

Zweckentfremdung von Wohnraum in Dresden



empirica

Auftraggeber:

Landeshauptstadt Dresden
GB Arbeit, Soziales, Gesundheit und Wohnen
Sozialamt
SG Sozialplanung
PF 12 00 20
01001 Dresden

Auftragnehmer:

empirica ag
Büro: Berlin
Kurfürstendamm 234, 10719 Berlin
Telefon (030) 88 47 95-0
www.empirica-institut.de

Bearbeitung

Ludger Baba, Dr. Benjamin Otto, Jan-Philipp Postorino
Unter Mitarbeit von Marie-Luisa Lißon und Ruoyun Zhang

Projektnummer

2019114

Berlin, 27. Februar 2020

INHALTSVERZEICHNIS

Kurzfassung	iii
1. Ausgangslage und Aufgabenstellung.....	1
2. Ferienwohnungen in Dresden	3
2.1 Was ist eine Ferienwohnung?	3
2.2 Mögliche Datenquellen zur Erfassung von Ferienwohnungen	4
2.3 Bestand an Ferienwohnungen	7
3. Zweckentfremdung von Wohnraum	17
3.1 Zweckentfremdung durch Ferienwohnungen.....	17
3.1.1 Definitionen.....	17
3.1.2 Umfang der möglichen Zweckentfremdung	19
3.2 Zweckentfremdung durch Leerstand	20
3.3 Zweckentfremdung durch gewerbliche Nutzungen.....	21
4. Auswirkungen der Zweckentfremdung durch Ferienwohnungen	22
4.1 Auswirkungen auf Wohnungsmarkt und Nachbarschaften	22
4.2 Künftige Entwicklung der Zahl der Ferienwohnungen	24
4.3 Zwischenfazit.....	27
5. Methodik zur Erfassung von Zweckentfremdungen	28
5.1 Erfassung mit Zweckentfremdungsverbotsverordnung.....	28
5.2 Erfassung ohne Zweckentfremdungsverbotsverordnung.....	28
6. Erfahrungen aus anderen Städten.....	34
7. Empfehlungen	36
8. Anhang.....	40
8.1 Literatur	40
8.2 Methodik	41

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

ABBILDUNG 1:	ENTWICKLUNG DES ANGEBOTS AN FERIENWOHNUNGEN IN DRESDEN (GANZE UNTERKÜNFTE)	7
ABBILDUNG 2:	ANGEBOT AN FERIENWOHNUNGEN UND DURCHSCHNITTLICHER ÜBERNACHTUNGSPREIS IN DRESDEN	8
ABBILDUNG 3:	AUSLASTUNG DER FERIENWOHNUNGEN IN DRESDEN IM ZEITVERLAUF	9
ABBILDUNG 4:	FERIENWOHNUNGEN UND WOHNUNGSBESTAND NACH GRÖÖE	9
ABBILDUNG 5:	MITTLERE ANGEBOTSMIETE VON BESTANDSWOHNUNGEN IN DRESDEN 2019 NACH STADTTTEILEN (NETTOKALT, IN EURO JE M ² WOHNFLÄCHE)	10
ABBILDUNG 6:	RÄUMLICHE VERTEILUNG DER FERIENWOHNUNGEN IN DRESDEN	11
ABBILDUNG 7:	DICHTE DER FERIENWOHNUNGEN IN DRESDEN NACH STADTTTEILEN	12
ABBILDUNG 8:	FERIENWOHNUNGEN IN DRESDEN NACH ANGEBOTSVERFÜGBARKEIT	14
ABBILDUNG 9:	VERÄNDERUNG DER ZAHL DER FERIENWOHNUNG-ANGEBOTE IN DRESDEN ZWISCHEN 2016 UND 2020	16
ABBILDUNG 10:	ÜBERNACHTUNGEN IN DRESDEN 2009 BIS 2018	25
ABBILDUNG 11:	ÜBERNACHTUNGEN IN DRESDEN 2009 BIS 2018 IN FERIENZENTREN, FERIENHÄUSERN UND FERIENWOHNUNGEN	26
ABBILDUNG 12:	VORDRUCK „ANMELDUNG, ABMELDUNG ODER ÄNDERUNG EINER BEHERBERGUNGSEINRICHTUNG“	31

KURZFASSUNG

Die Bevölkerung Dresdens wächst, ebenso wie der Wohnraumbedarf und die Preise auf dem Wohnungsmarkt. Daher wird in Dresden seit 2016 die Zweckentfremdung von Wohnraum durch Ferienwohnungen oder andere Nutzungen diskutiert. Die vorliegende Studie hat das Ausmaß möglicher Zweckentfremdung von Wohnraum durch Ferienwohnungen untersucht und macht Vorschläge, wie die Zweckentfremdung von Wohnraum künftig kontinuierlich und adressengenau erfasst werden kann.

In Sachsen gibt es bisher kein Gesetz, das festlegt, unter welchen Umständen Wohnraum zweckentfremdet ist. Daher hat empirica Arbeitsdefinitionen zur Zweckentfremdung von Wohnraum formuliert. Eine Zweckentfremdung durch eine Nutzung als Ferienwohnung liegt demnach vor, wenn eine Wohnung mindestens 90 Tage pro Jahr zur Fremdenbeherbergung vermietet wird.

Davon ausgehend, gab es im Jahr 2019 rd. 1.150 bis 1.300 Wohnungen, die potenziell als Ferienwohnung zweckentfremdet sind (rd. 0,4 % des Wohnungsbestandes in Dresden). Es handelt sich überwiegend um 1- und 2-Zimmer-Wohnungen. Die Ferienwohnungen konzentrieren sich räumlich vor allem auf die zentralen und touristisch attraktivsten Stadtteile, also die Altstadt (3,6 % des Wohnungsbestandes dort) und die Äußere und Innere Neustadt (2,1 bzw. 1,6 %). Auch in einigen angrenzenden Quartieren sowie in landschaftlich attraktiven Orts- und Stadtteilen am Stadtrand liegt der Anteil der Ferienwohnungen über dem städtischen Durchschnitt.

Konkrete Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt der Landeshauptstadt oder kleinräumige Auswirkungen auf Dresdner Nachbarschaften durch die angebotenen Ferienwohnungen sind empirisch bisher nicht zu belegen. Die Zahl der Ferienwohnungen ist allerdings seit Mitte 2017 stark gewachsen (+50 %). Wir gehen davon aus, dass sich die Zahl der Ferienwohnungen in Dresden auch künftig weiter

erhöhen wird, da ein weiteres Wachstum des Städtetourismus in Europa und Deutschland zu erwarten ist – eine Entwicklung, von der Dresden profitieren wird. Dabei könnte insbesondere in den touristisch attraktiven Stadtteilen mit vergleichsweise wenigen Hotelangeboten (z. B. Äußere Neustadt) die Anzahl der Ferienwohnungen stärker ansteigen als im übrigen Stadtgebiet.

Damit die Landeshauptstadt Dresden eine Zweckentfremdungsverbotsverordnung einführen kann, ist zunächst ein entsprechendes Landesgesetz Voraussetzung. In diesem Fall empfiehlt empirica eine räumlich begrenzte Genehmigungspflicht für die Zweckentfremdung von Wohnraum durch Ferienwohnungen. Damit sollen künftig weitere Umnutzungen von Wohnraum zu Ferienwohnungen in Quartieren verhindert werden, in denen bereits heute viele Ferienwohnungen vorhanden und die Mieten überdurchschnittlich hoch sind. Ziel der Verordnung ist es, die Wohnfunktion zu schützen und die Versorgung der ansässigen Bevölkerung mit Wohnraum zu sichern.

Eine Genehmigungspflicht für die Zweckentfremdung durch gewerbliche Nutzungen halten wir für nicht zielführend, da der Aufwand für den erwarteten Nutzen zu gering ist.

Eine Genehmigungspflicht für die Zweckentfremdung durch Leerstand halten wir aktuell aufgrund des noch bestehenden strukturellen Leerstand für nicht notwendig. Es sollte allerdings genauer untersucht werden, welches Ausmaß spekulativer Leerstand in der Landeshauptstadt hat und danach ggf. eine neue Bewertung vorgenommen werden.

Unabhängig von der Einführung einer Zweckentfremdungsverbotsverordnung sollte die Landeshauptstadt mittels der in der vorliegenden Studie vorgeschlagenen Methodik ein regelmäßiges Monitoring zur Beobachtung der Entwicklung der möglichen Zweckentfremdung von Wohnraum durchführen.

1. Ausgangslage und Aufgabenstellung

Die Bevölkerung Dresdens wächst und wird nach aktuellen Prognosen bis zum Jahr 2035 auf fast 600.000 ansteigen. Der Wohnraumbedarf wird daher künftig weiter zunehmen. Damit hat sich die Situation auf dem Dresdner Wohnungsmarkt gewandelt. Die Zahl der Wohnungsfertigstellungen steigt an, die Preise allerdings auch – ein Zeichen für eine zunehmende Anspannung. In diesem Kontext werden in der Landeshauptstadt seit 2016 die Zweckentfremdung von Wohnraum durch Nutzung als Ferienwohnung oder durch andere Nutzungen sowie die resultierenden Folgen für den Wohnungsmarkt diskutiert. Ein Stadtratsbeschluss von Juni 2019 fordert die Verwaltung unter anderem auf, eine Datengrundlage zum Ausmaß der Zweckentfremdung in Dresden zu schaffen und die Auswirkungen auf den Mietwohnungsmarkt zu analysieren.

Die vorliegende Studie hat das Ausmaß möglicher Zweckentfremdung von Wohnraum durch Nutzung als Ferienwohnung empirisch erfasst und trifft Aussagen dazu, wie die Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt einzuschätzen sind. Darüber hinaus macht die Studie Vorschläge, wie künftig die Zweckentfremdung von Wohnraum durch Nutzung als Ferienwohnung, durch gewerbliche Nutzungen und durch (spekulativen) Leerstand kontinuierlich und adressgenau erfasst werden kann.

empirica hat zunächst verschiedene Datenquellen zur Ermittlung der Zahl der Ferienwohnungen in Dresden analysiert und den Bestand an Ferienwohnungen untersucht, unabhängig davon, ob ggf. eine Zweckentfremdung vorliegt oder nicht (vgl. Kapitel 2). Im folgenden Kapitel 3 haben wir Arbeitsdefinitionen für die Zweckentfremdung von Wohnraum durch Ferienwohnungen, Leerstand und gewerbliche Nutzungen formuliert und geben eine Abschätzung, in welchem Ausmaß Wohnraum durch Ferienwohnungen zweckentfremdet wird. Anschließend schlagen wir Methoden zur Erfassung von zweckentfremdetem Wohnraum vor (vgl. Kapitel 5), stellen Erfahrungen aus anderen Städten vor (vgl. Kapitel 6) und geben Empfehlungen zum weiteren Vorgehen durch die Landeshauptstadt (vgl. Kapitel 7).

Vorbemerkung

Zweckentfremdung von Wohnraum liegt vor, wenn eine für Wohnzwecke bestimmte Wohnung nicht für Wohnzwecke genutzt wird. Was genau eine Nutzung „nicht für Wohnzwecke“ ist und welche konkreten Nutzungen eine Zweckentfremdung von Wohnraum darstellen, wird in den jeweiligen Landesgesetzen festgelegt, die Regelungen zur Zweckentfremdung von Wohnraum beinhalten (z. B. Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum in Bayern und Baden-Württemberg oder Wohnungsaufsichtsgesetz in Nordrhein-Westfalen und Hessen). Da in Sachsen bislang kein derartiges Gesetz existiert, hat empirica im vorliegenden Gutachten Arbeitsdefinitionen von Zweckentfremdung von Wohnraum formuliert.

Methodisches Vorgehen

Im Rahmen der Erarbeitung der vorliegenden Studie hat empirica folgende Methoden der quantitativen und qualitativen empirischen Forschung angewendet:

- **Auswertung von Daten:** Statistiken und Daten aus verschiedenen amtlichen und nicht-amtlichen Quellen (u. a. Statistisches Landesamt Sachsen, AirDNA, empirica-Preisdatenbank) wurden unter anderem zum Angebot und zur Nachfrage nach Ferienwohnungen in Dresden ausgewertet und analysiert.
- **Auswertung vorliegender Materialien:** Vorliegende Studien und Literatur zu den Auswirkungen von Ferienwohnungen auf Wohnungsmärkte sowie zur künftigen Entwicklung des Städtetourismus wurden ausgewertet, analysiert und bewertet. Gleiches gilt für bestehende Satzungen, Verordnungen und Gesetze zur Zweckentfremdung von Wohnraum in anderen Städten und Bundesländern.
- **Expertengespräche:** empirica hat telefonische Expertengespräche mit Vertretern und Vertreterinnen des Steuer- und Stadtkassenamtes, der kommunalen Statistikstelle sowie des Geschäftsbereichs Kultur und Tourismus der Landeshauptstadt geführt.
- **Workshop:** Am Ende des Bearbeitungsprozesses der Studie hat empirica einen Workshop zum Thema Zweckentfremdung mit Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen aus den betroffenen Ämtern durchgeführt. Inhaltlicher Schwerpunkt war die Diskussion der methodischen Ansätze für die Erhebung von Zweckentfremdungen von Wohnraum, um die vorgeschlagenen Maßnahmen aus Sicht der relevanten Akteure auf Praxistauglichkeit zu überprüfen. Die Ergebnisse des Workshops flossen in die vorliegende Studie ein. Am Workshop haben Vertreterinnen und Vertreter der folgenden Ämter und Geschäftsbereiche teilgenommen:
 - Bauaufsichtsamt,
 - Kommunale Statistikstelle,
 - Ordnungsamt,
 - Referentin Tourismus im GB 4,
 - Referent Wohnen im GB 5,
 - Sozialamt,
 - Stadtplanungsamt.

2. Ferienwohnungen in Dresden

2.1 Was ist eine Ferienwohnung?

Ferienwohnungen sind nach § 13a Baunutzungsverordnung (BauNVO) Räume oder Gebäude, die

1. einem ständig wechselnden Kreis von Gästen gegen Entgelt vorübergehend zur Unterkunft zur Verfügung gestellt werden und
2. zur Begründung einer eigenen Häuslichkeit geeignet und bestimmt sind.

Während der erste Punkt auf den Aspekt der Beherbergung abzielt, stellt der zweite Punkt auf den Unterschied zu einem Hotel oder einer Pension ab: Ferienwohnungen sind auch Wohnungen und ermöglichen das Führen eines Haushalts. Sie verfügen über eine Küche bzw. Kochgelegenheit, eine Wasserversorgung und Toilette sowie einen eigenen abschließbaren Zugang.

Die Sächsische Bauordnung (SächsBO) kennt dagegen den Begriff „Ferienwohnung“ nicht. Es wird keine Unterscheidung zwischen Ferienwohnungen und Wohnungen getroffen, beide gelten als Wohnbau. Das hat zur Folge, dass die Umnutzung einer Wohnung als Ferienwohnung keine Nutzungsänderung gemäß SächsBO darstellt und daher nicht angezeigt oder genehmigt werden muss – anders als die Umnutzung einer Wohnung als Büro oder Arztpraxis.

Bei der Vermietung von Wohnraum als Ferienwohnung lassen sich grundsätzlich folgende Konstellationen unterscheiden:

- A) Überwiegende/ständige Vermietung ganzer Wohnungen,
- B) Zeitweise Vermietung ganzer Wohnungen, z. B. der eigenen Hauptwohnung während der Urlaubszeit oder einer Zweitwohnung während der eigenen Abwesenheit; der Anbieter nutzt die Wohnung auch bzw. überwiegend selbst (Homesharing),
- C) Zeitweise Vermietung von Zimmern innerhalb einer Wohnung (Homesharing),
- D) Zeitweise Vermietung von Schlafgelegenheiten (z. B. Couch) (Homesharing).

Während bei den ersten beiden Kategorien der Wohnungsbesitzer nicht daheim ist, wenn der Gast die Wohnung oder das Haus nutzt, ist er bei den letzten beiden Kategorien als Gastgeber meist anwesend. Im Folgenden liegt der Fokus auf den beiden erstgenannten Kategorien, da bei der Vermietung einzelner Zimmer oder Betten bei gleichzeitiger Nutzung durch Mieter oder Eigentümer die Wohnung weiterhin überwiegend zu Wohnzwecken genutzt wird und daher keine Zweckentfremdung von Wohnraum vorliegt.

2.2 Mögliche Datenquellen zur Erfassung von Ferienwohnungen

Gebäude- und Wohnungszählung im Rahmen des Zensus

Die Gebäude- und Wohnungszählung (GWZ) ist eine deutschlandweite Vollerhebung aller Gebäude und Wohnungen durch eine Eigentümer- bzw. Verwalterbefragung. Sie wird alle zehn Jahre durchgeführt und in den Jahren ohne Erhebung durch die Bautätigkeitsstatistik fortgeschrieben (Zugang durch Neubau und Nutzungsänderung von Gewerbe zu Wohnen, Abgang durch Abriss sowie Nutzungsänderung von Wohnen zu Gewerbe). In der GWZ werden Ferienwohnungen in drei Kategorien erfasst:

1. **Gewerblich genutzte Wohnungen:** In diese Kategorie fallen alle Ferienwohnungen, die gewerblich/hotelähnlich betrieben und ständig als Ferienwohnung angeboten werden (entspricht Typ A aus Kapitel 2.1). Darüber hinaus werden hier aber auch andere gewerblich genutzte Wohnungen wie Büros oder Arztpraxen erfasst. Zum Zensusstichtag 9.5.2011 gab es in Wohngebäuden und Gebäuden mit Wohnraum laut GWZ insgesamt 3.820 gewerblich genutzte Wohnungen in Dresden (rd. 1,3 % des gesamten Wohnungsbestandes in Dresden).¹ Eine aktuellere Zahl liegt nicht vor, da nur eine Fortschreibung der zu Wohnzwecken genutzten Wohnungen erfolgt.
2. **Ferien- und Freizeitwohnung:** Alle Wohnungen, die nicht dauerhaft bewohnt werden, die aber auch nicht ständig zur temporären Vermietung als Ferienwohnung angeboten werden (z. B. Zweitwohnungen, die teilweise selbst durch Eigentümer/Mieter genutzt werden und sonst leer stehen oder als Ferienwohnung vermietet werden), fallen in diese Kategorie (entspricht Typ B aus Kapitel 2.1). Zum Zensusstichtag gab es 1.260 Ferien- und Freizeitwohnungen in Dresden (rd. 0,4 % des gesamten Wohnungsbestandes).
3. **Bewohnte Wohnungen:** In diese Kategorie fallen Wohnungen, die dauerhaft durch den Eigentümer/Mieter bewohnt und in seiner Abwesenheit als Ferienwohnung vermietet werden (entspricht ebenfalls Typ B aus Kapitel 2.1).

Die GWZ gibt einen ersten Überblick über die Anzahl der gewerblich oder als Ferien- und Freizeitwohnungen genutzten Wohnungen in der Landeshauptstadt. Innerhalb der Kategorie der gewerblich genutzten Wohnungen lassen sich allerdings nicht die gewerblich-hotelmäßigen Ferienwohnungen von den sonstigen gewerblich genutzten Wohnungen trennen. Darüber hinaus legt ein Vergleich der Zahl der Haushalte und der zu Wohnzwecken bewohnten Wohnungen nach den Ergebnissen der GWZ gerade in beliebten Urlaubs- und Reiseregionen den Schluss nahe, dass die Zahl der gewerblich genutzten Wohnungen und/oder der Ferien- und Freizeitwohnungen untererfasst ist. Zusammenfassend ist die GWZ nur eingeschränkt zur Erfassung der Anzahl der Ferienwohnungen in Dresden geeignet, da Ferienwohnungen in den drei beschriebenen Kategorien erfasst werden, von denen keine der Definition aus der BauNVO entspricht (vgl. Kapitel 2.1). Zudem erfolgt eine Datenaktualisierung nur alle zehn Jahre, so dass ein kontinuierliches Monitoring nicht möglich ist.

¹ Inklusive einer sehr geringen Zahl von Diplomatenwohnungen (ca. 15)

Gebäuderegister der kommunalen Statistikstelle

Die Landeshauptstadt führt ein adressgenaues Gebäuderegister, in dem Wohngebäude (alle Baujahre) sowie Nichtwohngebäude (ab Baujahr 1990) erfasst sind. Das Gebäuderegister wird mit Hilfe der Bautätigkeitsstatistik fortgeschrieben. Für jedes erfasste Gebäude ist zudem die Zahl der Wohnungen erfasst. Diese wird jährlich mit der Zahl der für das Gebäude generierten Haushalte abgeglichen, so dass die Zahl der leerstehenden Wohnungen (genauer: Wohnungen ohne ermittelte Haushalte) geschätzt werden kann. Aufgrund der verwendeten Methode werden nicht nur tatsächlich leerstehende Wohnung als Leerstand erfasst, sondern auch genutzte Wohnungen ohne gemeldete Haushalte, also beispielsweise gewerbliche genutzte Wohnungen oder Ferienwohnungen. Eine Differenzierung der unterschiedlichen Typen ist nicht möglich, so dass das kommunale Gebäuderegister zur Ermittlung der Anzahl der Ferienwohnungen in der Landeshauptstadt nicht herangezogen werden kann.

Angebote über Homesharing-Plattformen

Homesharing-Plattformen ermöglichen es Privatpersonen und professionellen Vermietern, Ferienzimmer, Ferienwohnungen und andere Übernachtungsmöglichkeiten einfach online zur weltweiten Vermietung anzubieten. Dabei werden alle in Kapitel 2.1 genannten Typen auf den Plattformen angeboten – von dauerhaft als Ferienwohnung genutzten ganzen Wohnungen (Typ A) über nur zeitweise angebotene Wohnungen (Typ B) bis hin zu Zimmern und Betten (Typ C und D).

Der größte Homesharing-Anbieter ist Airbnb mit mehr als sechs Millionen Angeboten weltweit. Airbnb stellt teilweise Daten für wissenschaftliche Untersuchungen zur Verfügung. Das gilt allerdings nicht für kleinräumige Daten oder generell die konkreten Standorte von Unterkünften. Alternativ kann auf Daten von externen Dienstleistern wie AirDNA zurückgegriffen werden. AirDNA liest bei Airbnb und Fewo-direkt (Teil von HomeAway, dem weltweit zweitgrößten Anbieter von Kurzzeitvermietungen mit mehr als zwei Millionen Angeboten) regelmäßig die angebotenen und vermieteten Zimmer und Wohnungen aus und stellt diese Daten kostenpflichtig zur Verfügung. Dabei wird zwischen ganzen Wohnungen (Typ A und B) und Zimmer bzw. Betten (Typ C und D) unterschieden. Darüber hinaus liegen weitere Informationen zu den Wohnungen vor, u. a. die ungefähre Lage, die Zimmeranzahl, die durchschnittlicher Tagesmiete, die Auslastung und die Zahl der Tage, an denen die Wohnungen angeboten und vermietet wurde.

Die über AirDNA verfügbaren Daten zu Ferienwohnungen sind nicht adressgenau, da auch die zugrunde liegenden, öffentlich zugänglichen Daten von Airbnb und Fewo-direkt in der Regel nicht adressgenau sind.² Der angezeigte Standort befindet sich in der Regel bis zu 500 m Luftlinie von der tatsächlichen Adresse entfernt; in Ausnahmefällen auch in größerer Entfernung.

Daten von AirDNA erlauben die Erfassung von Ferienwohnungen, die über Airbnb und Fewo-direkt angeboten werden. Die Marktabdeckung der beiden Anbieter in Dresden liegt nach unserer Einschätzung bei rd. 80 bis 90 % (siehe Anhang 0), so dass ein umfassender Überblick über die Anzahl der angebotenen Ferienwohnungen und ihre räumliche Verteilung im Stadtgebiet möglich ist.

² Erst bei einer Buchung wird die genaue Adresse mitgeteilt.

Erfassung durch das Ordnungsamt

Die Vermietung von Ferienwohnungen ist unter Umständen ein Gewerbe, das beim Ordnungsamt nach § 14 Gewerbeordnung angemeldet werden muss:

- Die (regelmäßige) Vermietung von nicht selbst bewohnten Mietwohnungen als Ferienwohnung ist als Gewerbe anzeigepflichtig.
- Die Vermietung von Eigentumswohnungen im eigenen Besitz als Ferienwohnung ist anzeigepflichtig, sobald mehr als drei Wohnungen derart vermietet werden. Die Vermietung von bis zu drei Eigentumswohnungen als Ferienwohnung gilt als Verwaltung von eigenem Vermögen und ist nicht anzeigepflichtig.
- Die zeitweise Vermietung der eigenen, selbst bewohnten Wohnung als Ferienwohnung ist in der Regel nicht anzeigepflichtig.

Zur Erfassung der Zahl der Ferienwohnungen in der Landeshauptstadt sind die vorliegenden Daten beim Ordnungsamt nicht geeignet. Zum einen werden wie dargestellt nicht alle Ferienwohnungen erfasst, beispielsweise erfolgt keine Erfassung von Ferienwohnungen von Eigentümern, die weniger als vier eigene Wohnungen als Ferienwohnung vermieten. Zum anderen erfolgt keine Erfassung der Standorte der Ferienwohnungen, sondern lediglich der Betriebsstätte – also in der Regel der Ort, wo die Verwaltung der Ferienwohnungen stattfindet. Dementsprechend kann ein Gewerbe zur Vermietung von Ferienwohnungen in Dresden angemeldet werden, während sich die Wohnungen in Berlin befinden – und umgekehrt.

Erfassung im Rahmen der Beherbergungssteuer der Landeshauptstadt

Die Landeshauptstadt erhebt seit 2015 eine Beherbergungssteuer von allen Personen, die entgeltlich privat in Beherbergungseinrichtungen übernachten. Auch Ferienwohnungen zählen zu den Beherbergungseinrichtungen. Die Betreiber bzw. Besitzer von Ferienwohnungen sind daher verpflichtet, die Steuer von ihren Gästen einzuziehen. Sie sind weiterhin zur Erhebung der Steuer verpflichtet, ihre Einrichtung beim Steuer- und Stadtkassenamt anzumelden. Dabei müssen sie unter anderem die Adressen aller von ihnen betriebenen Beherbergungseinrichtungen angeben sowie die jeweilige Art der Einrichtung (z. B. Ferienwohnung). Weiterhin müssen die Betreiber/Besitzer je nach Höhe der fälligen Steuer monatlich, viertel- oder halbjährlich die Beherbergungssteuer an das Steuer- und Stadtkassenamt melden und dabei auch die Zahl der Übernachtungen angeben (Summe der Übernachtungen in allen betriebenen Einrichtungen).

Für Ferienwohnungen, die über Airbnb vermietet werden, zieht Airbnb die Beherbergungssteuer direkt ein und leitet sie an das Steuer- und Stadtkassenamt weiter. Der Vertrag mit Airbnb ist vertraulich. Die Betreiber, die ihre Ferienwohnungen über Airbnb anbieten, müssen aber dennoch die Beherbergungssteuer und die Zahl der Übernachtungen an die Landeshauptstadt melden. Insgesamt sind beim Steuer- und Stadtkassenamt rd. 950 Einrichtungen steuerlich erfasst.

Damit liegen beim Steuer- und Stadtkassenamt prinzipiell Daten zur Anzahl und genauen Lage der Ferienwohnungen in Dresden sowie zur Zahl der Übernachtungen in diesen Ferienwohnungen vor. Diese Daten konnten vom Steuer- und Stadtkassenamt allerdings für die Zwecke dieser Untersuchung aufgrund des Steuergeheimnisses und der mit Airbnb vereinbarten Vertraulichkeit nicht zur Verfügung gestellt werden.

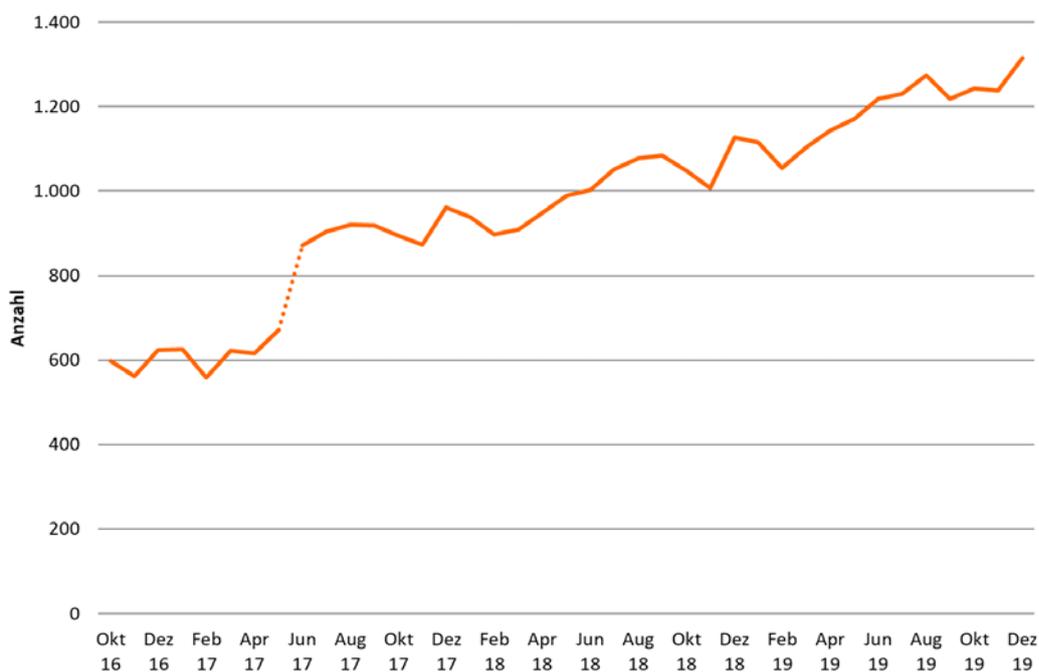
2.3 Bestand an Ferienwohnungen

Entwicklung der angebotenen Ferienwohnungen in Dresden

Aktuelle und kleinräumig differenzierbare Daten zum Bestand an Ferienwohnungen in Dresden lassen sich nur über die Auswertung der Angebote von Homesharing-Portalen gewinnen (vgl. vorheriges Kapitel). empirica hat daher alle Angebote von kompletten Wohnungen ausgewertet, die im Jahr 2019 mindestens einen Tag bei Airbnb oder Fewo-direkt angeboten wurden (Datenquelle: AirDNA). Keine Berücksichtigung fanden Angebote von einzelnen Zimmern und Betten in Wohnungen.

Im Dezember 2019 gab es in Dresden rd. 1.300 Angebote von ganzen Unterkünften bzw. Ferienwohnungen, die auf Airbnb oder Fewo-direkt mindestens ein Tag zur Vermietung angeboten wurden. Im Vergleich zu Mitte 2017 entspricht das einem Anstieg von rd. 50 %. Dieser Anstieg geht nach unserer Einschätzung nicht allein auf ein steigendes Angebot von Ferienwohnungen in Dresden zurück, sondern auch auf die steigenden Marktanteile von Airbnb und Fewo-direkt, unter anderem aufgrund der Geschäftsaufgabe von Mitbewerbern wie Wimdu im Herbst 2018.³

Abbildung 1: Entwicklung des Angebots an Ferienwohnungen in Dresden (ganze Unterkünfte)



Anmerkungen: Seit Juni 2017 hat AirDNA auch die Angebote von Fewo-direkt berücksichtigt, daher der sprunghafte Anstieg zu diesem Zeitpunkt. Im Dezember 2019 kamen 75 % der Angebote bei AirDNA von Airbnb, 20 % von Fewo-direkt und 5 % waren auf beiden Plattformen inseriert.

Quelle: Eigene Darstellung nach Daten von AirDNA

empirica

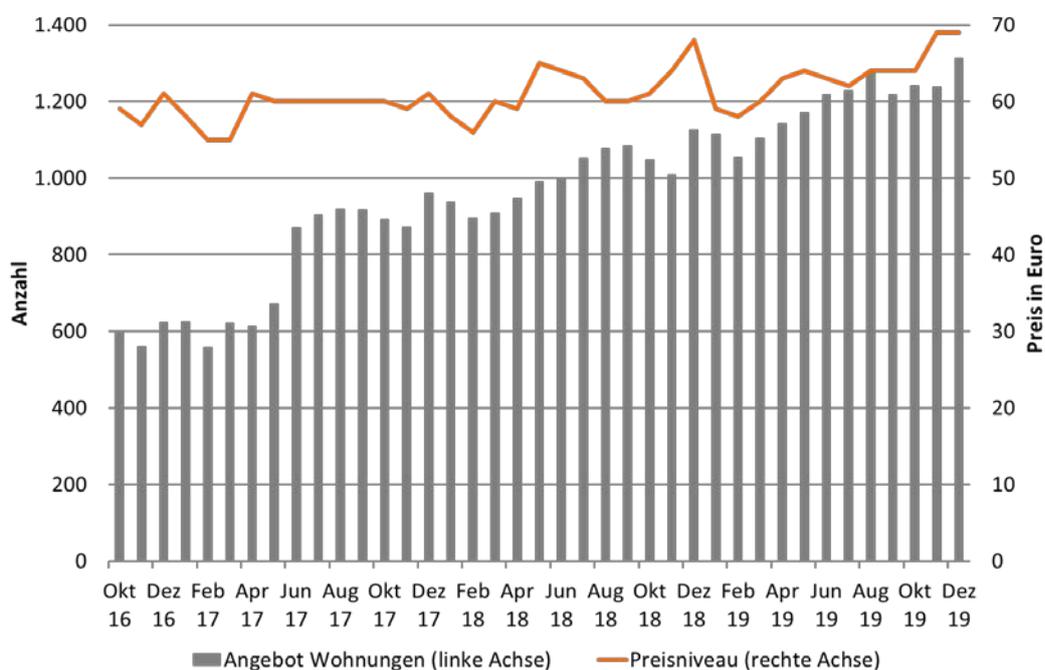
³ Die Homepage wimdu.de existiert weiterhin als Metasuchmaschine für Unterkünfte.

Übernachtungspreis, Auslastung und Wohnungsgrößen

Der durchschnittliche Übernachtungspreis für eine Ferienwohnung in Dresden lag Ende 2019 bei 69 Euro und im Gesamtjahr 2019 bei rd. 63 Euro (2017: 59 Euro). Im Jahresverlauf ist dabei tendenziell ein Anstieg des Durchschnittspreises von Januar bis Dezember erkennbar.

Der leicht angestiegene Durchschnittspreis von 2017 bis 2019 bei einer deutlichen Ausweitung des Angebots spricht für eine in noch stärkerem Maße angestiegene Nachfrage nach Übernachtungsmöglichkeiten in Dresden.

Abbildung 2: Angebot an Ferienwohnungen und durchschnittlicher Übernachtungspreis in Dresden

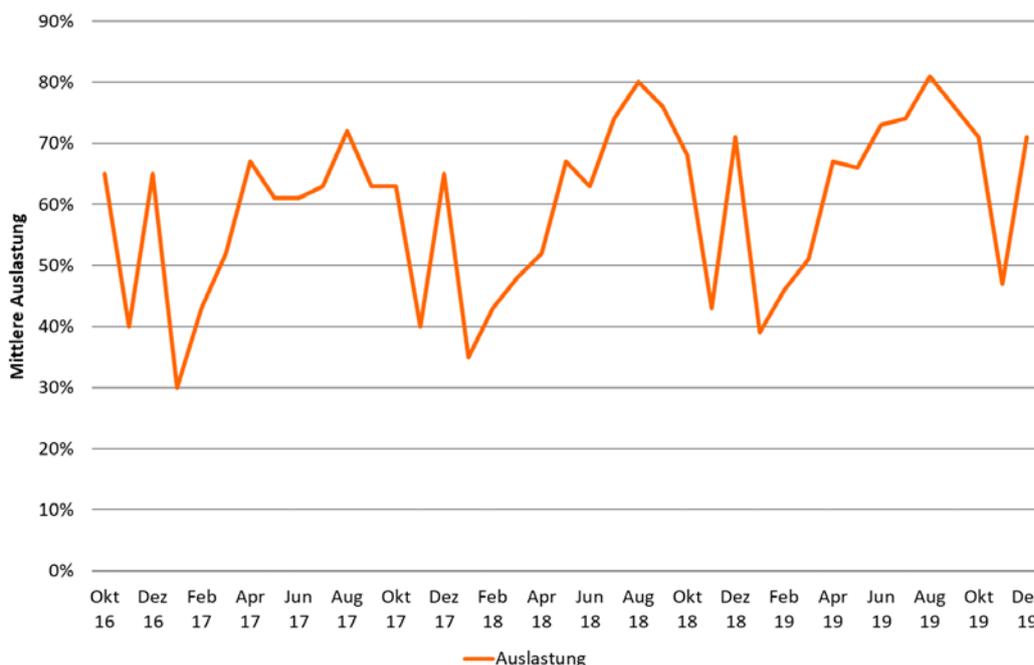


Quelle: Eigene Darstellung nach Daten von AirDNA

empirica

Die Auslastung der bei Airbnb und Fewo-direkt angebotenen Ferienwohnungen schwankt wie im Hotelgewerbe üblich im Jahresverlauf stark. Die höchste Auslastung wird dabei jeweils im August mit rd. 80 % erzielt, während im November und Januar die durchschnittliche Auslastung jeweils unter 50 % liegt. Über den Gesamtzeitraum seit Oktober 2016 ist die durchschnittliche Auslastung der Ferienwohnungen im Trend leicht angestiegen.

Abbildung 3: Auslastung der Ferienwohnungen in Dresden im Zeitverlauf



Quelle: Eigene Darstellung nach Daten von AirDNA

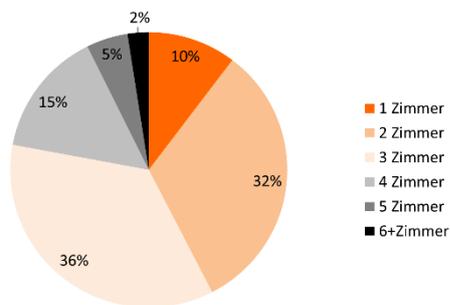
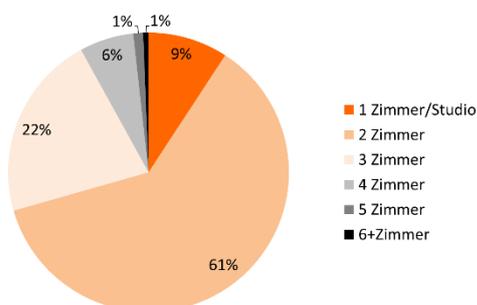
empirica

Bei den Angeboten auf Airbnb und Fewo-direkt handelt sich überwiegend um kleine Wohnungen mit einem oder zwei Zimmern (70 % aller Angebote). Während der Anteil der 1-Zimmer-Wohnungen an den Angeboten deren Anteil am Dresdner Wohnungsbestand entspricht, werden 2-Zimmer-Wohnungen überproportional häufig angeboten. Dementsprechend werden größere Wohnungen seltener als Ferienwohnungen angeboten (vgl. Abbildung 4). Aussagen zur konkreten Wohnungsgröße lassen sich den Angeboten bei Airbnb und Fewo-direkt nur in Einzelfällen entnehmen. Die exemplarisch überprüften 1- und 2-Zimmer-Wohnungen in Alt- und Neustadt mit Größenangaben waren durchschnittlich etwas über 40 m² groß und damit tendenziell eher klein.

Abbildung 4: Ferienwohnungen und Wohnungsbestand nach Größe

Angebote bei Airbnb und Fewo-direkt nach Zahl der Zimmer (Dezember 2019)

Wohnungsbestand in Dresden nach Zahl der Zimmer (31.12.2018)



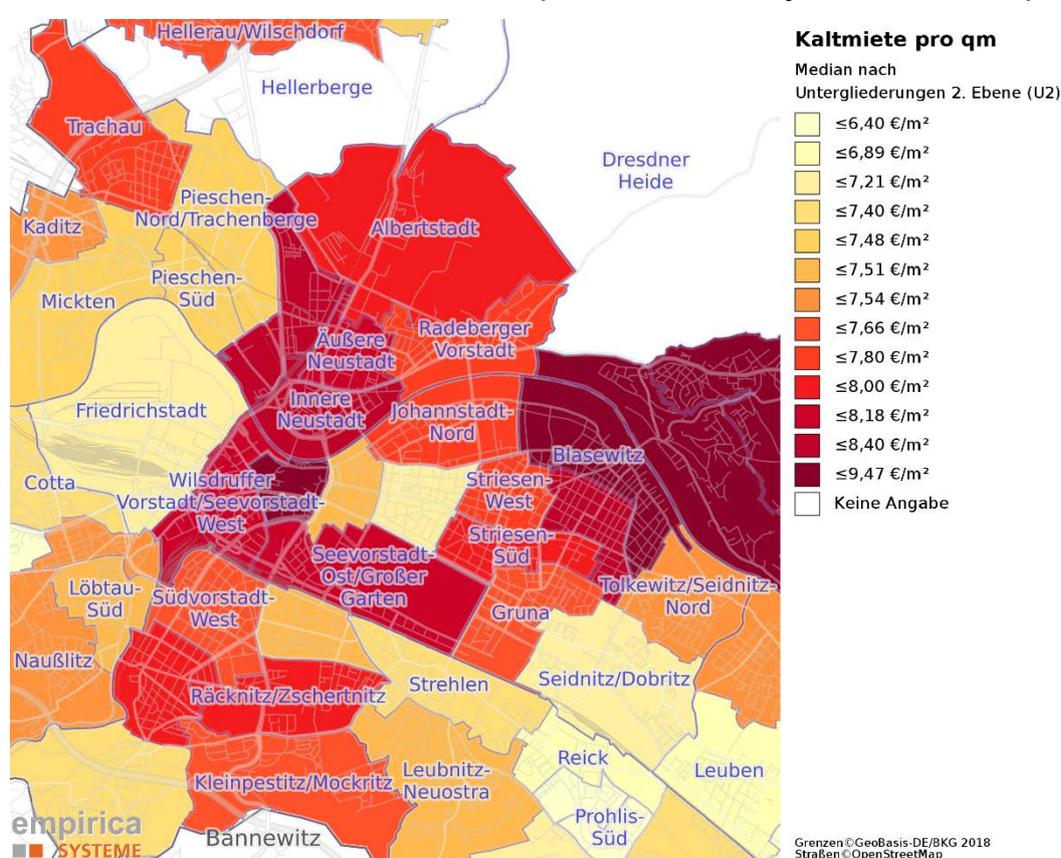
Quelle: Eigene Darstellung nach Daten von AirDNA und der Landeshauptstadt Dresden

empirica

Räumliche Verteilung der Ferienwohnungen

Die bei Airbnb und Fewo-direkt angebotenen Ferienwohnungen konzentrieren sich innerhalb Dresdens stark auf die Altstadt und die Neustadt – also die zentralsten und touristisch attraktivsten Stadtteile. Darüber hinaus gibt es in geringem Maße eine gewisse Häufung von Angeboten in den direkt an Alt- und Neustadt grenzenden Stadtteilen, in den Hanglagen entlang der Elbe (z. B. Loschwitz/Wachwitz) sowie in einigen naturräumlich attraktiven Außenbezirken wie Schönfeld/Schullwitz oder Lockwitz (vgl. Abbildung 6). Viele Stadtteile mit einer höheren Dichte von Ferienwohnungen gehören auch zu Gebieten in Dresden mit einem eher engen Wohnungsmarkt, also mit überdurchschnittlichen Angebotsmieten (neben den bereits genannten auch Blasewitz, vgl. Abbildung 5).

Abbildung 5: Mittlere Angebotsmiete von Bestandswohnungen in Dresden 2019 nach Stadtteilen (nettokalt, in Euro je m² Wohnfläche)

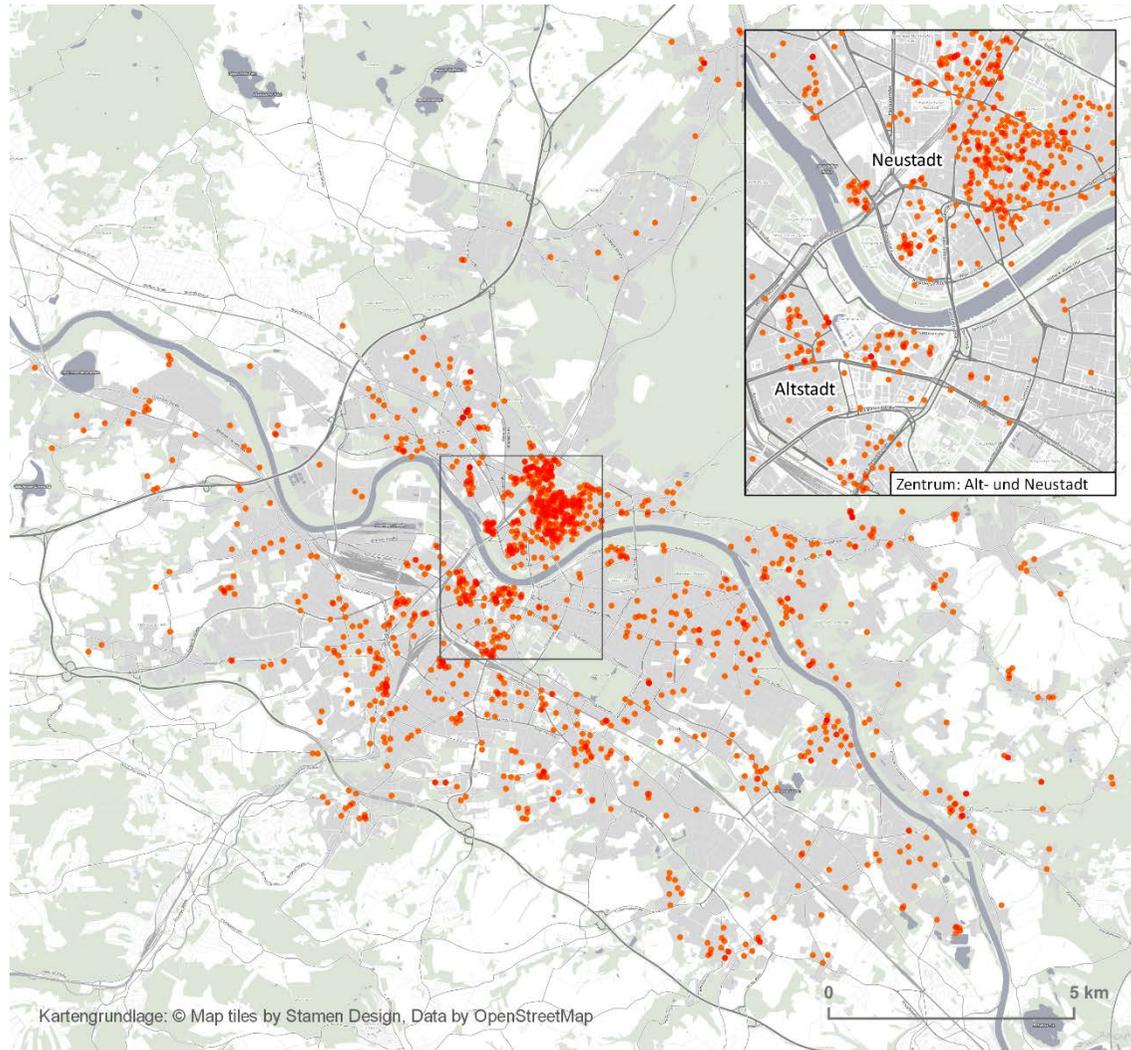


Quelle: empirica-Preisdatenbank

empirica

Bezogen auf den gesamten Dresdner Wohnungsbestand von rd. 300.000 Wohneinheiten machen die angebotenen Ferienwohnungen einen Anteil von 0,4 % aus. Allerdings ist die räumliche Spanne groß. In einigen Stadtteilen ist die Dichte der Angebote deutlich höher: In der Altstadt werden 3,6 % aller Wohnungen als Ferienwohnung angeboten, in der Äußeren Neustadt 2,1 % und in der Inneren Neustadt 1,6 %. Auch in Loschwitz/Wachwitz und Hosterwitz/Pillnitz (jeweils 1,3 %) sowie in der Leipziger Vorstadt und in Schönfeld/Schullwitz (jeweils 1,2 %) werden mehr als 1 % des Wohnungsbestandes als Ferienwohnung angeboten (vgl. Abbildung 7). In sechs Dresdner Stadtteilen werden dagegen gar keine Ferienwohnungen angeboten, in weiteren zehn liegt der Anteil der Angebote bei 0,1 % des Wohnungsbestandes oder darunter.

Abbildung 6: Räumliche Verteilung der Ferienwohnungen in Dresden



Homesharing-Angebote in Dresden

Auszug vom: 27.01.2020

Angebote insgesamt: 1.685
davon
- gesamte Wohnungen: 1.287

Art des Angebots

- Gesamte Wohnung

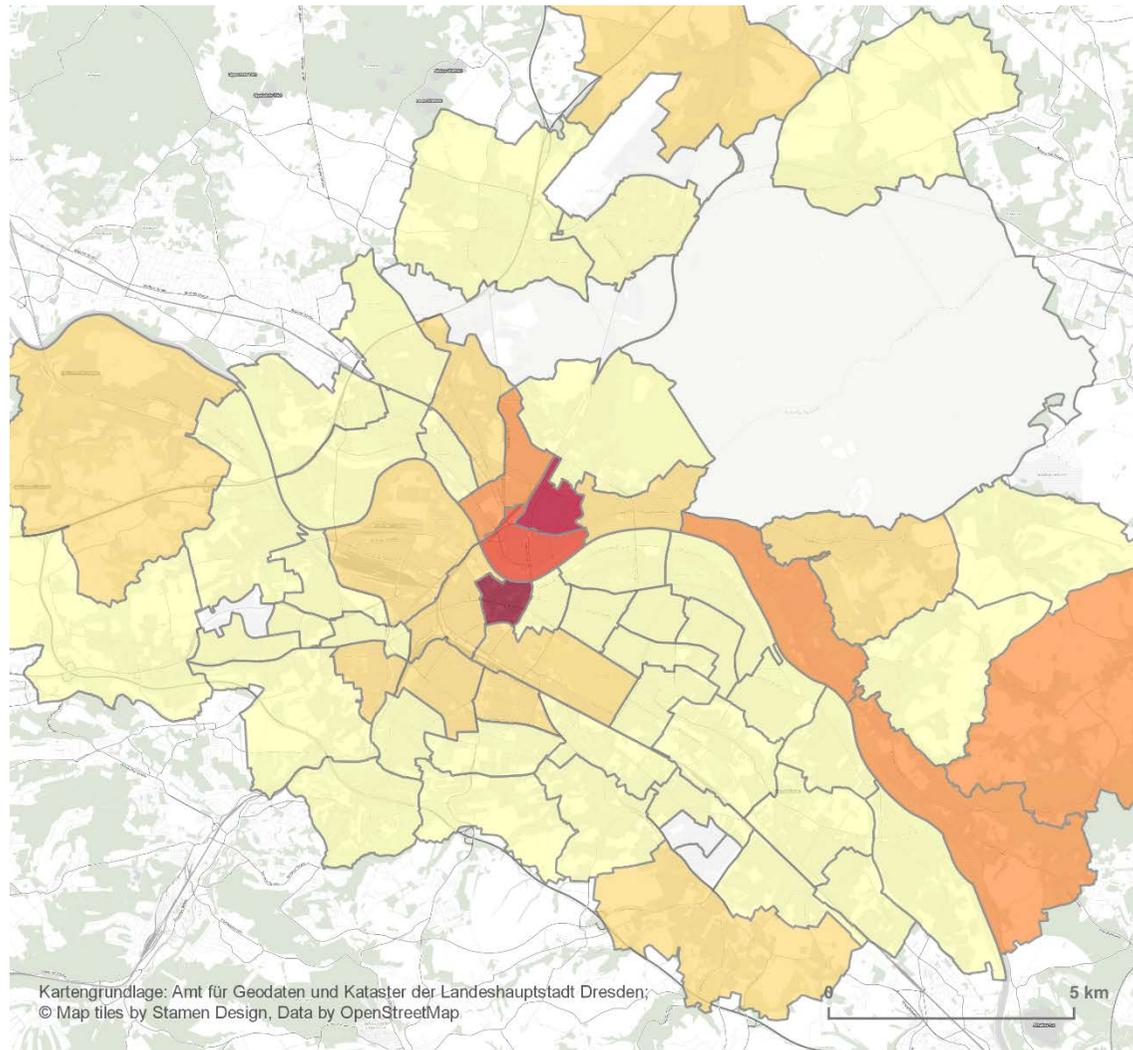
Datengrundlage:
AirDNA MarketMinder
(www.airdna.co)

empirica

empirica

Quelle: Eigene Darstellung nach Daten von AirDNA

Abbildung 7: Dichte der Ferienwohnungen in Dresden nach Stadtteilen



Anteil von Homesharing-Wohnungen am Wohnungsbestand nach Stadtteilen

Auszug vom: 27.01.2020

Dresden gesamt (2018):

- Wohnungsbestand	300.237
- Homesharing-Wohnungen	1.287 (0,43%)

Anteil Homesharing-Wohnungen am Gesamt-Wohnungsbestand je Stadtteil

- 0 %
- > 0% bis unter 0,5%
- 0,5% bis unter 1,0%
- 1,0% bis unter 1,5%
- 1,5% bis unter 2,0%
- 2,0% bis unter 3,0%
- 3,0% und mehr

Datengrundlage:
AirDNA MarketMinder
(www.airdna.co);
Landeshauptstadt Dresden,
Kommunale Statistikstelle

empirica

empirica

Quelle: Eigene Darstellung nach Daten von AirDNA

Unterkünfte nach Angebotsdauer

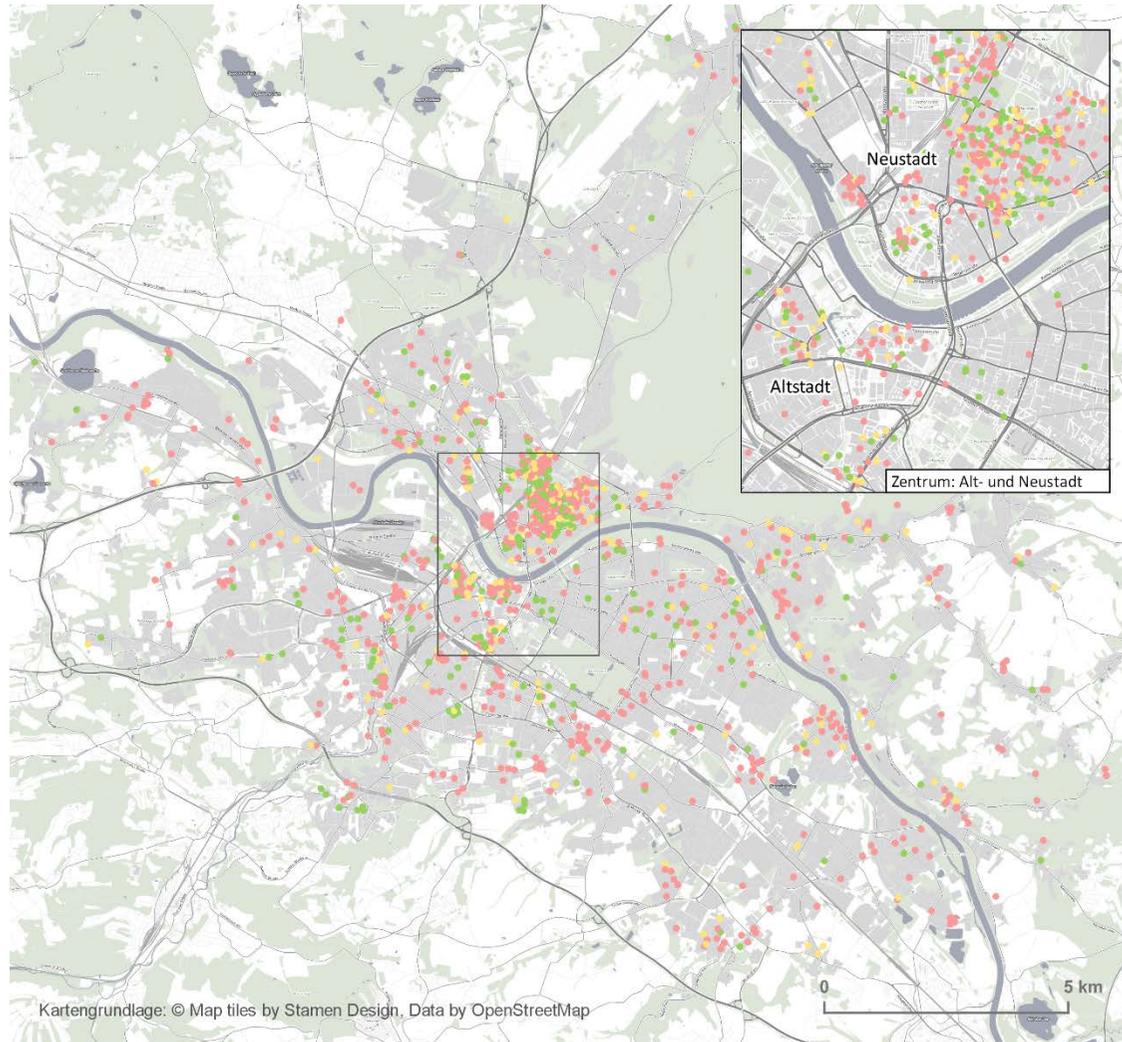
Ein etwas anderes Bild ergibt sich bei Darstellung der Angebote nach der Angebotsdauer. 271 Wohnungen, also gut jede fünfte Wohnung, wurde 2019 maximal 90 Tage bei Airbnb und Fewo-direkt angeboten. Insbesondere in der Neustadt, aber auch in anderen innenstadtnahen Stadtteilen liegt dieser Anteil höher, während er am Stadtrand eher geringer ist (vgl. Abbildung 8). Für all diese Inserate wurde anhand der veröffentlichten Fotos geprüft, ob es sich um Wohnungen handeln könnte, die ausschließlich als Ferienwohnung genutzt werden oder ob die Wohnungen tatsächlich bewohnt sind und lediglich in der Abwesenheit der Bewohner vermietet werden.⁴ Bei knapp 60 % der 271 Wohnungen konnte angenommen werden, dass sie nur zeitweise als Ferienwohnung vermietet werden. Bei immerhin knapp 30 % erschien dagegen eine ausschließliche Nutzung als Ferienwohnung plausibel. Die geringe Verfügbarkeit bei Airbnb und Fewo-direkt ergibt sich dadurch, dass diese Wohnungen auch über andere Wege vermietet werden (z. B. eigene Homepage, andere Plattformen).⁵

Rd. 800 der insgesamt rd. 1.300 Ferienwohnungen bei Airbnb und Fewo-direkt waren dagegen mindestens 180 Tage auf Airbnb oder Fewo-direkt zu mieten. In diesen Fällen ist eine hauptsächliche Nutzung als Ferienwohnung sehr wahrscheinlich, wenngleich in Einzelfällen auch eine Vermietung während längerer Abwesenheit des Mieters bzw. Eigentümers vorkommt.

⁴ Indizien für eine ausschließliche Nutzung als Ferienwohnung sind u. a. (weitgehend) leere Regale bzw. fehlende Ablagemöglichkeiten, fehlende persönliche Gegenstände sowie Anbieter, die mehr als eine Wohnung in Dresden inserieren.

⁵ Für die übrigen 10 % der Wohnungen, die weniger als 90 Tagen angeboten wurden, konnte keine Aussage getroffen werden, da sie zum Zeitpunkt der Überprüfung nicht (mehr) online waren.

Abbildung 8: Ferienwohnungen in Dresden nach Angebotsverfügbarkeit



Homesharing-Verfügbarkeit in Dresden

Auszug vom: 27.01.2020

Gesamte Wohnungen:	1.287
davon verfügbar (im Jahr)	
- bis 90 Tage :	273
- 90 bis 180 Tage:	215
- 180 bis 365 Tage :	799

- Angebotsverfügbarkeit**
- bis 90 Tage
 - über 90 bis 180 Tage
 - über 180 bis 365 Tage

Datengrundlage:
AirDNA MarketMinder
(www.airdna.co)

empirica

empirica

Quelle: Eigene Darstellung nach Daten von AirDNA

Entwicklung seit 2016

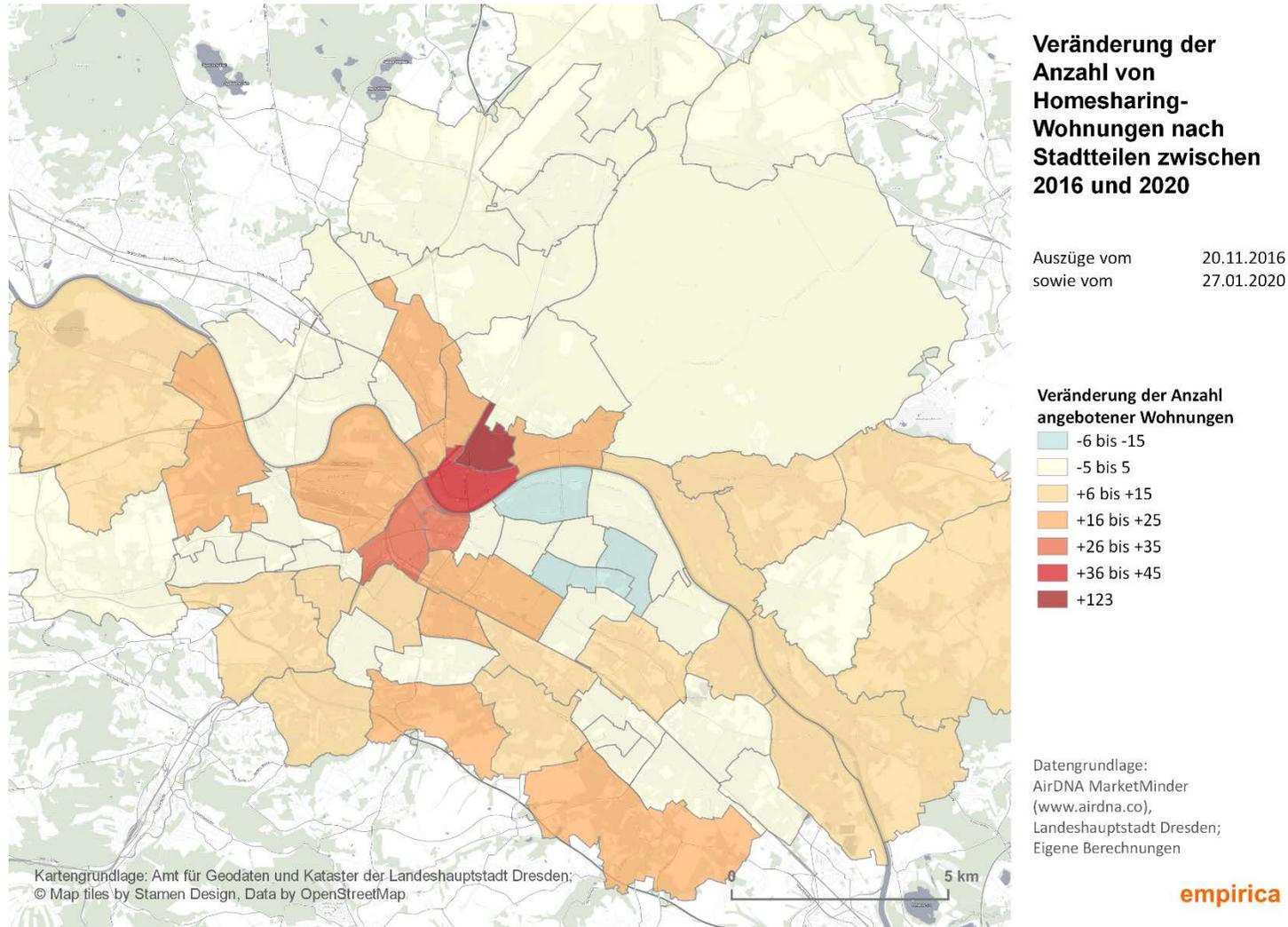
Ein zeitlicher Vergleich der Entwicklung der Angebotszahlen in kleinräumiger Differenzierung zwischen November 2016 und Anfang 2020 ist möglich, wenngleich für das Jahr 2016 nur die Angebote von Airbnb und nicht von Fewo-direkt vorliegen.⁶

Die größten absoluten Zuwächse bei der Zahl der angebotenen Ferienwohnungen gab es im betrachteten Zeitraum in der Äußeren Neustadt (+123 auf 208), in der Inneren Neustadt (+45 auf 65), in der Wilsdruffer Vorstadt/Seevorstadt (+33 auf 46) und in der Inneren Altstadt (+30 auf 43). Damit ist die Äußere Neustadt mit 208 Ferienwohnungen sowohl im November 2016 als auch im Jahr 2019 der Stadtteil mit den meisten Ferienwohnungen, gefolgt von der Leipziger Vorstadt (81, Zuwachs von 16) und der Inneren Neustadt (65). Relativ gesehen gab es in zahlreichen anderen Stadtteilen noch stärkere Zuwächse, allerdings in der Regel ausgehend von einem sehr geringen Niveau (vgl. Abbildung 9).

Rückläufige Angebotszahlen von Ferienwohnungen gab es lediglich in 11 der 64 statistischen Stadtteile, vor allem in Striesen und der Johannstadt.

⁶ Die Daten von November 2016 wurden im Rahmen einer Masterarbeit erhoben (Schultchen 2017).

Abbildung 9: Veränderung der Zahl der Ferienwohnung-Angebote in Dresden zwischen 2016 und 2020



Quelle: Eigene Darstellung nach Daten von AirDNA und Schultchen 2017

empirica

3. Zweckentfremdung von Wohnraum

Die Nutzung einer Wohnung als Ferienwohnung oder durch eine gewerbliche Nutzung muss nicht gleichbedeutend sein mit einer Zweckentfremdung von Wohnraum. Was unter Zweckentfremdung zu verstehen ist, bestimmt der Gesetzgeber – in diesem Fall die Länder. Da der Freistaat Sachsen keine entsprechende Landesregelung erlassen hat, kann solange eine entsprechende Regelung fehlt, in Dresden oder anderswo in Sachsen im juristischen Sinne nicht von einer Wohnraumzweckentfremdung gesprochen werden.

Das Ziel der Gesetzgebung zur Zweckentfremdung von Wohnraum ist es, die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit angemessenem Wohnraum sicherzustellen. Zum einen soll die Nutzung von Wohnraum zu anderen Zwecken als Wohnen verhindert werden, zum anderen soll anderweitig genutzter Wohnraum wieder für das Wohnen nutzbar gemacht werden.

„Zweckentfremdung von Wohnraum“ als juristischer Begriff wird auf Bundesebene im Wohnungsförderungsgesetz für Sozialwohnungen definiert. Für freifinanzierte Wohnungen haben die Länder die Gesetzgebungskompetenz. Sie können jeweils festlegen, welche Tatbestände als Zweckentfremdung von Wohnraum zu verstehen sind. So ist in Hessen lediglich die Nutzung als Ferienwohnung eine Zweckentfremdung, während in den meisten anderen Bundesländern mit entsprechenden Gesetzen auch Leerstand ohne hinreichenden Grund (z. B. Sanierung oder Mieterwechsel) und gewerbliche Nutzungen wie Büros oder Praxen darunterfallen.

In den Ländern, die entsprechende Gesetze zur Wohnraumzweckentfremdung erlassen haben, können Kommunen mit Wohnraummangel oder erhöhtem Wohnraumbedarf Satzungen oder Verordnungen zum Verbot der Zweckentfremdung erlassen. In diesen Verordnungen ist eine Konkretisierung der Landesregelungen möglich.

Um das Ausmaß von möglicher Zweckentfremdung von Wohnraum in Dresden beurteilen zu können, hat empirica in Abstimmung mit dem Auftraggeber und den im Workshop beteiligten Ämtern Arbeitsdefinitionen für die Zweckentfremdung von Wohnraum durch Ferienwohnungen (vgl. Kapitel 3.1), Leerstand (vgl. Kapitel 3.2) und gewerbliche Nutzungen (vgl. Kapitel 3.3) formuliert.

3.1 Zweckentfremdung durch Ferienwohnungen

3.1.1 Definitionen

Juristische Definitionen der Zweckentfremdung in anderen Städten

In den vergangenen Jahren haben viele Städte gesetzliche Regelungen für die Kurzzeitvermietung von Wohnungen (also die Nutzung als Ferienwohnung) erlassen. Die Nutzung als Ferienwohnung gilt in allen Bundesländern mit entsprechenden Gesetzen als Zweckentfremdung von Wohnraum. Die konkrete Definition, unter welchen Umständen Wohnraum durch eine Nutzung als Ferienwohnung dem Wohnungsmarkt entzogen und damit zweckentfremdet wird, variiert dabei von Stadt zu Stadt. Als entscheidendes Kriterium wird dabei die Dauer der Vermietung einer Wohnung als Ferienwohnung verwendet. Eine Zweckentfremdung liegt demnach vor, wenn

- in Berlin oder Köln Wohnraum **mindestens 1 Tag** im Jahr als Ferienwohnung vermietet wird,
- in Konstanz oder Frankfurt am Main Wohnraum **mindestens 6 Wochen** im Jahr als Ferienwohnung vermietet wird,
- in Hamburg, München oder Nürnberg Wohnraum **mindestens 8 Wochen** im Jahr als Ferienwohnung vermietet wird,
- in Bremen oder Freiburg Wohnraum **mindestens 90 Tage** im Jahr als Ferienwohnung vermietet wird,
- in Bonn oder Dortmund Wohnraum **nicht nur vorübergehend und/oder gewerblich** als Ferienwohnung genutzt wird.

Dabei bestehen in der Regel folgenden Ausnahmeregelungen, die nicht als Zweckentfremdung von Wohnraum zählen:

- Oft können bis zu 50 % der gesamten Wohnfläche einer Wohnung bzw. des Hauptwohnsitzes dauerhaft und ohne Genehmigung an Feriengäste vermietet werden. Mitunter ist dafür eine Registrierung erforderlich. Dann wird eine sog. Registrierungsnummer vergeben, die beim Anbieten des Wohnraumes anzugeben ist.
- In den meisten Städten gibt es einen Bestandsschutz für Ferienwohnungen, die bereits vor der Einführung der Zweckentfremdungsverbotsverordnung legal angeboten wurden.
- Die Vermietung an den gleichen Mieter für einen längeren Zeitraum mit monatlicher Abrechnung ist oft gestattet. In München und Bonn muss eine derartige Vermietung eine Laufzeit von mindestens 6 Monaten haben, in Hamburg 3 Monate und in Berlin 1 Monat.

Ökonomische Definition der Zweckentfremdung

Alternativ ist auch eine Definition nach ökonomischen Gesichtspunkten möglich. Eine Zweckentfremdung wird dann angenommen, wenn eine Wohnung mindestens so viele Tage im Monat als Ferienwohnung angeboten wird, dass der zu erwartende Reinertrag höher ist als bei einer regulären, dauerhaften Vermietung als Mietwohnung.

Prinzipiell ist der Übergang von einer gelegentlichen Vermietung einer ganzen Wohnung (Typ B) zur überwiegenden Vermietung als Ferienwohnung (Typ A) ökonomisch gesehen fließend. Entscheidungsgrundlage ist in der Regel der erzielbare Reinertrag. Die Vorteilhaftigkeit hängt neben den erzielbaren Mieten von der Anzahl der Vermietungstage ab.⁷

Der Preis für eine auf Airbnb oder Fewo-direkt angebotene ganze Wohnung wird für Dresden mit durchschnittlich 65 Euro pro Tag angenommen. Bei einer Vollvermietung von 365 Tagen p.a. entspräche dies 23.725 Euro Einnahmen. Abzüglich Betriebs- und

⁷ Vergleiche hierzu Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Hrsg.): Sharing-Economy im Wirtschaftsraum Deutschland. Analyse des Stellenwerts im Allgemeinen sowie Untersuchung der Handlungsoptionen im Einzelsegment „Vermittlungsdienste für Privatunterkünfte“. Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln in Zusammenarbeit mit DICE Consult. Juli 2018. S. 100ff.

Nebenkosten (Strom, Gas/Öl/Fernwärme, Wasser etc.) in Höhe von 3 Euro/m² Wohnfläche pro Monat verblieben bei einer mittleren Wohnungsgröße von 60 m² insgesamt 21.565 Euro jährlich.⁸ Von deutlich höheren laufenden Bewirtschaftungskosten im Beherbergungsgewerbe wird hier abgesehen. Für dieselbe Wohnung würde der Eigentümer bei einer Nettokaltmiete von beispielsweise 7,7 Euro/m² Wohnfläche 5.544 Euro jährliche Mieteinnahmen generieren.⁹ Daraus ergibt sich ein Indifferenzwert, oberhalb dessen eine Kurzzeitvermietung rentabler ist als eine dauerhafte Vermietung. Dieser liegt bei mindestens 94 Vermietungstagen (5.544 Euro / 21.565 Euro x 365 Tage = 93,8 Tage).¹⁰

Arbeitsdefinition für Dresden

Ausgehend von den dargelegten Regelungen in anderen Städten verwenden wir folgende Arbeitsdefinition für diese Studie: Als zweckentfremdet gilt Wohnraum, der mindestens 90 Tage pro Jahr zur Fremdenbeherbergung vermietet wird. Dieser Zeitraum entspricht auch in etwa dem ökonomischen Schwellenwert, ab dem sich eine dauerhafte Vermietung als Ferienwohnung im Vergleich zur regulären Vermietung zu Wohnzwecken lohnt. Dieser Zeitraum ist im Vergleich zu den Regelungen in anderen Städten vergleichsweise lang gewählt. Hintergrund ist, dass dieser längere Zeitraum eine effizientere Nutzung des bestehenden Wohnraums ermöglicht, da beispielsweise Studierende ihre Wohnung in der vorlesungsfreien Zeit (zusammen etwas mehr als 3 Monate) vermieten können und diese nicht leer stehen lassen müssen.

Nicht als Zweckentfremdung verstanden wird:

- Vermietung von weniger als 50% der Gesamtwohnfläche einer Wohnung zur Beherbergung,
- Vermietung an den gleichen Mieter für einen Zeitraum von mindestens 3 Monaten am Stück.

3.1.2 Umfang der möglichen Zweckentfremdung

Im Jahr 2019 wurden in Dresden insgesamt 1.287 ganze Wohnungen auf Airbnb und Fewo-direkt mindestens 1 Tag als Ferienwohnung angeboten. Die Zahl der Ferienwohnungen, die über diese beiden Plattformen mindestens 90 Tage vermietet wurden, lag bei 803. Bei weiteren 226 Ferienwohnungen gab es zwar bei Airbnb und Fewo-direkt weniger als 90 Vermietungstage, die Darstellung der Wohnung auf den Bildern im Inserat oder andere Hinweise deuten allerdings auf eine alleinige Nutzung als Ferienwohnung hin (z. B. leere Regale, keine persönlichen Gegenstände, Wohnung wird auf mehreren Plattformen angeboten, Vermieter bietet mehr als eine Ferienwohnung an). Unter Berücksichtigung des Marktanteils von Airbnb und Fewo-direkt (zwischen 80 und 90 %) ergibt sich eine Gesamtzahl von **rd. 1.150 bis rd. 1.300 Wohnungen**, die mit Bezug auf die formulierte Arbeitsdefinition für Zweckentfremdung von Wohnraum **potenziell als**

⁸ Die mittlere Wohnungsgröße in Dresden ist mit rd. 70 m² höher, allerdings werden 1- und 2-Zimmer-Wohnungen häufiger als Ferienwohnungen angeboten als größere Wohnungen.

⁹ Mittlere Angebotsmiete (Median) in Dresden im Jahr 2019

¹⁰ Es handelt sich um eine sehr grobe überschlägige Berechnung, da beispielsweise weder Kosten für Möblierung und Abnutzung noch der Arbeitsaufwand für die Kurzzeitvermietung und Ähnliches berücksichtigt sind.

Ferienwohnung zweckentfremdet sind. Das entspricht rd. 0,4 % des gesamten Wohnungsbestandes in der Landeshauptstadt.

Die tatsächliche Zahl der als Ferienwohnung zweckentfremdeten Wohnungen dürfte allerdings geringer sein, da Ferienwohnungen auch durch Umbau in vormals gewerblich genutzten Räumen entstehen können (z. B. Ladengeschäfte) oder als Neubau mit dem Nutzungszweck Ferienwohnung (z. B. Neubau Apartmenthaus). Eine weitergehende Differenzierung dahingehend ist mit den vorliegenden, nicht adressgenauen Daten allerdings nicht möglich. Hierzu wäre eine Nutzung der beim Steuer- und Stadtkassenamt vorhandenen Daten zu den Standorten der Beherbergungsbetriebe notwendig, um im Abgleich mit der Bautätigkeitsstatistik die entsprechenden Fälle identifizieren zu können.

3.2 Zweckentfremdung durch Leerstand

Leerstand stellt in den meisten Bundesländern mit Gesetzen zur Zweckentfremdung von Wohnraum einen Tatbestand der Zweckentfremdung dar. Als entscheidendes Kriterium wird dabei die Dauer des Leerstandes verwendet. In vielen Städten gilt ein Leerstand von drei Monaten oder länger als Zweckentfremdung von Wohnraum. In Freiburg und Stuttgart liegt die Schwelle bei sechs Monaten, in Hamburg bei vier Monaten und in Bremen bei einem Jahr. Keine Zweckentfremdung liegt in den meisten Städten vor, wenn ein zügiger Umbau oder eine zügige Sanierung, Modernisierung oder Instandsetzung durchgeführt wird oder geplant ist. In einigen Städten liegt auch keine Zweckentfremdung vor, wenn trotz nachweislich geeigneter Bemühungen über längere Zeit keine Vermietung (zu einer angemessenen Nettokaltmiete) möglich war oder Wohnraum als Zweitwohnung genutzt wird und deshalb nicht unterbrochen bewohnt ist.

Arbeitsdefinition

Ausgehend von den dargelegten Regelungen in anderen Städten verwenden wir folgende Arbeitsdefinition für diese Studie: Als zweckentfremdet gilt Wohnraum, der mindestens ein Jahr lang leer steht. Diesen im Vergleich relativ langen Zeitraum hat empirica in Abstimmung mit dem Auftraggeber und den Teilnehmenden des Workshops gewählt, da der Wohnungsleerstand in Dresden im Vergleich zu anderen Städten mit Zweckentfremdungsverbotsverordnung höher ist. Daher ist tendenziell mit längeren Vermarktungszeiten für Wohnungen zu rechnen, so dass der Schwellenwert größer als in München oder Berlin sein sollte.

Leerstehend sind dabei Wohnungen, die nicht bewohnt sind und bei denen niemand mit Haupt- oder Nebenwohnsitz gemeldet ist. Keine Zweckentfremdung stellt leerstehender Wohnraum dar, der zügig umgebaut, saniert oder instandgesetzt wird bzw. werden soll, der (noch) nicht bewohnbar ist oder für den trotz nachweislich geeigneter Bemühungen über längere Zeit keine Vermietung zu einer angemessenen Nettokaltmiete möglich war.

Umfang der möglichen Zweckentfremdung

Nach Daten der Kommunalen Statistikstelle der Landeshauptstadt Dresden standen Ende 2017 in Dresden 18.671 Wohnungen leer. Abzüglich von jeweils rd. 1.200 Wohnungen, die aufgrund von Sanierungsarbeiten bzw. aufgrund des Gebäudezustandes nicht bewohnbar waren, sowie einer Fluktuationsreserve von 3,7 %, belief sich der verblei-

bende strukturelle Leerstand auf rd. 5.200 Wohnungen.¹¹ Dabei handelt es sich zum Teil um Wohnungen, die aufgrund ihrer Lage (z. B. an Hauptverkehrsstraßen und/oder im Erdgeschoss), ihrer Eigenschaften (z. B. schlechter Schnitt, Ofenheizung) und/oder ihres Zustandes (z. B. nicht saniert) unter den aktuellen Marktbedingungen nicht vermietet werden können. Zum Teil handelt es sich auch um Wohnungen in hochpreisigen Neubauprojekten, die sich aufgrund der relativ hohen Mieten nicht sofort nach Fertigstellung vermieten lassen.

Wie viele Wohnungen davon länger als ein Jahr leer stehen, ist mit den vorhandenen Daten nicht zu ermitteln. Somit lässt sich der Umfang einer möglichen Zweckentfremdung nicht bestimmen, was auch nicht Aufgabe des Gutachtens war.

3.3 Zweckentfremdung durch gewerbliche Nutzungen

Die gewerbliche Nutzung von Wohnraum gilt in allen Bundesländern außer Bremen und Hessen mit entsprechender Gesetzgebung als Zweckentfremdung. Dabei wird in der Regel eine Zweckentfremdung angenommen, wenn mehr als 50 % der Gesamtfläche einer Wohnung gewerblich oder beruflich genutzt wird.

Arbeitsdefinition

Ausgehend von der dargelegten Regelung verwenden wir folgende Arbeitsdefinition für diese Studie: Als zweckentfremdet gilt Wohnraum, der gewerblich oder beruflich genutzt wird. Keine Zweckentfremdung liegt vor, wenn die gewerbliche Nutzung weniger als 50 % der Gesamtwohnfläche einer Wohnung einnimmt.

Dabei liegt eine gewerbliche Nutzung vor, wenn mindestens eines der folgenden Kriterien zutrifft:

- Es ist eine Nutzungsänderung von Wohnen zu Gewerbe beantragt.
- Es werden Mitarbeiter in der Wohnung beschäftigt.
- Es gibt Publikumsverkehr in der Wohnung,
- Am Gebäude befindet sich ein Hinweis auf das Gewerbe.
- Die Nutzung ist störend für die übrigen Bewohner des Gebäudes.

Die genannten Kriterien basieren auf Gerichtsurteilen zu der gewerblichen Nutzung von Mietwohnungen¹² und sind von empirica mit dem Auftraggeber und den Teilnehmenden im Workshop abgestimmt worden.

Umfang der möglichen Zweckentfremdung

Laut Gebäude- und Wohnungszählung gab es in der Landeshauptstadt zum Zensusstichtag am 9.5.2011 insgesamt 3.820 gewerblich genutzte Wohnungen in Wohngebäuden

¹¹ Landeshauptstadt Dresden: Wohnungsmarktbericht 2018

¹² Vergleich z. B. www.mietrecht.org/mietvertrag/gewerbe-mietwohnung/

und Gebäuden mit Wohnraum. Dazu zählen nicht nur Büros und Arztpraxen, sondern auch eine unbekannte Zahl von professionell betriebenen Ferienwohnungen. Eine aktuellere Zahl zum Umfang der möglichen Zweckentfremdung liegt nicht vor.

4. Auswirkungen der Zweckentfremdung durch Ferienwohnungen

4.1 Auswirkungen auf Wohnungsmarkt und Nachbarschaften

Wird Wohnraum als Ferienwohnung vermietet, hängen die quantitativen Effekte auf den Wohnungsmarkt einerseits davon ab, ob die dauerhafte Vermietung als herkömmliche Wohnung eingeschränkt ist. Die Wirkungsrichtung ist dabei nicht immer eindeutig.

Wohnungsmarktrelevanz: Zunächst ist bei einer Vermietung von Ferienwohnungen zu klären, ob es sich dabei um eine herkömmliche, für Wohnzwecke bestimmte Wohnung handelt oder nicht. Nicht nur Privatpersonen nutzen Online-Plattformen, sondern teilweise auch professionelle Anbieter des Beherbergungsgewerbes wie Hotel- oder Hosteltreiber. Auch werden auf den Plattformen Ferienwohnungen angeboten, die nicht Teil des Wohnungsmarktes sind. Dazu zählen:

- Angebote in Hotels und Pensionen (z. B. Suiten, Apartments),
- Angebote, die keinen Wohnraum darstellen (z. B. Hausboote, nicht zum dauerhaften Wohnen geeignete Wochenend- und Ferienhäuser),
- Ferienwohnungen, die durch Umwandlung von ehemals gewerblich genutzten Räumen entstanden sind (z. B. in Ladengeschäften oder ehemaligen Büros),
- Ferienwohnungen, die im Neubau zum Zwecke der Kurzzeitvermietung errichtet wurden (z.B. Apartmenthäuser).

Daher ist nicht jede als Ferienwohnung angebotene Unterkunft wohnungsmarktrelevant. Nur eine überwiegende Vermietung von zu Wohnzwecken bestimmten Wohnungen als Ferienwohnung (Typ A in Kapitel 2.1) entzieht dem Wohnungsmarkt grundsätzlich eine reguläre Wohnung.

In entspannten Wohnungsmärkten fällt die Bewertung der Nutzung von Wohnraum als Ferienwohnung positiver aus als bei einer Marktanspannung, sie gilt teils sogar als eine gern gesehene Alternative zum Leerstand.

Auswirkungen auf Mieten und Preise: Es gibt inzwischen mehrere wissenschaftliche Studien, welche die Auswirkungen von Homesharing-Plattformen auf den Wohnungsmarkt in verschiedenen Städten und Regionen untersuchen. Die Ergebnisse sind nicht eindeutig, weisen aber in der Tendenz auf eine leicht preissteigernde Wirkung von Airbnb-Angeboten auf Mieten und Kaufpreise für Wohnungen auf kleinräumiger Ebene (also in der Nachbarschaft oder im Umfeld der Ferienwohnungen) nach.

- Sheppard & Udell (2016): In New York konnte nachgewiesen werden, dass eine Verdopplung der Anzahl der Airbnb-Angebote in einer Nachbarschaft den Wert der Häuser in dieser Nachbarschaft um rd. 18 % erhöht.
- Barron et al. (2017): Für die gesamte USA wurde ein Zusammenhang zwischen der Zahl der Airbnb-Inserate und den Immobilienpreisen nachgewiesen. Ein An-

stieg der Airbnb-Inserate um 1 % erhöhte die Mieten um 0,018 % und die Häuserpreise um 0,026 %.

- Segú (2018): In Nachbarschaften in Barcelona, in denen die Airbnb-Dichte (Anteil der Airbnb-Angebote an allen bestehenden Wohnungen) im Zeitraum 2009 bis 2016 um 1 % anstieg, stieg die Angebotsmiete um 4 % an.
- Duso et al. (2019): Jede weitere in Berlin bei Airbnb inserierte ganze Ferienwohnung im Umkreis von 250 m um eine Mietwohnung erhöhte deren Miete um 0,07 Euro.
- Ferrando (2019): Es konnte kein Zusammenhang zwischen der Zahl der Airbnb-Angebote und den Mietpreisen in Madrid nachgewiesen werden.

In Dresden ist ein direkter Zusammenhang zwischen steigenden Angebotsmieten und mehr Ferienwohnungen nicht erkennbar. Im Zeitraum 2016 bis Ende 2019 war in den zentralen Stadtteilen mit einem starken Zuwachs an Ferienwohnungen der Mietanstieg der Angebotsmieten in Bestandswohnungen (ohne Neubau der jeweils vergangenen drei Jahre) teils leicht überdurchschnittlich (Wilsdruffer Vorstadt/Seevorstadt +11 %; Dresden insgesamt +8 %), teils leicht bis stark unterdurchschnittlich (Innere Altstadt +3 % und Äußere Neustadt +6 %).

Wesentlich für den Anstieg der Preise in vielen deutschen Großstädten waren in der Vergangenheit die im Vergleich zum Nachfrageanstieg zu geringen Neubauvolumen. Die Dimensionen fallen hier deutlich höher aus als die Zahl ggf. zweckentfremdeten Wohnraums durch Ferienwohnungen (Deiters-Schwedt, Baba 2019).

Substitutionseffekte: Die Untersuchungen zu den Preiseffekten gehen davon aus, dass die Zweckentfremdung durch Ferienwohnung das Angebot verknappt oder anders ausgedrückt die Nachfrage nach Wohnraum durch Kurzzeitgäste in der Stadt erhöht. Allerdings ist anzunehmen, dass die Vermietung einer Ferienwohnung zumindest partiell in Konkurrenz zu den Betrieben des traditionellen Beherbergungsgewerbes (Hotels, Hostels, Pensionen usw.) steht und somit die Nachfrage nach klassischen Übernachtungsmöglichkeiten substituiert. Eine nachfragesteigernde Wirkung wäre dagegen bei einem preissenkenden Effekt durch die zusätzlichen Angebote zu erwarten. Wie stark substituierend oder nachfragesteigernd zusätzliche Kurzzeitvermietungsangebote von Wohnraum wirken, hängt von der Preiselastizität der Nachfrage ab. Sie gibt an, wie stark die Nachfrage nach einem Gut auf Veränderungen des Preises reagiert.

Vorliegende Studien deuten darauf hin, dass Ferienwohnungen eher substituierend wirken. So kommt eine Gästebefragung von Airbnb in Hamburg, Berlin und München zu dem Ergebnis, dass weniger als 10 % der Befragten von der Reise abgesehen oder in eine andere Stadt gereist wären, wenn sie auf Airbnb keine Unterkunft gefunden hätten. Alle anderen hätten dieselbe Reise dennoch durchgeführt und eine alternative Übernachtungsmöglichkeit in Anspruch genommen (Deiters-Schwedt, Baba 2019). Für Berlin hat empirica dargestellt, dass Homesharing durch die beschriebenen Substitutionseffekte indirekt auch eine entlastende Wirkung auf den Wohnungsmarkt ausübt, weil weniger Flächen für das Beherbergungsgewerbe benötigt werden. Würden diese „eingesparten“ Flächen ausschließlich für den Wohnungsbau genutzt, entspricht dies ungefähr dem Niveau der Wohnungen, die dem Wohnungsmarkt durch Ferienwohnungsnutzung entzogen sind (Deiters-Schwedt, Baba 2019).

Diese indirekt entlastenden Effekte bleiben in den o.g. Untersuchungen unberücksichtigt. Solange die Angebote nicht nachfragesteigernd, sondern substituierend wirken,

könnte mit gleicher Rechtfertigung untersucht werden, welche Preiseffekte ein zusätzlicher Büro- oder Hotelbau unter der Annahme bewirkt, dass an gleicher Stelle deshalb kein Wohnungsneubau entsteht.

Auswirkungen durch hohe Anzahl von Ferienwohnungen: Für die Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt ist weiterhin die Zahl der als Ferienwohnung vermieteten Wohnungen relevant, sowohl absolut als auch als Anteil am Gesamtbestand der Wohnungen. Selbst wenn Anzahl und Anteil im gesamtstädtischen Kontext gering sind, sind bei kleinräumiger Konzentration auf bestimmte Quartiere Auswirkungen auf lokale Wohnungsmärkte möglich. Neben den bereits erwähnten Miet- und Preissteigerungen sind das beispielsweise negative externe Effekte wie ein erhöhter Lärmpegel oder eine Veränderung der Nahversorgungs- und Einzelhandelsstruktur durch eine Fokussierung der Händler auf Touristen als Zielgruppe. Diese Effekte werden unter dem Begriff des Overtourismus diskutiert (vgl. hierzu u. a. Kagemeier & Erdmenger (2019) oder Novy & Grube (2018)) und haben in Städten mit vielen Ferienwohnungen wie Berlin oder Barcelona bereits zu Beschwerden der Bevölkerung in Nachbarschaften mit sehr hohen Ferienwohnungsdichten geführt. In Dresden sind – anders als in anderen Städten mit hohen Touristenzahlen – bisher nach Aussagen der Verwaltung noch keine Beschwerden von Einwohnern oder kleinräumige Störungen durch zu viele Ferienwohnungen bekannt.

Bisher gibt es nach unserer Erkenntnis auch keine Studien dazu, welcher Anteil von Ferienwohnungen am Wohnungsbestand einer Stadt (nennenswerte) Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt oder eine Nachbarschaft hat. Die bestehenden Studien untersuchen in der Regel die Auswirkungen einer Erhöhung der Anzahl der Ferienwohnungen. Daher ist es mit dem aktuellen Kenntnisstand nicht möglich, einen konkreten Schwellenwert zu benennen, ab dem der Anteil von Ferienwohnungen in einer Nachbarschaft negative Folgen für die Nachbarschaft hat. Für den Erlass einer Zweckentfremdungsverordnung ist dieser Schwellenwert auch nicht erheblich, da die Grundvoraussetzung für den Erlass einer derartigen Verordnung immer Wohnraumangel ist, der nicht zwangsläufig mit einer hohen Anzahl von Ferienwohnungen einhergeht.

4.2 Künftige Entwicklung der Zahl der Ferienwohnungen

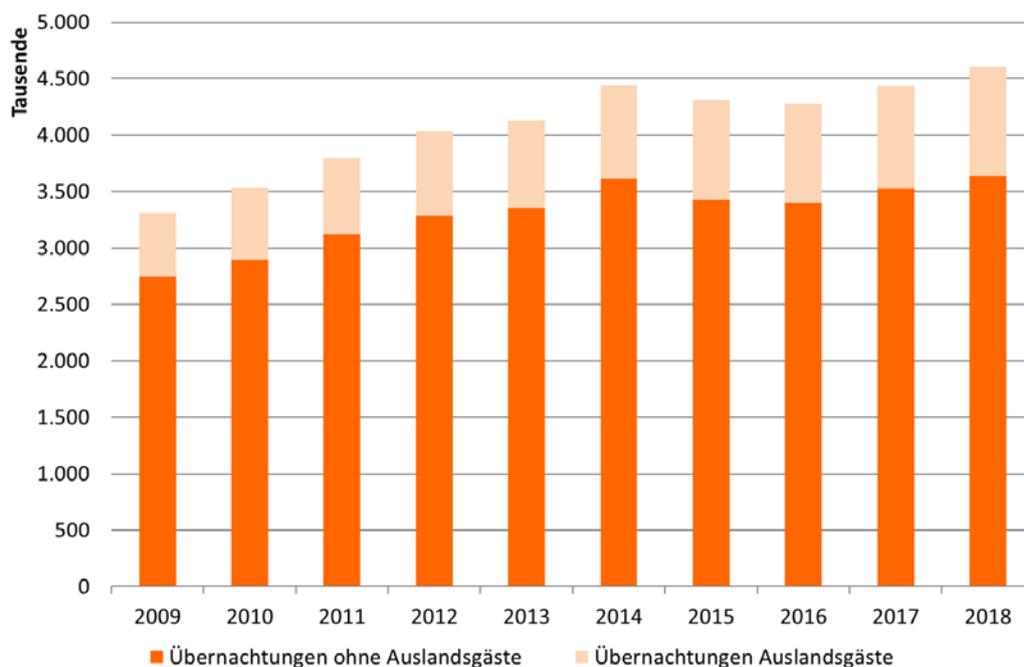
Eine Prognose oder quantitative Einschätzung der erwarteten künftigen Entwicklung von Ferienwohnungen in Dresden gibt es nicht und lässt sich empirisch im Rahmen dieser Studie auch nicht valide ableiten. Die weitere Entwicklung der Zahl der Ferienwohnungen hängt sowohl von nachfrage- als auch von angebotsseitigen Effekten ab.

Nachfrageseitige Effekte: Weitere positive Entwicklung des Städtetourismus zu erwarten

In den vergangenen zehn Jahren ist der Städtetourismus in vielen Ländern Europas stärker gewachsen als der Tourismus insgesamt. Auch in Dresden gab es einen sehr deutlichen Zuwachs der Übernachtungen von rd. 3,3 auf rd. 4,6 Mio. im Zeitraum 2009 bis 2018 (vgl. Abbildung 10), seit dem Jahr 2000 hat sich die Zahl der Übernachtungen sogar fast verdoppelt. Dabei kommt mehr als ein Fünftel aller Besucher aus dem Ausland. Dresden gehört damit zu den zehn beliebtesten Zielen für eine Städtereise in Deutschland, unter anderem aufgrund seiner historischen Bauten und Sehenswürdigkeiten, dem vielfältigen kulturellen Angebot und der landschaftlich attraktiven Lage.

Die Zahl der angebotenen Gästebetten hat sich seit dem Jahr 2000 um über 50 % auf etwas mehr als 23.000 erhöht. Da die Angebotsdynamik hinter der Nachfrageentwicklung zurückblieb, hat sich die Auslastung der Betten im Beherbergungsgewerbe der Landeshauptstadt nach Angaben des Statistischen Landesamtes sukzessive um 10 %-Punkte auf rd. 55 % erhöht. Die Auslastung liegt damit noch leicht unter dem Niveau in den drei größten deutschen Städten (München: 61 %; Berlin: 60 %, Hamburg: 59 %), aber höher als in Leipzig (51 %) oder Köln (53 %).

Abbildung 10: Übernachtungen in Dresden 2009 bis 2018



Quelle: Statistisches Landesamt Sachsen

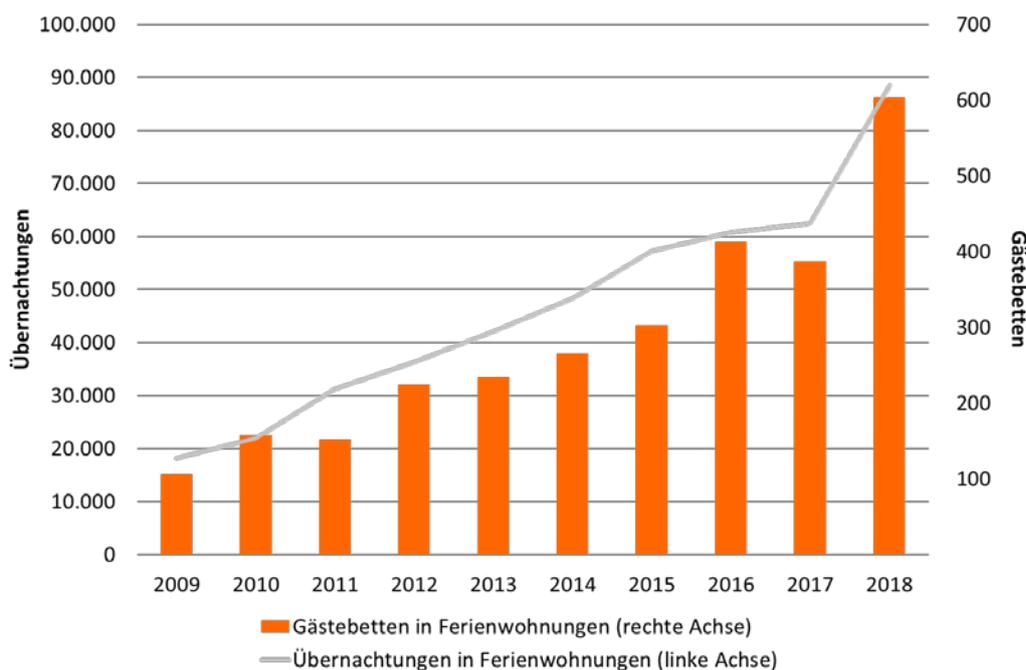
empirica

In der offiziellen Statistik werden nur Übernachtungen in Beherbergungsbetrieben mit mindestens zehn Schlafgelegenheiten erfasst. Da viele Ferienwohnungen von privaten Kleinvermietern angeboten werden, sind die Übernachtungen dort in den genannten Zahlen nicht enthalten und das Segment „Ferienwohnungen“ überhaupt nur lückenhaft erfasst. Dennoch vermittelt die offizielle Statistik einen Eindruck über die hohe Dynamik in diesem Segment: Die Zahl der erfassten Betten in Ferienwohnungen größerer Betreiber (ab 10 Betten) in Dresden ist im Zeitraum 2009 bis 2018 von 106 auf 604 angestiegen. Die Zahl der Übernachtung bei den erfassten Betreibern von Ferienwohnungen hat sich seit 2009 fast vervierfacht, von rd. 18.000 auf rd. 88.000 im Jahr 2019 (vgl. Abbildung 11). Das entspricht immerhin rd. 2 % aller erfassten Übernachtungen in Dresden (2009: 0,5 %).

Aufgrund des starken Wachstums der angebotenen Ferienwohnungen bei Airbnb und Fewo-direkt (+50 % von Mitte 2017 bis Ende 2019) bei gleichzeitig leicht steigenden Übernachtungspreisen ist anzunehmen, dass auch die Zahl der Übernachtungen in den Wohnungen von statistisch nicht erfassten Kleinvermietern vergleichbar dynamisch ge-

wachsen ist. Für das Jahr 2017 gibt Airbnb an, dass rd. 54.000 Gäste im Schnitt 2,8 Nächte in Dresden übernachtet haben.¹³ Daraus ergeben sich rd. 150.000 Übernachtungen in Unterkünften, die bei Airbnb gebucht wurden (Ferienwohnungen, aber auch einzelne Zimmer und Betten sowie Hotelzimmer).

Abbildung 11: Übernachtungen in Dresden 2009 bis 2018 in Feriencentren, Ferienhäusern und Ferienwohnungen



Quelle: Statistisches Landesamt Sachsen

empirica

Auch künftig ist nach aktuellem Kenntnisstand mit einem weiteren Anstieg der Übernachtungszahlen in Dresden zu rechnen:

- Die Zahl der Touristen weltweit wird nach einer Prognose der Weltorganisation für Tourismus (UNWTO) aus dem Jahr 2017 bis zum Jahr 2030 weiter um rd. 3,3 % jährlich ansteigen. Ein Grund dafür ist unter anderem eine steigende Nachfrage durch weltweit höhere Einkommen. Für die EU erwartet die UNWTO ein jährliches Wachstum der internationalen Touristenankünfte von 1,9 % bis 2030. Deutschland gehörte 2018 wie schon in den Vorjahren mit rd. 39 Millionen internationalen Touristenankünften zu den Top-10-Tourismuszielen.
- Das Beratungsunternehmen Roland Berger hat 2018 im Auftrag der Österreichischen Hotelvereinigung 52 touristisch attraktive Städte in Europa untersucht. In Deutschland waren dies neben Dresden Berlin, Düsseldorf, Hamburg, Frankfurt, Heidelberg, Köln, Leipzig, München und Münster. Demnach gehört Dresden europaweit zu den Standorten mit noch ungenutztem Potenzial für die künftige touristische Entwicklung. Die Zahl der jährlichen Übernachtungen je Einwohner liegt in der Landeshauptstadt mit rd. 8 unter dem Durchschnitt aller 52 Städte

¹³ Airbnb: Die Airbnb-Community in Dresden.

(10 Übernachtungen/Einwohner). Auch der Umsatz je Zimmer liegt mit rd. 50 Euro pro Tag am unteren Ende des Preisniveaus der Vergleichsstädte – unter anderem auch, weil in Dresden der Anteil der Geschäftsreisenden noch relativ gering ist.

- Auch die städtische Dresden Marketing GmbH geht von einem weiteren Wachstum des Städtetourismus in Deutschland und Dresden aus.

Angebotsseitige Effekte: Gewerbliches Beherbergungsgewerbe versus zweckentfremdete Ferienwohnungen

Im Zuge der steigenden Nachfrage ist auch mit einer anhaltenden Angebotsausweitung von Gästeunterkünften in Dresden auszugehen. Nach Angaben des Stadtplanungsamtes der Landeshauptstadt wird in Dresden in den kommenden drei Jahren ein Angebot von weiteren rund 1.850 Betten in Hotels geschaffen. Vermutlich bleibt die Angebotsentwicklung damit auch zukünftig hinter der Nachfrageentwicklung zurück, so dass Bettenauslastung weiter steigen wird.

In welchem Umfang das klassische Beherbergungsgewerbe oder die Ferienwohnungen von der steigenden Nachfrage profitieren, hängt u. a. von der Wettbewerbsfähigkeit und von den Präferenzen der Nachfrager ab. Zu erwarten wäre ein relatives Abflachen der Ausweitung des Angebotes an Ferienwohnungen, weil einerseits das klassische Beherbergungsgewerbe mit attraktiven Angeboten reagieren wird und andererseits eine zunehmende Marktreife einsetzt.

4.3 Zwischenfazit

Auswirkungen auf Wohnungsmarkt und Nachbarschaften

Konkrete Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt der Landeshauptstadt oder kleinräumige Auswirkungen auf Dresdner Nachbarschaften durch die angebotenen Ferienwohnungen sind empirisch bisher nicht untersucht worden. Es gibt nach unserem Kenntnisstand auch keine Hinweise durch die Verwaltung oder Presseveröffentlichungen auf entsprechende Wirkungen.

Künftige Entwicklung von Ferienwohnungen

Alle nachfrageseitigen Prognosen deuten auf ein weiteres Wachstum des Städtetourismus in Europa und Deutschland hin. Von dieser Entwicklung wird Dresden als attraktives Reiseziel – vor allem auch für Privatreisende – profitieren. Auch ist das Preisniveau im Dresdner Gastgewerbe im europäischen und internationalen Vergleich weiterhin günstig, was die Stadt zu einem beliebten Reiseziel macht. Daher ist künftig mit einer weiter steigenden Nachfrage nach Übernachtungsmöglichkeiten zu rechnen, wobei wie bisher ein kleiner Teil auf Ferienwohnungen entfällt. Dieser Anteil wird nach Einschätzung von der Dresden Marketing GmbH aufgrund des breiten und günstigen Hotelangebots in Dresden voraussichtlich nicht stark ansteigen. Wir gehen davon aus, dass sich die Zahl der Ferienwohnungen in Dresden künftig weiter erhöhen wird, da Anbieter auf die steigende Nachfrage und gute Auslastung mit einer Angebotsausweitung reagieren werden. Dabei könnte insbesondere in stark nachgefragten und touristisch attraktiven Stadttei-

len mit vergleichsweise wenigen Hotelangeboten (z. B. Äußere Neustadt) die Anzahl der Ferienwohnungen stärker ansteigen als im übrigen Stadtgebiet. Ebenfalls zu einer Ausweitung des Angebots an Ferienwohnungen kann beitragen, dass hochpreisige Neubauwohnungen vor allem im Zentrum der Stadt als Ferienwohnungen angeboten werden. Die aus den Errichtungskosten resultierenden Mieten für derartige Wohnungen liegen auf einem relativ hohen Niveau, so dass eine Vermietung auf dem regulären Wohnungsmarkt langwierig ist.

5. Methodik zur Erfassung von Zweckentfremdungen

5.1 Erfassung mit Zweckentfremdungsverbotsverordnung

Falls die Landeshauptstadt eine Zweckentfremdungsverbotsverordnung erlässt¹⁴, ist die Zweckentfremdung von Wohnraum genehmigungspflichtig. Eine Erfassung des Umfangs an (beantragten und genehmigten) Zweckentfremdungen und der Aufbau eines entsprechenden, adressgenauen Registers sind dadurch möglich. Zusätzlich müssen Hinweise auf vermutete, aber nicht genehmigte Zweckentfremdungen überprüft werden. Dies kann in einem ersten Schritt durch den Abgleich mit anderen Daten der Landeshauptstadt geschehen (vgl. hierzu das folgende Kapitel 5.2). In vielen Fällen werden aber weitergehende Recherchen und Anfragen notwendig sein (vgl. hierzu Kapitel 6).

Bereits vor der Einführung der Zweckentfremdungsverbotsverordnung bestehende Zweckentfremdungen mit Bestandsschutz können bei Einführung einer Verordnung auch erfasst werden, beispielsweise mit einer einmaligen Anmelde- bzw. Anzeigepflicht.

5.2 Erfassung ohne Zweckentfremdungsverbotsverordnung

Falls keine Zweckentfremdungsverbotsverordnung erlassen wird, gibt es dementsprechend keine Legaldefinition von Zweckentfremdung. Soll dennoch die Größenordnung der möglichen Zweckentfremdung durch Ferienwohnungen, Leerstand und gewerbliche Nutzung ermittelt werden, muss zunächst wie in dieser Studie eine Arbeitsdefinition für Zweckentfremdung formuliert werden. Dann kann in einem zweiten Schritt mit den im Folgenden vorgeschlagenen Methoden ein Monitoring der möglichen Zweckentfremdung von Wohnraum in der Landeshauptstadt durchgeführt werden.

Beim Erlass einer Zweckentfremdungsverbotsverordnung kann mittels des vorgeschlagenen Vorgehens auch jeweils eine erste Überprüfung auf mögliche Verstöße gegen diese Verordnung erfolgen.

Erhebung mit AirDNA (nur Ferienwohnungen)

AirDNA ist ein Dienstleister, der Angebote von Ferienwohnungen bei Airbnb und Fewo direkt auslistet und gegen Entgelt zur Nutzung zur Verfügung stellt (vgl. auch Kapitel 2.2). Die zur Verfügung gestellten Daten zu Ferienwohnungen sind nicht adressgenau, erlauben aber eine Analyse der räumlichen Konzentration im Stadtgebiet und eine Auswer-

¹⁴ Voraussetzung ist natürlich ein entsprechendes Gesetz auf Landesebene, was den Erlass einer derartigen Verordnung überhaupt erst ermöglicht.

tung nach Stadtteilen. Darüber hinaus liegen weitere Informationen zu den Ferienwohnungen vor, die auf monatlicher Basis aufbereitet werden. Mit AirDNA können rd. 80 bis 90 % aller Ferienwohnungen in Dresden erfasst werden.

Prinzipiell sind zwei Möglichkeiten des Datenabrufs bei AirDNA möglich:

- Anmeldung auf der Homepage (aktuell 26 Euro monatlich): Über die AirDNA-Homepage sind zahlreiche aggregierte Daten zu den angebotenen Ferienwohnungen in Dresden abrufbar (u. a. Auslastung, Größe der Wohnungen) sowie eine kartografische Darstellung aller Angebote der vergangenen zwölf Monate. Ein Teil der Informationen sowie die ungefähre Lage der Ferienwohnungen lassen sich über die AirDNA-Homepage auslesen und in andere Programme (Excel, GIS) importieren.
- Kauf der Daten als Excel-Datei¹⁵: Die Daten werden als Excel-Datei übergeben und können auch in GIS importiert werden. Sie enthalten mehr Informationen zu den Ferienwohnungen als bei der Anmeldung auf der Homepage verfügbar sind, darunter auch für einige Ferienwohnungen die korrekte geographische Position.

Die Vorteile der Erfassung von Ferienwohnungen auf diesem Wege sind:

- Der Kosten- und Zeitaufwand ist im Vergleich zu anderen Methoden gering.
- Es ist ein fortlaufendes Monitoring der Anzahl und der räumlichen Verteilung von Ferienwohnungen möglich.
- Die Marktabdeckung von AirDNA ist durch die Berücksichtigung der beiden Marktführer Airbnb und Fewo-direkt sehr hoch.
- AirDNA-Daten werden auch durch Universitäten und andere Städte genutzt, sind in der Wissenschaft als Datenquelle akzeptiert und ermöglichen daher Vergleiche zwischen Städten.

Die Nachteile der Methode sind:

- Die Daten sind nicht adressgenau. Ohne die Adresse bzw. die genaue geographische Lage ist aber eine Identifikation des Anbieters in der Regel nicht möglich. Die Entfernung zwischen dem dargestellten und dem tatsächlichen Standort beträgt in der Regel weniger als 500 m. Somit sind räumliche Auswertungen auf Stadtteilebene möglich, sehr kleinräumige Auswertungen (z. B. auf Straßenebene) dagegen nur eingeschränkt.
- Es gibt keine Informationen zum Anbieter der Ferienwohnungen im Datensatz. Über die AirDNA-Homepage können die noch aktiven Angebote bei AirDNA und Fewo-direkt manuell überprüft und im Einzelfall konkrete Informationen zum Anbieter gefunden werden.
- Die Methodik zur Gewinnung der Daten und die Generierung von Kennzahlen zur Auslastung oder zum Umsatz sind nicht komplett transparent und nachvollziehbar.

¹⁵ Die konkreten Kosten sind abhängig von den gewünschten Daten und teilweise auch verhandelbar. empirica wurde eine Liste mit allen Angeboten der vergangenen 12 Monate für 500 US-Dollar als niedrigster Preis angeboten.

- Es gibt eine gewisse Übererfassung der Zahl der Ferienwohnungen, u. a. durch die Einordnung in falsche Kategorien (Hotelzimmer werden als Ferienwohnung gezählt) oder durch doppelte Zählung (Ferienwohnung wird unter zwei unterschiedlichen Identifikationsnummern bei einer Plattform angeboten). Diese Fehler lassen sich teilweise im Nachgang korrigieren und machen nach unserer Einschätzung nicht mehr als 5 % des gesamten Datensatzes aus.

Registererstellung mit Daten des Steuer- und Stadtkassenamtes (nur Ferienwohnungen)

Alle Betreiber bzw. Besitzer von Ferienwohnungen in Dresden sind verpflichtet, die Beherbergungssteuer von ihren Gästen einzuziehen und müssen zu diesem Zweck ihre Ferienwohnung/Ferienwohnungen beim Steuer- und Stadtkassenamt anmelden (inklusive Adresse aller Standorte). Auch müssen sie regelmäßig die Beherbergungssteuer und die Zahl der Übernachtungen (Summe in allen Ferienwohnungen) an das Steuer- und Stadtkassenamt melden.

Beim Steuer- und Stadtkassenamt liegen also Daten zur Anzahl und genauen Lage der Ferienwohnungen in Dresden sowie zur Zahl der Übernachtungen dort vor. Damit diese für das Monitoring einer möglichen Zweckentfremdung genutzt werden können, schlagen wir zwei kleine Anpassungen beim Erhebungsprozess vor.

Erstens sollte im Vordruck „Anmeldung, Abmeldung oder Änderung einer Beherbergungseinrichtung“ das Freitextfeld Nr. 6 „Art der Beherbergung“ (vgl. Abbildung 12) in ein Auswahlfeld mit den konkreten Möglichkeiten „Hotel, Pension, Ferienwohnung/Apartment, Campingplatz, Sonstiges mit Freitextfeld“ geändert werden, um eine möglichst genaue Erfassung der Ferienwohnungen zu ermöglichen. Zweitens sollte dieser Vordruck und der Vordruck zur Erfassung der Beherbergungssteuer künftig online erfasst werden, um die Daten einfacher weiterverarbeiten zu können.

Abbildung 12: Vordruck „Anmeldung, Abmeldung oder Änderung einer Beherbergungseinrichtung“

Landeshauptstadt Dresden
Steuer- und Stadtkassenamt
Abteilung Aufwandsteuern
Postfach 12 00 20
01001 Dresden

Sitz: Dr.-Külz-Ring 19, 01067 Dresden

Eingangsvermerk - Empfänger

**Anmeldung, Abmeldung oder Änderung einer Beherbergungseinrichtung
gemäß § 7 Absatz 1 der Beherbergungssteuersatzung der Landeshauptstadt Dresden**

Anmeldung
 Abmeldung
 Änderung

Kassenzeichen
wird bei Erstanmeldung durch die
Behörde vergeben

Angaben zur Beherbergungseinrichtung
(weitere Beherbergungseinrichtungen/Standorte sind in der Anlage 1 anzugeben)

1 Name/Bezeichnung der Beherbergungseinrichtung

2 Straße 3 Haus-Nr.

4 PLZ 5 Ort

6 Art der Beherbergung (Ferienwohnung/Zimmervermietung etc.)

7 Datum der Betriebsaufnahme 8 Datum der Betriebsaufgabe 9 Anzahl der bereitgestellten Gästebetten

Angaben zum Betreiber

10 Name/Firma 11 Vorname/Firmenzusatz/Geschäftsführer 12 Geburtsdatum

13 Straße 14 Haus-Nr.

15 PLZ 16 Ort

17 Telefonnummer (freiwillige Angabe) 18 E-Mail-Adresse (freiwillige Angabe)

Quelle: Landeshauptstadt Dresden

empirica

Die Vorteile der Erfassung von Ferienwohnungen auf diesem Wege sind:

- Die Daten werden teilweise bereits erhoben (Übernachtungszahlen, Neuanmeldung von Einrichtungen) bzw. liegen bereits vor und müssen lediglich einmalig ausgewertet werden (Adresse bestehender Einrichtungen).
- Es sind nur geringe Anpassungen an bestehenden Formularen notwendig, um eine Nutzung der Daten für ein Monitoring einer möglichen Zweckentfremdung zu ermöglichen.
- Die Daten sind adressgenau und es liegen Informationen zum Anbieter der Ferienwohnung vor.
- Es liegen Informationen zur Zahl der Übernachtungen vor, so dass eine Beurteilung einer möglichen Zweckentfremdung möglich ist.

- Es ist ein fortlaufendes Monitoring der Anzahl und der räumlichen Verteilung von Ferienwohnungen möglich.

Die Nachteile der Methode sind:

- Aus Datenschutzgründen ist die vorgeschlagene Nutzung der Daten voraussichtlich nur im Rahmen einer Zweckentfremdungsverbotsverordnung möglich, da ansonsten eine Datenweitergabe nicht erlaubt ist. Eine Prüfung durch den Datenschutzbeauftragten der Landeshauptstadt ist zu empfehlen.
- Es besteht ein einmaliger Aufwand beim Steuer- und Stadtkassenamt durch die notwendige Aufbereitung der bereits angemeldeten Einrichtungen (Herausfiltern der Ferienwohnungen) sowie ein dauerhafter Mehraufwand für das Steuer- und Stadtkassenamt bei der Aufbereitung der Daten und ihrer Weitergabe (z. B. an die Statistikstelle) zum Zwecke des Monitorings auf mögliche Zweckentfremdungen.

Beantragte Nutzungsänderungen (nur gewerbliche Nutzungen)

Eine Nutzungsänderung von Wohnen zu Gewerbe (und umgekehrt) muss beim Bauaufsichtsamt genehmigt werden. Nach einer Genehmigung erfolgt bereits heute eine Datenübermittlung an die Statistikstelle. Damit liegen prinzipiell bereits Informationen zum Umfang einer möglichen Zweckentfremdung durch gewerbliche Nutzungen vor. Auch die Adressen sind bekannt, so dass eine Registererstellung oder der Aufbau einer Adressdatei prinzipiell möglich ist. Die übermittelten Daten werden aber bisher nicht aufbereitet, d. h. es wird nicht gezählt, wie viele derartige Nutzungsänderungen genehmigt werden. Wir empfehlen, die vorliegenden Daten entsprechend auszuwerten, um den Umfang der Umnutzung von Wohnraum zu Gewerbe in der Landeshauptstadt abschätzen zu können.

Die Vorteile der Erfassung von gewerblichen Nutzungen von Wohnraum auf diesem Wege sind:

- Die Daten werden bereits erhoben und übermittelt und müssen lediglich ausgewertet werden.
- Die Daten sind adressgenau.
- Ein fortlaufendes Monitoring der Anzahl und der räumlichen Verteilung von neuen gewerblichen Nutzungen ist ab Beginn der Datenauswertung möglich.

Der Nachteil der Methode ist:

- In der Vergangenheit genehmigte Nutzungsänderungen können voraussichtlich nicht oder nur mit hohem Aufwand ausgewertet werden.

Basierend auf Leerstandschätzung (alle Tatbestände)

Die jährliche Leerstandschätzung der Landeshauptstadt kann ebenfalls zur Erfassung von Verdachtsfällen für mögliche Zweckentfremdungen von Wohnraum genutzt werden. Wie in Kapitel 2.2 dargestellt, werden nicht nur tatsächlich leerstehende Wohnung als Leerstand erfasst, sondern auch andere Wohnungen ohne gemeldete Haushalte, also beispielsweise gewerblich oder als Ferienwohnung genutzte.

Die Schätzung des Leerstands erfolgt jährlich auf Gebäudeebene durch die kommunale Statistikstelle. Leerstände in nicht bewohnbaren Gebäuden und aufgrund von Sanierung werden bereits im aktuellen Verfahren im Abgleich mit vorliegenden Daten identifiziert.

Wir schlagen vor, dass von den verbleibenden Gebäuden mit Leerstand ein Gebäude als Verdachtsfall für eine mögliche Zweckentfremdung gilt, wenn der Leerstand dort an zwei Jahren hintereinander größer als Null und unverändert war. Diese Verdachtsfälle (Gebäude mit unverändertem Leerstand) werden nun mit folgenden Daten abgeglichen:

- Bekannte Ferienwohnungen (Datenquelle: Steuer- und Stadtkassenamt),
- Zu recherchierende, öffentlich zugängliche Adressdaten von Kammern, Verbänden und berufsständigen Organisationen (z. B. Architektenkammer) und anderen Quellen (z. B. Handelsregister), um eine mögliche gewerbliche Nutzung an der Adresse zu prüfen.

Im Ergebnis stehen gibt es dann folgende zwei Kategorien der Verdachtsfälle:

- Gebäude mit Ferienwohnungen und/oder gewerblicher Nutzung, die die berechneten Leerstände erklären. In diesem Fall ist keine weitere Recherche notwendig.
- Gebäude mit Ferienwohnungen und/oder gewerblicher Nutzung, die die Leerstände nicht komplett erklären, oder Gebäude mit Leerständen ohne bekannte Ferienwohnungen oder gewerbliche Nutzungen. Für diese Gebäude muss eine Vor-Ort-Erhebung durchgeführt werden, um zu verifizieren, inwieweit tatsächlich ein Leerstand oder eine bisher nicht bekannte Nutzung als Ferienwohnung bzw. Gewerbe vorliegt.

Die Vorteile dieser Methode sind:

- Die Daten liegen teilweise bereits vor.
- Eine adressgenaue Erhebung ist möglich.

Der Nachteil ist:

- Es ist ein hoher personeller und zeitlicher Aufwand durch die notwendigen Vor-Ort-Begehungen sowie eine umfangreiche Recherche erforderlich. Das erschwert ein fortlaufendes Monitoring.

6. Erfahrungen aus anderen Städten

Mehrere Städte haben in den vergangenen Jahren Zweckentfremdungsverbotsverordnungen erlassen. Die Umsetzung der Verordnungen und die Überprüfung ihrer Einhaltung ist in der Regel relativ zeit- und personalaufwendig. Die folgenden Beispiele aus Berlin, München und Bonn geben Aufschluss über das Verhältnis zwischen Aufwand und Nutzen.

Stellenbedarf und Aufwand zur Umsetzung und Kontrolle

Zur Umsetzung und Durchsetzung einer Zweckentfremdungsverbotsverordnung sind in allen drei Städten neue Stellen in teils erheblichem Umfang geschaffen worden:

- In Berlin sind seit Einführung des Zweckentfremdungsverbots im Mai 2014 rd. 60 Stellen zur Bearbeitung und Überprüfung möglicher Zweckentfremdungen (inklusive Kontrolle vor Ort) geschaffen worden.¹⁶
- In München gibt es inzwischen 8 Stellen in der seit Frühjahr 2015 bestehenden Sonderermittlungsgruppe zu Ferienwohnungen und Medizintourismus, deren Aufgaben nur die Ermittlung von nicht genehmigten Ferienwohnungen und Unterkünften für Medizintouristen ist.¹⁷
- Bonn richtete 2017 insgesamt 3 neue Stellen zur Überprüfung der möglichen Zweckentfremdung von Wohnraum durch Ferienwohnungen ein. Zuvor gab es bereits zwei Stellen, die als ausreichend für die Bearbeitung von Zweckentfremdung durch Leerstand und Nutzungsänderung angesehen wurden. Aktuell sind bei „Taskforce Zweckentfremdung“ insgesamt sieben Beschäftigte tätig.¹⁸

Die notwendigen Maßnahmen zur Überprüfung einer möglichen Zweckentfremdung sind dabei sehr vielfältig. Grundlage sind in der Regel Hinweise auf mögliche Zweckentfremdungen aus der Bevölkerung, die teils über ein gesondertes Onlineformular, teils per E-Mail, Brief oder Telefon die Verwaltung erreichen. Die Arbeitsschritte umfassen unter anderem:

- Recherche in vorhandenen Akten und Unterlagen,
- Internetrecherche (z. B. bei Homesharing-Plattformen),
- Anfragen bei Eigentümern, Nutzern und/oder Mietern,
- Anfragen bei anderen Behörden und Ämtern,
- Vor-Ort-Begehungen und Vor-Ort-Gespräche mit Nutzern der Wohnung und Nachbarn, teilweise auch mehrfach, um beispielsweise die Vermietung als Ferienwohnung über den jeweils geltenden Schwellenwert nachzuweisen.

¹⁶ Abgeordnetenhaus Berlin Plenarprotokoll 39. Sitzung vom 21. März 2019

¹⁷ Sozialreferat München, Amt für Wohnen und Migration 2018: Vollzug der Zweckentfremdungssatzung. Zweckentfremdung von Wohnraum durch Vermietung als Ferienwohnungen. Fortschreibung des Ersten Berichtes aus dem Jahr 2016 zur Sonderermittlungsgruppe Ferienwohnungen.

¹⁸ www.express.de/bonn/bonner-wohnungsmisere-3000-wohnungen-futsch--mieterbund-in-rage-wegen-airbnb-32016090 (Zugriff am 13.02.2020)

Ergebnisse und Nutzen der Verordnungen

Die Ergebnisse der städtischen Bemühungen fallen dabei ganz unterschiedlich aus, was unter anderem an den von Bundesland zu Bundesland unterschiedlichen gesetzlichen Rahmenbedingungen liegt. Die genannten Informationen zur Zahl der Wohnungen, die dem Wohnungsmarkt wieder zugeführt werden konnten, basieren auf Angaben der Städte und sind daher nicht unbedingt miteinander vergleichbar, da sowohl die Definition von Zweckentfremdung als auch die Definition von „Wiederzuführung zum Wohnungsmarkt“ voneinander abweichen können.

- In Berlin konnten nach Angaben der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen seit der Einführung des Zweckentfremdungsverbots im Jahr 2014 bis Ende 2018 rd. 9.300 Wohnungen wieder dem Wohnungsmarkt zugeführt werden. Mehr als die Hälfte der Wohnungen waren zuvor als Ferienwohnung genutzt worden.¹⁹ Dabei berücksichtigt die Senatsverwaltung bei der Zählung sowohl durch Recherchen oder Hinweise festgestellte Zweckentfremdungen als auch nicht genehmigte Anträge zur Genehmigung bestehender Zweckentfremdungen. Zudem wurden Bußgelder in Höhe von 4,5 Mio. Euro verhängt.²⁰
- In München hat die Sonderermittlungsgruppe Ferienwohnungen und Medizintourismus nach Angaben des Sozialreferats im Zeitraum 2014 bis 2018 insgesamt 1.307 Wohnungen wieder dem Wohnungsmarkt zugeführt und Bußgelder von mehr als 1,5 Mio. Euro verhängt.²¹
- In Bonn hat die Taskforce in den Jahren 2017 und 2018 insgesamt rd. 400 Fälle bearbeitet. Sieben Wohnungen wurden wieder dem Wohnungsmarkt zugeführt, in drei weiteren Fällen wurde ein Zwangsgeld in Höhe von 2.000 Euro festgesetzt oder angedroht.²²

¹⁹ Abgeordnetenhaus Berlin Plenarprotokoll 39. Sitzung vom 21. März 2019; Abgeordnetenhaus Berlin Drucksache 18/18 192

²⁰ Abgeordnetenhaus Berlin Drucksache 18/20 210

²¹ Siehe Fußnote 16

²² www.express.de/bonn/bonner-wohnungsmisere-3000-wohnungen-futsch--mieterbund-in-rage-wegen-airbnb-32016090 (Zugriff am 13.02.2020)

7. Empfehlungen

Damit die Landeshauptstadt Dresden tätig werden und eine Zweckentfremdungsverbotsverordnung einführen kann, ist zunächst ein entsprechendes Landesgesetz Voraussetzung. Die folgenden Empfehlungen gehen davon aus, dass der entsprechende rechtliche Rahmen auf Landesebene geschaffen wurde.

Unabhängig von der Einführung einer Zweckentfremdungsverbotsverordnung sowie den Regelungen auf Landesebene sollte die Landeshauptstadt ein regelmäßiges Monitoring zur Beobachtung der Entwicklung der möglichen Tatbestände durchführen (vgl. Kapitel 5.2).

Ferienwohnungen

Aktuell ist in der Landeshauptstadt die Anzahl der Wohnungen, die durch Nutzung als Ferienwohnung potenziell zweckentfremdet werden, mit rd. 1.150 bis 1.300 oder rd. 0,4 % des gesamten Wohnungsbestandes überschaubar. Allerdings ist die Zahl der als Ferienwohnung genutzten Wohnungen in den vergangenen drei Jahren stark angestiegen und teils räumlich ist der Anteil der Ferienwohnungen am Wohnungsbestand mit über 1 % bis mehr als 3 % deutlich höher. Zudem werden insbesondere kleinere 1- und 2-Zimmer-Wohnungen überproportional häufig als Ferienwohnung angeboten.

Daher empfehlen wir, eine räumlich begrenzte Genehmigungspflicht für die Zweckentfremdung von Wohnraum durch Ferienwohnungen einzuführen.

Damit sollen künftig weitere Umnutzungen von Wohnraum zu Ferienwohnungen verhindert werden. Ziel der Verordnung ist es, die Wohnfunktion zu schützen und die Versorgung der ansässigen Bevölkerung mit Wohnraum zu sichern.

Da die Ferienwohnungen in einigen Stadtteilen stark räumlich konzentriert sind, sollte die räumlich begrenzte Einführung einer Zweckentfremdungsverbotsverordnung geprüft werden. Eine derartige Begrenzung auf Teile eines Gemeindegebiets ist in den bestehenden Landesgesetzen in der Regel vorgesehen, wurde aber nach unserem Kenntnisstand bisher noch nicht umgesetzt – die erlassenen Zweckentfremdungsverbotserordnungen gelten in der Regel immer für das gesamte Stadtgebiet. Das verhindert zwar mögliche Ausweichbewegungen in angrenzende Stadtteile, erhöht allerdings auch den Aufwand der Umsetzung und Durchführung der Verordnung deutlich.

Die Verordnung sollte auf Stadtteile begrenzt sein, in denen der Anteil an Ferienwohnungen aktuell überdurchschnittlich hoch ist (> 1 % des Wohnungsbestandes) und in denen die Wohnfunktion wichtig ist (überwiegend Wohnnutzung in Mehrfamilienhäusern). Konkret handelt es sich um die folgenden Stadtteile:

- Äußere Neustadt,
- Innere Altstadt (ggf. nur Teilbereiche),
- Innere Neustadt (ggf. nur Teilbereiche),
- Leipziger Vorstadt,
- Loschwitz/Wachwitz.

Die Genehmigungspflicht für die Zweckentfremdung von Wohnraum durch Ferienwohnungen sollte damit auch räumliche und sektorale Teilmärkte des Dresdner Wohnungsmarktes beschränkt bleiben, die besonders angespannt sind. Das betrifft Teilräume mit besonders hohem Mietniveau und/oder mit einem vergleichsweise hohen Anteil von kleineren Wohnungen, die für die Versorgung von Haushalten mit geringem Einkommen besonders benötigt werden.

Eine Erfassung der Ferienwohnungen ist über die vorhandenen Informationen beim Steuer- und Stadtkassenamt vergleichsweise einfach möglich. Die konkrete Definition, welche Wohnungen als zweckentfremdet gelten, sollte möglichst kurz und eindeutig gehalten werden, um die Umsetzung der Verordnung zu vereinfachen.

Leerstand

Die Zahl der leerstehenden Wohnungen in der Landeshauptstadt lag Ende 2017 bei rd. 18.700. Abzüglich von rd. 11.100 Wohnungen Fluktuationsreserve waren rd. 5.200 Wohnungen strukturell leerstehend (Leerstand wegen mangelnder Nachfrage), rd. 1.200 Wohnungen aufgrund aktueller Sanierungsarbeiten und rd. 1.200 aufgrund des ruinösen Gebäudezustandes. Nicht bekannt und nur sehr aufwendig ermittelbar ist, ob und wie viele dieser Wohnungen aus spekulativen Gründen leer stehen. Dabei handelt es sich um leerstehende Wohnungen, die weder sanierungsbedingt noch aufgrund ihres Zustandes oder wegen mangelnder Nachfrage leer stehen, sondern die vom Eigentümer nicht zur Vermietung bzw. zum Verkauf angeboten werden. Eine Erhebung des spekulativen Leerstands erfordert einerseits eine wohnungsgenaue Erfassung des Leerstands, die ausgehend von den Daten des Gebäuderegisters der Statistikstelle nur mit Vor-Ort-Erhebungen machbar ist. Andererseits sind auch Anfragen bei den jeweiligen Wohnungseigentümern zu den Ursachen für den Leerstand notwendig.

Wir halten eine Genehmigungspflicht für die Zweckentfremdung von Wohnraum durch Leerstand für aktuell nicht notwendig und für nicht empfehlenswert.

Es liegen keine Anhaltspunkte für einen spekulativen Leerstand in signifikanten Größenordnungen vor. Ein Blick auf die räumliche Verteilung der Leerstände lässt darauf schließen, dass sich Leerstände gerade in schlechteren Wohnlagen oder in den sehr guten Wohnlagen mit überwiegender Einfamilienhausbebauung konzentrierten. Das deutet einerseits eher strukturelle Leerstände oder gewerbliche Nutzungen, nicht aber auf spekulativen Motivlagen. Eine entsprechende Verordnung würde aber auch Vermieter und Eigentümer treffen, die ihre Wohnung prinzipiell vermieten wollen, aufgrund der Wohnungseigenschaften unter den aktuellen Marktbedingungen aber aktuell keine Mieter finden. In diesem Zusammenhang besteht zunächst weiterer Untersuchungsbedarf, insbesondere hinsichtlich des Umfangs von spekulativem Leerstand sowie den Motivlagen der Eigentümer.

Ein Zweckentfremdungsverbot von leerstehenden Wohnungen könnte auch dazu dienen, seit längerem leerstehende unsanierten Gebäude durch Sanierung in die Nutzung zu zwingen. Eine Zweckentfremdungsverbotsverordnung ist dafür nicht das geeignete Instrument, weil die Intention der Verordnung eine andere ist. Dafür sind Instrumente des Baurechts zu prüfen und ggf. anzuwenden.

Gewerbliche Nutzung

Die genaue Anzahl der gewerblich genutzten Wohnungen in der Landeshauptstadt ist unbekannt. Als Untergrenze können ausgehend von der Gebäude- und Wohnungszählung aus dem Jahr 2011 wohl rd. 3.000 Wohnungen gelten. Diese Zahl ist höher als die aktuelle Zahl der Ferienwohnungen in Dresden.

Gleichwohl halten wir eine Genehmigungspflicht für die Zweckentfremdung von Wohnraum durch gewerbliche Nutzungen aus den folgenden Gründen zum jetzigen Zeitpunkt für nicht notwendig und nicht empfehlenswert:

- Bereits heute ist jede Umnutzung einer Wohnung zu gewerblichen Zwecken genehmigungspflichtig und muss beim Bauaufsichtsamt angezeigt werden. Die Prüfung erfolgt anhand des bestehenden Baurechts laut Bebauungsplan, alternativ nach der in der Umgebung vorherrschenden Bebauung und Nutzung. Die Genehmigung wird verwehrt, wenn beispielsweise die Wohnnutzung in einem Quartier besonders schützenswert ist (z. B. Wohnnutzung in der Äußeren Neustadt aufgrund der bestehenden Sanierungssatzung). Damit ist bereits ein Instrument zur Regulierung der gewerblichen Nutzungen von Wohnraum vorhanden.
- Ein Teil der gewerblichen Nutzungen in Wohnungen dient der Versorgung der ansässigen Bevölkerung. Dazu zählen vor allem Freiberufler wie Ärzte, Anwälte oder Steuerberater, aber auch Kitas und soziale Träger. Diese gewerblichen Nutzungen haben oft positive Effekte auf die Quartiere, sind im Sinne einer Nutzungsmischung und entsprechen dem Leitbild der Stadt der kurzen Wege. Bei Einführung einer Zweckentfremdungsverordnung ist mit Zielkonflikten zu rechnen, da diese Nutzungen in Wohnungen nicht mehr zulässig wären.
- Im Gegensatz zur Nachfrage nach Ferienwohnungen ist die Nachfrage nach gewerblichen Nutzungen, insbesondere wenn sie überwiegend zur Versorgung der lokalen Bevölkerung dienen, in einem Quartier stark von der Einwohnerzahl im Quartier abhängig. Dementsprechend sind keine hohen Wachstumszahlen wie bei den Ferienwohnungen zu beobachten und auch künftig nicht zu erwarten.
- Hinzu kommt, dass in der Landeshauptstadt ausreichend Büro- und Praxisflächen zu angemessenen Preisen in Misch- und Gewerbegebieten zur Verfügung stehen. Es sind also kaum Ausweichbewegungen von Freiberuflern und Gewerbetreibenden in die Wohngebiete zu erwarten. In einzelnen, angesagten Stadtteilen wie der Neustadt ist allerdings dennoch zu beobachten, dass Wohnungen zu Büros umgenutzt werden, teils ohne Genehmigung, und auch durch exportorientierte Dienstleistungsunternehmen oder Startups, welche gezielt die Urbanität und Nutzungsmischung in diesen Quartieren suchen. Das Wachstum dieser Unternehmen ist unabhängig von der lokalen Einwohnerzahl, so dass hier prinzipiell Handlungsbedarf besteht. Allerdings kann auch in diesem Fall auf das bestehende Instrument der bereits heute genehmigungspflichtigen Nutzungsänderung zurückgegriffen werden, mit dem derartige Umnutzungen gesteuert werden können.

Erlass einer Zweckentfremdungsverbotsverordnung

In den Bundesländern, die bereits Gesetze zur Wohnraumzweckentfremdung erlassen haben, müssen Kommunen Wohnraummangel oder erhöhten Wohnraumbedarf nachweisen, bevor sie Verordnungen zum Verbot der Zweckentfremdung erlassen dürfen.

Ob in Dresden Wohnraummangel besteht, war nicht Untersuchungsgegenstand dieser Studie und müsste vor dem Erlass einer Zweckentfremdungsverbotsverordnung gesondert untersucht werden. Zumindest in einigen Segmenten des Wohnungsmarktes gibt es Anzeichen für einen Wohnraummangel: Das aktuelle Wohnkonzept der Landeshauptstadt Dresden (Stadtratsbeschluss vom 6. Juni 2019) stellt eine zunehmende Anspannung in einzelnen Teilmärkten des Dresdner Wohnungsmarktes fest. Das gilt insbesondere für preisgünstige 1- und 2-Zimmer-Wohnungen sowie große und barrierefreie Wohnungen.

empirica empfiehlt zum jetzigen Zeitpunkt eine Genehmigungspflicht für die Zweckentfremdung von Wohnraum durch Ferienwohnungen einzuführen, die auf die Innere Altstadt, die Innere und Äußere Neustadt, die Leipziger Vorstadt und Loschwitz/Wachwitz beschränkt ist.

Eine Genehmigungspflicht für die Zweckentfremdung durch gewerbliche Nutzungen halten wir nicht zielführend, da in diesem Fall der Aufwand für den erwarteten Nutzen zu gering ist und zudem die Gefahr von nicht beabsichtigten negativen Effekten hoch ist.

Eine Genehmigungspflicht für die Zweckentfremdung durch Leerstand halten wir zum jetzigen Zeitpunkt aufgrund des noch bestehenden strukturellen Leerstand ebenfalls für nicht notwendig. Es sollte allerdings genauer untersucht werden, welches Ausmaß spekulativer Leerstand in der Landeshauptstadt hat und danach ggf. eine neue Bewertung vorgenommen werden.

Bei der Einführung einer Zweckentfremdungsverbotsverordnung sollte die Landeshauptstadt nach zwei bis drei Jahren eine Evaluation durchführen, um zu überprüfen, ob die Zahl der Zweckentfremdungen zurückgegangen ist, ob Wohnraum dem Wohnungsmarkt zugeführt werden konnte und ob bei einer räumlich begrenzten Gültigkeit der Verordnung Ausweichbewegungen der Anbieter von Ferienwohnungen in andere Stadtteile zu beobachten sind.

8. Anhang

8.1 Literatur

Barron, Kyle, Edward Kung & Davide Proserpio (2017): The Effect of Home-Sharing on House Prices and Rents: Evidence from Airbnb.

Deiters-Schwedt, Annamaria & Ludger Baba (2019): Airbnb im Kontext zentraler quantitativer Einflussfaktoren auf regionale Wohnungsmärkte. empirica-Studie im Auftrag von Airbnb.

Duso, Tomaso, Claus Michelsen, Maximilian Schäfer und Kevin Tran (2019): Airbnb and Rents: Evidence from Berlin (unveröffentlicht).

Ferrando, Jorge Luis Casanova (2019): The AIRBNB effect on the rental market: The case of Madrid. UAM-Accenture Working Paper 2019/35.

Kagermeier, Andreas & Eva Erdmenger (2019): Das Phänomen Overtourism: Erkundungen am Eisberg unterhalb der Wasseroberfläche. In: Reif, Julian & Bernd Eisenstein (Hrsg.) (2019): Tourismus und Gesellschaft: Kontakte – Konflikte – Konzepte. Berlin, S. 5-16. (= Schriften zu Tourismus und Freizeit, 24)

Novy, Johannes und Grube, Nils (2018) Streitgrund Stadttourismus - Über die Ursachen und Folgen der Debatte über Overtourism und Tourismusphobie, PlanerIn 6.18, SRL: 5-8.

Roland Berger GmbH (2018): Protecting your city from overtourism. European city tourism study 2018.

Schultchen, Christopher (2017): Airbnb als Herausforderung für Dresden: Statistische Erfassung und Lösungsansätze vor dem Hintergrund der Zunahme von Sharing Economy Portalen im Übernachtungsgewerbe. Masterarbeit an der TU Dresden.

Sheppard, Stephen & Andrew Udell (2016): Do Airbnb properties affect house prices?

Segú, Mariona (2018): Do short-term rent platforms affect rents? Evidence from Airbnb in Barcelona. MPRA Paper No. 84369.

UNWTO (2017): United Nations World Tourism Organisation Tourism Highlights 2017 edition. UNWTO. Madrid.

UNWTO (2018): European Union Tourism Trends. UNWTO. Madrid.

8.2 Methodik

Ermittlung Marktanteil Airbnb und Fewo-direkt in Dresden

Zur Ermittlung des Marktanteils von Airbnb und Fewo-direkt bei den Ferienwohnungsangeboten in Dresden ist empirica wie folgt vorgegangen: In drei Quartieren mit hoher Angebotsdichte von Ferienwohnungen wurde Mitte Dezember 2019 stichprobenartig überprüft, ob bei anderen Anbietern und Plattformen Ferienwohnungen inseriert waren, die bei Airbnb oder Fewo-direkt nicht zu finden sind. Es handelt sich um diese Gebiete:

- Innere Neustadt zwischen Albert- und Königstraße und Elbe: insgesamt 21 Angebote bei Airbnb und Fewo-direkt, 3 zusätzliche Angebote bei anderen Anbietern. Daraus resultiert ein Marktanteil von 87,5 % in diesem Gebiet.
- Südliche Friedrichstadt zwischen Fröbelstraße, Löbtauer Straße und Vereinigte Weißeritz: insgesamt 12 Angebote, keine zusätzlichen bei anderen Anbietern. Daraus resultiert ein Marktanteil von 100 % in diesem Gebiet.
- Nördlich des Hauptbahnhofs zwischen Budapest Str., Waisenhausstraße und St. Petersburger Straße: insgesamt 16 Angebote, 2 zusätzliche Angebote bei anderen Anbietern. Daraus resultiert ein Marktanteil von 89 % in diesem Gebiet.

Folgende andere Anbieter und Plattformen wurden bei der Überprüfung berücksichtigt:

- www.bestfewo.de
- www.booking.com
- www.casamundo.de
- www.e-domizil.de
- www.handiscover.com
- www.flipkey.com
- www.handiscover.com
- www.housetrip.de
- www.wunderflats.com