in Ferienwohnungen vorgehen. Eigentümer könnten ihre Wohnung bei Internet-Plattformen anbieten und sie damit dem allgemeinen Wohnungsmarkt entziehen. Diese Rechtslage ließe sich in den Gemeinden nur durch eine aktive Bauleitplanung ändern, indem mittels eines Bebauungsplans diese Nutzungen ausgeschlossen oder an bestimmte Bedingungen geknüpft werden. Dies wäre gerade für Großstädte sehr aufwendig und praktisch nicht durchführbar.

In Folge der Änderung der Baunutzungsverordnung war im vergangenen Jahr z. B. in Leipzig eine zunehmende Anzahl von Anträgen auf Nutzungsänderung in Ferienwohnungen zu beobachten. Die Umwandlung von Wohnungen in Ferienwohnungen verschärft die Situation auf dem angespannten Wohnungsmarkt in den sächsischen Großstädten. Immer mehr Eigentümer nutzen ihre Wohnungen nur noch vorübergehend. Zunehmend werden Eigentumswohnungen auch ausschließlich als Ferienwohnungen jeweils in Kurzfristintervallen vermietet. Dresden und Leipzig haben eine Hoteldichte, die ihresgleichen in anderen europäischen Städten sucht – einer der Gründe, weshalb Hotelzimmer hier noch vergleichsweise billig sind. Zugleich ist ein zunehmender Wohnungsmangel zu verzeichnen. Deshalb sollte Wohnraum durch die Kommunen im Bedarfsfall besser vor Zweckentfremdung, wie z. B. Ferienwohnungsnutzung geschützt werden können.

Im bundesdeutschen Vergleich nimmt Sachsen bei diesem Thema eine Nachzüglerrolle ein. In Sachsen sieht der Koalitionsvertrag von CDU und SPD keine Gesetzesinitiative dazu vor. Da hier notwendige Regelungen bisher fehlen, können die sächsischen Großstädte nicht effektiv gegen die Umwandlung von Wohnraum in Ferienwohnungen vorgehen.

Mehrere Bundesländer haben gesetzliche Regelungen erlassen, die eine Zweckentfremdung von Wohnraum unterbinden sollen. In den Flächenländern Hessen und NRW ermöglichen "Wohnungsaufsichtsgesetze" den Kommunen jeweils im Bedarfsfall per Satzung gegen Wohnraumzweckentfremdung vorzugehen. Auch die Flächenländer Bayern und Niedersachsen haben ein eigenes Zweckentfremdungsgesetz, das den Kommunen ebenfalls diesen Spielraum einräumt. Auch in den Stadtstaaten Berlin und Hamburg gibt es umfangreiche gesetzliche Regelungen zum Thema.

Der Gesetzesentwurf schließt an die Erfahrungen anderer Bundesländern an. Er zielt darauf ab, die bestehende Regelungslücke in Sachsen zu schließen. Ziel ist es, den von Wohnungsmangel betroffenen Kommunen das Recht zu gewähren, Zweckentfremdungs- und Umwandlungsverbote per Satzung aussprechen zu dürfen. Der Gesetzesentwurf soll somit einen Beitrag leisten, die in den Großstädten in den letzten Jahren erkennbar zunehmende Problematik des Mangels an bezahlbarem Wohnraum abzumildern.

Auf Grundlage dieses Gesetzes können Kommunen für Gebiete, in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist, durch Satzung mit einer Geltungsdauer von höchstens fünf Jahren bestimmen, dass Wohnraum nur mit ihrer Genehmigung überwiegend anderen als Wohnzwecken zugeführt werden darf, wenn sie dem Wohnraumangel nicht auf andere Weise mit zumutbaren Mitteln und in angemessener Zeit abhelfen können. Eine Zweckentfremdung liegt insbesondere vor, wenn der Wohnraum baulich derart verändert oder in einer Weise genutzt wird, dass er für Wohnzwecke nicht mehr geeignet ist, er zu mehr als 50 Prozent der Gesamtfläche für gewerbliche oder berufliche Zwecke verwendet oder überlassen wird, er für mehr als insgesamt zwölf Wochen im Kalenderjahr für Zwecke der Fremdenbeherbergung genutzt oder er beseitigt wird.

Über den Antrag auf Erteilung einer Genehmigung dafür, dass Wohnraum überwiegend anderen als Wohnzwecken zugeführt werden darf, entscheidet die Gemeinde innerhalb einer Frist von sechs Monaten. Nach Ablauf der Frist gilt die Genehmigung als erteilt. Die Satzung muss Vorgaben enthalten, unter welchen Voraussetzungen eine Genehmigung erteilt wird. Sie regelt Ausnahmen von der Genehmigungspflicht, insbesondere für die kurzzeitige Zwischennutzung der Wohnung bei Abwesenheit der Bewohnerin oder des Bewohners, die kurzzeitige Zwischennutzung eines geringen Teils der selbstgenutzten Wohnung und den Bestandsschutz bereits genehmigter Ferienwohnungen.

Verstöße gegen die wohnungsaufsichtsrechtlichen Vorschriften können als Ordnungswidrigkeiten mit einer Geldbuße geahndet werden. Mit Geldbuße bis zu einhunderttausend Euro kann belegt werden, wer ohne die erforderliche Genehmigung Wohnraum für andere als Wohnzwecke verwendet oder überlässt. Mit Geldbuße bis zu fünfundzwanzigtausend Euro kann belegt werden, wer Auskünfte nicht, nicht richtig oder nicht vollständig erteilt oder Unterlagen nicht oder nicht vollständig vorlegt.

B. Im Besonderen

Zu § 1 – Zweckentfremdungssatzung

§ 1 des Gesetzes regelt die Voraussetzungen für den Erlass einer Zweckentfremdungssatzung durch die Gemeinde. Diese kann für bestimmte Gebiete durch Satzung mit einer Geltungshöchstdauer von fünf Jahren bestimmen, dass Wohnraum nur mit ihrer Genehmigung überwiegend anderen als Wohnzwecken zugeführt werden darf. Gemeinden sind die kreisangehörigen Städte und Gemeinden sowie die kreisfreien Städte. Die Satzungsbefugnis betrifft Gebiete, in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist. Damit wird an die Definition des § 558 Abs. 3 Satz 2 BGB angeknüpft. Die Staatsregierung hat mit der Kappungsgrenzenverordnung festgelegt, dass diese Voraussetzungen bereits jetzt auf die kreisfreien Städte Dresden und Leipzig zutreffen. Die Satzung kann für das gesamte Gemeindegebiet, aber auch für Gemeindeteile erlassen werden. Weitere Voraussetzung ist, dass dem Wohnraummangel nicht auf andere Weise mit zumutbaren Mitteln und in angemessener Zeit abgeholfen werden kann. Damit wird deutlich, dass die Satzungsbefugnis wegen des Eingriffs in das Eigentum subsidiär ist. Andere zumutbare Maßnahmen sind solche, mit denen das Angebot an Wohnraum ausgeweitet wird, etwa durch Ausweisung neuer Baugebiete oder Nachverdichtung, wenn diese relativ schnell Wirkung zeigen. Das ist im Einzelfall zu prüfen.

In Absatz 2 wird definiert, wann eine Zweckentfremdung des Wohnraums vorliegt. Die Aufzählung ist nicht abschließend. Nummer 1, 2, 4 und 5 beziehen sich auf Veränderung oder Aufgabe der Wohnraumnutzung entweder zur Umnutzung für gewerbliche Zwecke, durch Umbau, Leerstand oder Beseitigung. Eine bauliche Veränderung, die den Wohnraum ungeeignet für Wohnzwecke macht, ist beispielsweise die Beseitigung der Küche oder des Bads.

Mit Nummer 3 wird klargestellt, dass die Fremdbeherbergung über einen Zeitraum von insgesamt zwölf Wochen im Kalenderjahr ebenfalls als Zweckentfremdung gilt. Fremdbeherbergung bezeichnet die Überlassung von Wohnraum an Personen, die am Beherbergungsort nur vorübergehend unterkommen und die ihre Wohnung typischerweise an einem anderen Ort haben. Mit der Festlegung der Obergrenze von zwölf Wochen wird sichergestellt, dass das kurzzeitige Vermieten der Unterkunft an Touristen weiterhin ohne Genehmigung erfolgen kann.

Absatz 3 regelt die Ausnahmen unter deren Voraussetzungen eine Zweckentfremdung nicht vorliegt. Zum einen wird mit Nummer 1 eine Ausnahme für die gewerbliche oder berufliche Nutzung von Existenzgründerinnen und Existenzgründern geregelt sowie in Nummer 2 eine Übergangsregelung für Bestandsferienwohnungen geschaffen. Zum anderen wird nach Nummer 3 die Ferienwohnung oder Zweitwohnung ausgenommen, die dem Verfügungs- oder Nutzungsberechtigten (also sowohl Eigentümer als auch Mieter) jederzeit zur wohnlichen Nutzung dient, ohne dass eine ununterbrochene Nutzung stattfindet. Die Ausnahme ist gerechtfertigt, wenn keine Fremdbeherbergung im Sinne des Absatz 2 stattfindet. Eine Zweckentfremdung liegt auch dann nicht vor, wenn der

Wohnraum in Gänze oder in Teilen kurzzeitig anderen Personen als der oder dem Verfügungsberechtigten zur Nutzung überlassen wird. Dies betrifft etwa eine Zwischennutzung in den Semesterferien oder während eines Urlaubssemesters und kann ggf. auch länger als zwölf Wochen dauern. Nicht zuletzt liegt nach Nummer 5 eine Zweckentfremdung auch dann nicht vor, wenn Wohnraum trotz nachgewiesener Bemühungen nicht wieder vermietet werden kann oder gerade saniert bzw. umgebaut wird. Die Regelung öffnet zudem einen Anwendungsausschluss für weitere objektive Gründe, die die Gemeinde in der Satzung regeln kann.

Zu § 2 – Genehmigung

Für die Zweckentfremdung des Wohnraums nach § 1 ist eine Genehmigung zu beantragen. Diese Pflicht trifft den Verfügungsberechtigten. § 2 regelt, dass die Zweckentfremdung genehmigt wird, wenn vorrangige öffentliche Belange oder schutzwürdige private Interessen das Interesse an der Erhaltung des Wohnraums überwiegen. Das kann beispielsweise dann der Fall sein, wenn der Wohnraum in eine soziale Einrichtung umgewandelt wird, die für die Versorgung der Bevölkerung erforderlich ist. Schutzwürdige private Interessen liegen etwa dann vor, wenn die wirtschaftliche Existenz nachweislich bedroht ist.

Die Genehmigung kann auch dann erteilt werden, wenn der Wegfall des Wohnraums kompensiert werden kann, etwa durch die Schaffung von Ersatzwohnraum. Werden Ausgleichszahlungen vereinbart, sind diese zweckgebunden zur Kompensation der Zweckentfremdung zu verwenden.

Der Antrag ist innerhalb einer Frist von sechs Monaten zu bescheiden, andernfalls gilt die Genehmigung als erteilt. Von der Entscheidungsfrist kann mit einem öffentlich bekanntgemachten behördlichen Fristenplan abgewichen werden.

Zu § 3 – Anordnung und Sofortvollzug

Die Norm regelt die Auskunftspflichten der dinglich Verfügungsberechtigten, Besitzer, Verwalter und Vermittler gegenüber der Gemeinde. Bei der Entscheidung, welcher aus dem Kreis der Verpflichteten zur Auskunftserteilung herangezogen wird, ist der datenschutzrechtliche Grundsatz der Direkterhebung zu beachten. Danach sind Mitwirkungshandlungen von Verwaltern und Vermittlern nur zu fordern, wenn die Maßnahmen bei den Verfügungsberechtigten oder den Besitzern einen unverhältnismäßigen Aufwand erfordern würden oder keinen Erfolg versprechen und keine Anhaltspunkte für eine Beeinträchtigung der entgegenstehende Interessen bestehen. Da sich die Auskunftspflicht auch auf strafrechtlich relevante Tatsachen bezieht, wird in Absatz 1 Satz 3 ein Verwertungsverbot geregelt.

Mit Absatz 2 wird eine Anordnungsbefugnis für die Gemeinde geschaffen, mit der die nicht genehmigungsfähige Zweckentfremdung beendet und der Wohnraum wieder Wohnzwecken zugeführt werden kann. Die behördliche Verfügung ist mit den allgemeinen Zwangsmitteln nach dem Sächsischen Verwaltungsvollstreckungsgesetz durchsetzbar.

Absatz 3, wonach Klagen gegen Verwaltungsakte nach diesem Gesetz keine aufschiebende Wirkung haben, ist erforderlich, um einen effektiven Schutz des Wohnraums vor Zweckentfremdung zu gewährleisten. Die Vollziehung kann im Einzelfall nach § 80 Abs. 4 Satz 2 Verwaltungsgerichtsordnung ausgesetzt werden.

Zu § 4 – Ordnungswidrigkeiten

Mit der Bußgeldvorschrift wird der Verstoß gegen die Genehmigungspflicht der Zweckentfremdung von Wohnraum sowie der Verstoß gegen die Auskunftspflicht bewehrt. Mit der Einbeziehung der Anbieter von zweckentfremdetem Wohnraum in die Bußgeldvorschrift wird bereits das Anbieten zweckentfremdeten Wohnraums ohne Genehmigung geahndet.

Zu § 5 – Einschränkung von Grundrechten

Mit der Regelung wird dem Zitiergebot nach Art. 19 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes Genüge getan.

Zu § 6 – Inkrafttreten

Der Artikel regelt das Inkrafttreten.