

Untersuchung der Zweckentfremdung von Wohnraum in Leipzig

Endbericht

Projektnummer: 2018036
Bonn: 10.07.2019

Ansprechpartner:
Bernhard Faller
Colin Beyer
Jennifer Ritter

Inhalt

1.	Einleitung	1
1.1.	Hintergrund der Untersuchung	1
1.2.	Vorgehen der Untersuchung	2
2.	Umfang der Zweckentfremdung in Leipzig	4
2.1.	Zweckentfremdung durch Nutzung als Ferienwohnung	4
2.1.1.	Methodischer Ansatz und Identifizierung von Verdachtsfällen	4
2.1.2.	Struktur der Ferienwohnungsinserte in Leipzig	7
2.1.3.	Erhebungsergebnisse	17
2.1.4.	Bewertung der Ergebnisse	20
2.2.	Zweckentfremdung durch gewerbliche Nutzung	20
2.2.1.	Methodischer Ansatz und Identifizierung von Verdachtsfällen	21
2.2.2.	Erhebungsergebnisse	22
2.2.3.	Hochrechnung	25
2.2.4.	Bewertung der Ergebnisse	25
2.3.	Zweckentfremdung durch Leerstand	26
2.3.1.	Methodischer Ansatz und Identifizierung von Verdachtsfällen	26
2.3.2.	Erhebungsergebnisse	27
2.3.3.	Hochrechnung	30
2.3.4.	Bewertung der Ergebnisse	31
	Exkurs: Zweckentfremdung durch Abriss	31
2.4.	Zusammenfassung des Umfangs der Zweckentfremdung in Leipzig	32
3.	Erfahrungen anderer Kommunen mit Zweckentfremdungsverboten	33
3.1.	Übersicht über Zweckentfremdungsverbote in Deutschland	33
3.2.	Erkenntnisse aus der Praxis in Köln, Berlin und München	33
3.2.1.	Formelle Genehmigungen im Zusammenhang der Zweckentfremdung	34
3.2.2.	Identifizierung von Verdachtsfällen	35
3.2.3.	Verfahren der Nachverfolgung	35
3.2.4.	Ergebnisse der Nachverfolgung	37
3.2.5.	Benötigter Personaleinsatz	37
4.	Schlussfolgerungen	39
4.1.	Mögliche Wirkung und Zielkonflikte eines Zweckentfremdungsverbots in Leipzig	39
4.2.	Empfehlungen zu wesentlichen Inhalten eines möglichen Zweckentfremdungsverbots	41
4.3.	Hinweise für die Umsetzung	45

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Beispiele von Ferienwohnungen von professionellen Anbietern.....	6
Abbildung 2:	Beispiele von Ferienwohnungen von Gelegenheits-Vermietern	6
Abbildung 3:	Entwicklung der Markteintritte seit 2011 nach Art der Unterkunft	8
Abbildung 4:	Inserate „gesamte“ Unterkunft je 1.000 Wohnungen in den Ortsteilen im April 2019	10
Abbildung 5:	Größe der verfügbaren Angebote „gesamte Unterkunft“	11
Abbildung 6:	Preisentwicklung nach Art der Unterkunft	11
Abbildung 7:	Entwicklung der Auslastung nach Art der Unterkunft (Zahl der reservierten Tage im Verhältnis zu den insgesamt verfügbaren Tagen)	13
Abbildung 8:	Entwicklung der verfügbaren Angebote nach Art der Unterkunft	14
Abbildung 9:	Entwicklung der Angebote „gesamte Unterkunft“ nach deren monatlicher Verfügbarkeit	15
Abbildung 10:	Verfügbare Inserate (gesamte Unterkunft) im April 2019 nach deren Verfügbarkeit im vergangenen Jahr	16
Abbildung 11:	Struktur der Angebote „gesamte Unterkunft“ nach Anzahl der Inserate des Anbieters insgesamt (April 2019)	16
Abbildung 12:	Ergebnisse der Erhebung von Zweckentfremdung durch die Nutzung als Ferienwohnung	17
Abbildung 13:	Anteil der dauerhaft als Ferienwohnung genutzten Airbnb-Angebote am Wohnungsbestand in den Leipziger Ortsteilen	19
Abbildung 14:	Arten der gewerblichen Nutzung	23
Abbildung 15:	räumliche Verteilung der gewerblich zweckentfremdeten Wohnungen.....	24
Abbildung 16:	Verteilung des erfassten Leerstands in den Wohngebäuden	28
Abbildung 17:	Städte mit Zweckentfremdungsverboten	33

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Identifizierung von Verdachtsfällen der Vermietung als Ferienwohnung	5
Tabelle 2:	Jährliche Markteintritte nach Art der Unterkunft seit 2011	8
Tabelle 3:	Verfügbare Inserate je Ortsteil im April 2019.....	9
Tabelle 4:	Durchschnittliche Preise pro Nacht im April 2019 nach Art der Unterkunft und Lagetyp des Ortsteils	12
Tabelle 5:	Durchschnittliche Dauer des Aufenthalts in Tagen nach Art der Unterkunft und Lagetyp des Ortsteils	12
Tabelle 6:	Verfügbare Angebote nach Art der Unterkunft	14
Tabelle 7:	Ergebnisse der Erhebung von Zweckentfremdung durch die Nutzung als Ferienwohnung	18
Tabelle 8:	Identifizierung von Verdachtsfällen zur gewerblichen Nutzung.....	21
Tabelle 9:	Begehungsergebnisse der Verdachtsfälle zur gewerblichen Nutzung	23
Tabelle 10:	Hochrechnung der Erhebungsergebnisse zur Zweckentfremdung durch gewerbliche Nutzung auf die Gesamtstadt.....	25
Tabelle 11:	Identifizierung von Verdachtsfällen des Leerstands	27
Tabelle 12:	Ergebnisse der Begehung der Verdachtsfälle des Leerstands	28
Tabelle 13:	Räumliche Verteilung der Leerstände	29
Tabelle 14:	Hochrechnung der Erhebungsergebnisse zur Zweckentfremdung durch Wohnungsleerstand auf die Gesamtstadt	30
Tabelle 15:	Übersicht über die Art und Anzahl der Zweckentfremdung in Leipzig.....	32
Tabelle 16:	Übersicht über die Zweckentfremdungsverbote in den untersuchten Städten	34

1. Einleitung

1.1. Hintergrund der Untersuchung

Angesichts sich zunehmend verengender Wohnungsmärkte gewinnt es an Bedeutung, dass der vorhandene Wohnraum entsprechend seiner Zweckbestimmung genutzt wird. Vielerorts wird mit Zweckentfremdungsverboten die Umwandlung von Wohnungen in andere Nutzungsformen unterbunden. Im Freistaat Sachsen besteht derzeit keine gesetzliche Grundlage für ein Zweckentfremdungsverbot. Aus Sicht der Stadt Leipzig ist es jedoch relevant, den Handlungsbedarf diesbezüglich näher zu bestimmen. Im Rahmen der Fortschreibung der Instrumente und Maßnahmen des Wohnungspolitischen Konzepts (VI-DS-5276 vom 27.09.2018) sowie gesondert mit dem Antrag „Maßnahmen gegen die Zweckentfremdung von privatem Wohnraum“ (VI-A-5427 vom 20.06.2018) wurde beschlossen, das Ausmaß der Zweckentfremdung zu erfassen und sich für den Erlass von Zweckentfremdungsverboten einzusetzen. Gemäß Beschlusspunkt 1 des letztgenannten Antrags hat sich der Oberbürgermeister hierzu an den Freistaat Sachsen gewandt, der als Reaktion Daten anforderte, die den tatsächlichen Bedarf eines Zweckentfremdungsverbots von Wohnraum der Stadt Leipzig belegen.

Hintergrund und Anlass einer möglichen Zweckentfremdungssatzung ist die dynamische Bevölkerungsentwicklung der letzten Jahre in der Stadt Leipzig. Diese hat nicht nur das positive Image der Stadt geprägt, sondern auch den Wohnungsmarkt und seine Teilmärkte verändert. Insgesamt ging bei stetig wachsender Einwohnerzahl der marktaktive Leerstand zurück und im Mittel stiegen die Mietpreise an. In der Folge zählt der Leipziger Wohnungsmarkt zu den angespannten Märkten im Freistaat Sachsen. Vor allem in einzelnen Teilräumen Leipzigs sind die Entwicklungen besonders stark zu erkennen.

Gleichzeitig wurde die Stadt mit ihrem vielfältigen Kultur- und Freizeitangebot auch zunehmend für den Tourismus interessant. Darüber hinaus tragen Geschäftsreisen, insbesondere die Reisen in Verbindung mit Messen, Tagungen und Kongressen zu stetig wachsenden Übernachtungszahlen bei. Vor dem Hintergrund neuer Trends im Tourismus und sich verändernden Nachfragestrukturen nimmt dabei in Leipzig, wie auch in anderen Städten Deutschlands, sowohl das Angebot als auch die Nachfrage von Unterkünften, die über kommerzielle Plattformen wie Airbnb, Wimdu oder 9flats für touristische Zwecke vermietet werden, zu. Sofern es sich bei diesen Angeboten um Wohnungen handelt, die eigens für diese Zwecke gekauft oder angemietet wurden, werden sie dauerhaft dem Wohnungsmarkt entzogen und können zu einer weiteren Anspannung bzw. Verknappung des Angebots beitragen.

Das Wachstum Leipzigs geht einher mit einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung. Bemerkenswert wird, dass sich das Angebot an Büroflächen verknappt und Unternehmen alternative Standorte als Arbeitsstätte suchen. In Leipzig gibt es laut Unternehmensregister über 25.000 Betriebe

von denen knapp 87% weniger als 10 Personen beschäftigen.¹ Für zahlreiche dieser kleinen Unternehmen sowie für Arztpraxen, Rechtsanwaltskanzleien und andere nicht im Unternehmensregister geführte Gewerbe können auch Wohnungen bzw. als Wohngebäude errichtete Gebäude als Arbeitsstätte dienen. Diese Nutzung ist kein neues Phänomen, könnte zukünftig aber weiter ansteigen und auf diese Weise genutzte Wohnungen stehen dem Wohnungsmarkt dann ebenfalls in größerer Zahl nicht mehr zur Verfügung.

Zudem besteht bauordnungsrechtlich in vielen Fällen eine Genehmigungsfähigkeit für die Zweckentfremdung von Wohnraum (z.B. Zulässigkeit von Ferienwohnungen im Allgemeinen Wohngebiet), so dass eine kommunale Steuerung allein über das Bauordnungsrecht vielfach nicht möglich ist.

1.2. Vorgehen der Untersuchung

Um den sich verändernden Bedingungen der Wohnungsmärkte Rechnung zu tragen und den Schutz des Wohnraums zu gewährleisten, können die Länder die Städte und Gemeinden gesetzlich dazu ermächtigen, kommunale Satzungen zum Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum aufzustellen. Der Tatbestand der Zweckentfremdung von Wohnraum liegt dann vor, wenn Wohnraum dauerhaft oder überwiegend zu anderweitigen Zwecken als zur Wohnnutzung verwendet wird. Zweckentfremdungsverbote werden mit dem Ziel ausgesprochen, die Umwandlung von Wohnraum in Gewerberaum und in Ferienwohnungen zu unterbinden und zu beseitigen, sowie den Abriss und (spekulativen) Leerstand zu verhindern.

Mit dem Ratsbeschluss ist die Verwaltung der Stadt Leipzig beauftragt, den Umfang der Nutzung von Wohnraum als Ferienwohnung, zu gewerblichen Zwecken oder die Zweckentfremdung durch spekulativen Leerstand zu untersuchen. Die Untersuchung ist in zwei Bausteine gegliedert.

Zunächst wurde der potenzielle Umfang der derzeit bestehenden Zweckentfremdung in Leipzig erhoben, wobei jeweils kein Abgleich mit ggf. vorhandenen bauordnungsrechtlichen Genehmigungen durchgeführt wurde. Die jeweilige Art der Zweckentfremdung erfordert ihrerseits spezifische empirische Zugänge und Vorgehensweisen. Hieran orientiert gliedert sich die Vorgehensweise zur Bemessung des Umfangs der Zweckentfremdung und die nachfolgende Auswertung und Bewertung der Ergebnisse. Die jeweiligen empirischen Arbeitsschritte zur Ermittlung des potenziell zweckentfremdeten Wohnraums werden in den folgenden Kapiteln näher erläutert.

¹ Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2018): Auswertung aus dem sächsischen Unternehmensregister. D II 1 – j/17. Kamenz.

In einem weiteren Baustein wurden die Erfahrungen in der Umsetzung von Zweckentfremdungsverboten in anderer Kommunen erfasst. Hierfür wurden Expertengespräche in ausgewählten Städten geführt. Die Ergebnisse fließen in die abschließende Bewertung und Formulierung von Handlungsempfehlungen ein.

Letztlich ist bei der Beurteilung der Ergebnisse zu beachten, dass die Bewertung der Zweckentfremdungen aus der Sicht verschiedener Fachämter keineswegs einheitlich, sondern sehr ambivalent ist. Um die unterschiedlichen Positionen bezüglich eines Zweckentfremdungsverbots der Fachämter gegenüberzustellen und zu diskutieren, wurde nach Abschluss der empirischen Arbeiten am 10. April 2019 ein verwaltungsinterner Workshop durchgeführt. Bei diesem wurden die Ergebnisse der Untersuchung präsentiert und hinsichtlich ihrer Implikationen für die verschiedenen Fachbereiche diskutiert.

2. Umfang der Zweckentfremdung in Leipzig

Die Untersuchung zielt darauf, den Umfang der Zweckentfremdung von Wohnraum durch die Vermietung von Wohnungen zu touristischen und gewerblichen Zwecken, sowie durch Leerstand zu erfassen und die Relevanz für den Leipziger Wohnungsmarkt abzuschätzen. Nachfolgend werden die empirischen Vorgehensweisen abhängig von Art der Zweckentfremdung sowie die Ergebnisse der Untersuchung dargestellt und bewertet.

2.1. Zweckentfremdung durch Nutzung als Ferienwohnung

Die öffentliche Debatte um Zweckentfremdung fokussiert derzeit bundesweit die Zweckentfremdung von Wohnraum durch die Nutzung als Ferienwohnung. Im Mittelpunkt der Diskussion stehen Online-Portale, die es durch ihre Dienste ermöglichen, Wohnungen oder freie Zimmer auf einfachem Weg als Ferienwohnungen zu vermieten. Insbesondere die erfolgreiche Entwicklung des heutigen Marktführers Airbnb führte in den vergangenen Jahren zu einem sprunghaften Anstieg der Vermietungen und entfachte eine Diskussion². Zwar ordnet sich die Plattform in den Diskurs der sharing economy ein, doch nutzen die Anbieter von Unterkünften die Plattform auch für kommerzielle Interessen. Einige der inserierten Wohnungen werden nicht zeitweise untervermietet, sondern dauerhaft für touristische Zwecke genutzt und hierdurch dem Wohnungsmarkt entzogen.

2.1.1. Methodischer Ansatz und Identifizierung von Verdachtsfällen

Das Vorgehen zur Bemessung und Bewertung der Zweckentfremdung durch Ferienwohnungen in Leipzig ist zweigeteilt. In einem ersten Schritt werden die für Leipzig erstellten Inserate des Marktführers Airbnb in ihrer Grundstruktur ausgewertet. Da das Unternehmen – wenn überhaupt – die eigenen Daten nur in stark aggregierter Form zur Verfügung stellt, wurden Daten des Anbieters AirDNA angekauft. AirDNA liest regelmäßig die Nutzungsdaten der Plattform aus. Für das Stadtgebiet Leipzig stehen Daten der Inserate seit 2011 zur Verfügung. Der Datensatz ermöglicht es auf der Grundlage aller öffentlich einsehbaren Informationen detaillierte Auswertungen zu den Angebots- (z.B. Wohnungstyp, Verfügbarkeit, Preise) sowie Nachfragestrukturen (z.B. Reservierungszeitraum, Aufenthaltsdauer) der Inserate zu machen (siehe Kapitel 2.1.2).

Die Auswertung der Airbnb-Inserate lässt jedoch keine vollständige Aussage zum Umfang der Zweckentfremdung von Wohnraum durch die Vermietungspraxis der Anbieter von Ferienwohnungen auf der Plattform Airbnb zu. Daher wurden in einem zweiten Schritt eine Sichtprüfung und eine qualitative Auswertung der verfügbaren Inserate vorgenommen. Als Grundlage dient

² Aufgrund der Dominanz des Marktführers konzentrierte sich die Vorgehensweise der Untersuchung auf die Auswertung des Online-Portals Airbnb.

ebenfalls der von AirDNA angekaufte Datensatz. Zunächst wurden die zum Zeitpunkt der Untersuchung online inserierten Angebote der Online-Plattform Airbnb ausgelesen.³ In einem weiteren Schritt wurden Verdachtsfälle der Zweckentfremdung identifiziert. Es wurden ausschließlich Inserate „entire home“, also Inserate gesamte Wohnungen ausgewählt. Von diesen wurden jene Angebote identifiziert, die 2019 letztmalig verfügbar waren, also mit hoher Wahrscheinlichkeit noch marktaktiv sind. Zuletzt wurden diese Angebote bereinigt und ausschließlich Angebote, die mindestens 50% der Zeit eines Jahres verfügbar waren, wurden in die Stichprobe übernommen (siehe Tabelle 1).⁴ Die Stichprobe umfasst 844 Inserate.

Tabelle 1: Identifizierung von Verdachtsfällen der Vermietung als Ferienwohnung

	Inserate
Angebote auf der Plattform Airbnb seit 2011	7.545
davon Angebote einer gesamten Unterkunft/Wohnung ("entire home")	2.941
davon Angebote, die 2019 letztmalig verfügbar waren	1.396
davon Angebote, die mindestens 50% der Zeit verfügbar waren	844

Quelle: eigene Erhebung, Datengrundlage: AirDNA,

Diese Stichprobe wird in einer Nacherhebung qualifiziert. Ob eine Zweckentfremdung vorliegt, wurde individuell für alle Inserate anhand der online auf der Plattform eingestellten Fotos, Beschreibungstexte und anderen Informationen aus den Inseraten eingeschätzt (Beispiele in Abbildung 1 und Abbildung 2). Im Fokus der individuellen Bewertung steht, ob und in welchem Umfang Indizien der persönlichen Nutzung der Wohnung vorliegen. Folgende Fragen ordnen die Vermietungspraxis ein:

- Sind in der Wohnung persönliche Gegenstände oder Hinweise auf Hobbies sowie besondere Deko-Elemente vorhanden bzw. erkennbar (z.B. Musiksammlung, Zimmerpflanzen, Vasen, umfangreiche Bibliothek, Instrumente, Privatfotos, Bekleidung und Schuhe oder Sportgeräte)?
- Ist die Küche der Wohnung sehr minimalistisch ausgestattet, sodass dies nicht auf eine alltägliche Nutzung hindeutet (z.B. kaum Küchengeräte außer Wasserkochern und Kaffeemaschine, nur sehr wenig Geschirr und Besteck, Arbeitsfläche und sonstige Ablagen frei von Gegenständen)?
- Ist die Wohnung sehr funktional eingerichtet (z.B. kaum Ablageflächen, keine Beistelltische)?

³ Die Untersuchung berücksichtigt die Inserate im Februar 2019.

⁴ Die Verfügbarkeit innerhalb eines Jahres bezieht sich auf den Stichtag der Untersuchung. Es wurden jene Inserate in die Stichprobe übernommen, die zwischen Februar 2018 und Februar 2019 mindestens 50% der Tage verfügbar waren. Die Grenzwerte der Inserate, die innerhalb dieses Zeitraumes zu einem späteren Zeitpunkt erstellt wurden, wurden dementsprechend angepasst. Sodass diese auch in der Stichprobe enthalten sein können.

Durch die individuelle Bewertung der Inserate lässt sich abschließend zwischen Gelegenheits-Vermietern, die häufig über Online-Portale ihre Wohnung vorübergehend zur Verfügung stellen (Home Sharing) und professionellen Anbietern unterscheiden (siehe Kapitel 2.1.3).

Abbildung 1: Beispiele von Ferienwohnungen von professionellen Anbietern



Abbildung 2: Beispiele von Ferienwohnungen von Gelegenheits-Vermietern



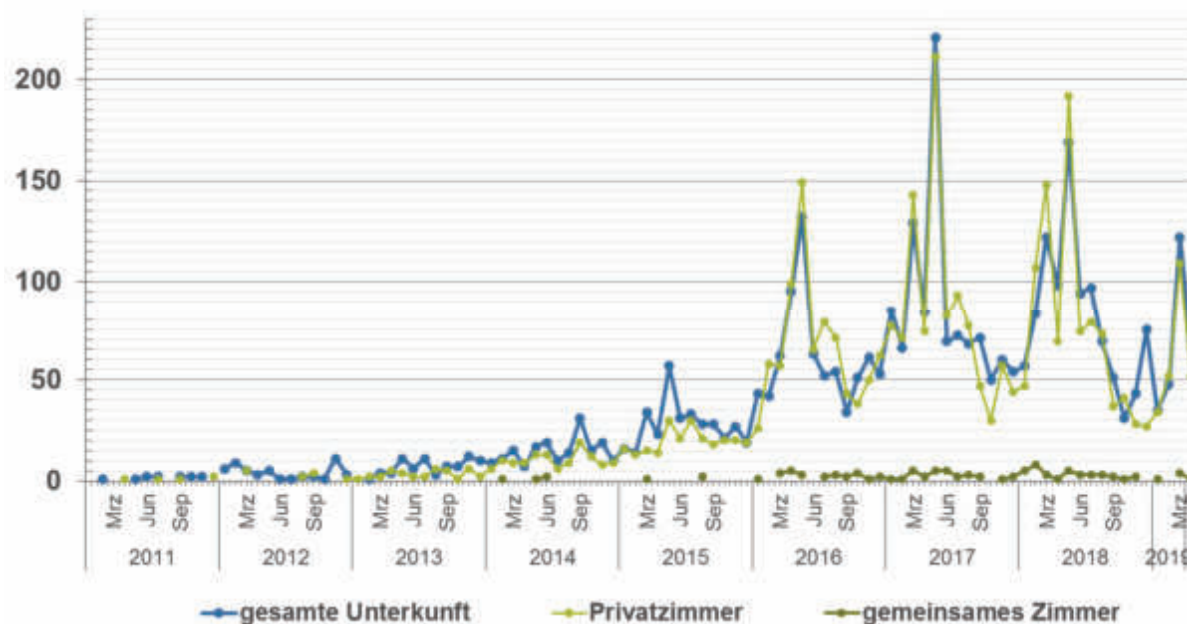
2.1.2. Struktur der Ferienwohnungsinserate in Leipzig

Marktführer der Online-Portale für Ferienwohnungen ist das Unternehmen Airbnb, das sich 2008 im Silicon Valley gegründet hat. Die Entwicklung und der Erfolg der Plattform setzten in Deutschland erst später ein. Heute bildet Airbnb dennoch ganz maßgeblich das Marktgeschehen der Branche ab. Vor diesem Hintergrund bilden die folgenden Auswertungen der Airbnb-Inserate zwar nicht das gesamte Bild der Vermietungen von Ferienwohngen ab, aber dennoch einen erheblichen Anteil. Als Branchenführer und somit als Wegweiser zeigt Airbnb zudem die aktuellen Trends und Entwicklungen der Branche auf.

Markteintritte auf der Online-Plattform Airbnb

Dem AirDNA-Datensatz zu Folge wurden für das Stadtgebiet Leipzig erste Inserate auf der Plattform Airbnb vereinzelt ab 2011 veröffentlicht. Vor allem ab 2014/2015 entwickelten sich die jährlichen Markteintritte der Inserate mit einer starken Dynamik. Der höchste Zuwachs neuer Inserate war im Jahr 2017 zu verzeichnen. Insgesamt kamen in diesem Jahr 2.064 neue Angebote hinzu (siehe Abbildung 3 und Tabelle 2). Über alle Jahre hinweg sind dabei deutliche saisonale Muster zu erkennen. In den Sommermonaten ist die Vermietung lukrativer als im Winter und mehr Anbieter inserieren neue Unterkünfte. Auch die Vermietung an Gäste des Leipziger Weihnachtsmarktes scheint vergleichsweise wenig attraktiv.

In der Summe bieten die meisten Inserate die Vermietung gesamter Unterkünfte an. Den Mietern steht die ganze Wohnung zur alleinigen Nutzung zur Verfügung. Bucht man ein Privatzimmer oder ein gemeinsames Zimmer, ist dem nicht so. Bei Ersterem teilen sich Mieter und Vermieter für den Zeitraum der Buchung eine Wohnung, jedoch mit getrennten Schlafzimmern. Während bei Letzterem der Gast gemeinsam mit dem Vermieter im Schlafzimmer untergebracht ist. Die Kategorien „Privatzimmer“ und „gemeinsames Zimmer“ treffen den ursprünglichen Geist der sharing-economy. Die Inserate gesamter Unterkünfte sind hingegen für eine Zweckentfremdung geeignet und daher für diese Untersuchung relevant.

Abbildung 3: Entwicklung der Markteintritte seit 2011 nach Art der Unterkunft

Quelle: AirDNA, eigene Auswertung und Darstellung

Tabelle 2: Jährliche Markteintritte nach Art der Unterkunft seit 2011

	gesamte Unterkunft	Privatzimmer	gemeinsames Zimmer
2011	12	5	
2012	49	12	
2013	76	38	
2014	177	123	4
2015	331	237	3
2016	742	797	27
2017	1.029	1.006	29
2018	989	922	36
2018 (Jan - Apr)	360	371	17
2019 (Jan - Apr)	275	247	6
Gesamt	3.680	3.387	105

Quelle: AirDNA, eigene Auswertung und Darstellung

Lage der Ferienwohnungen im Leipziger Stadtgebiet

Die bloße Betrachtung der Markteintritte zeigt die Bedeutung von Airbnb auf, kann aber kein vollständiges Bild der verfügbaren Angebote liefern. Bei der Analyse des Airbnb-Angebots sind weniger die monatlichen Markteintritte von Bedeutung, als vielmehr die Summe der zur Verfügung stehenden Inserate. Die Vermieter der Inserate (sogenannte Hosts) haben die Möglichkeit ihre Inserate temporär zurückzustellen, so dass diese bei Suchabfragen nicht aufgeführt

werden. Mit der Anzahl der verfügbaren Angebote sind jene Inserate gemeint, die in den jeweiligen Monaten von den „Hosts“ (Plattformbezeichnung aus dem Englischen für „Gastgeber“) freigeschaltet sind und somit von Interessierten gebucht werden können.

Das Angebot verfügbarer Inserate ist nicht in allen Teilräumen der Stadt gleich. Die Inserate konzentrieren sich auf wenige Teilräume. Für den Städtetourismus sind es vor allem die innerstädtischen Lagen, die interessante Standorte für Ferienwohnungen bieten. Absolut betrachtet befinden sich die meisten Inserate am Innenstadtrand und am zweithäufigsten in der Innenstadt Leipzigs. Gemessen am Wohnungsbestand im Ortsteil wiederum gibt es in den Ortsteilen der Innenstadt die meisten Angebote (siehe Abbildung 4 und Tabelle 3).

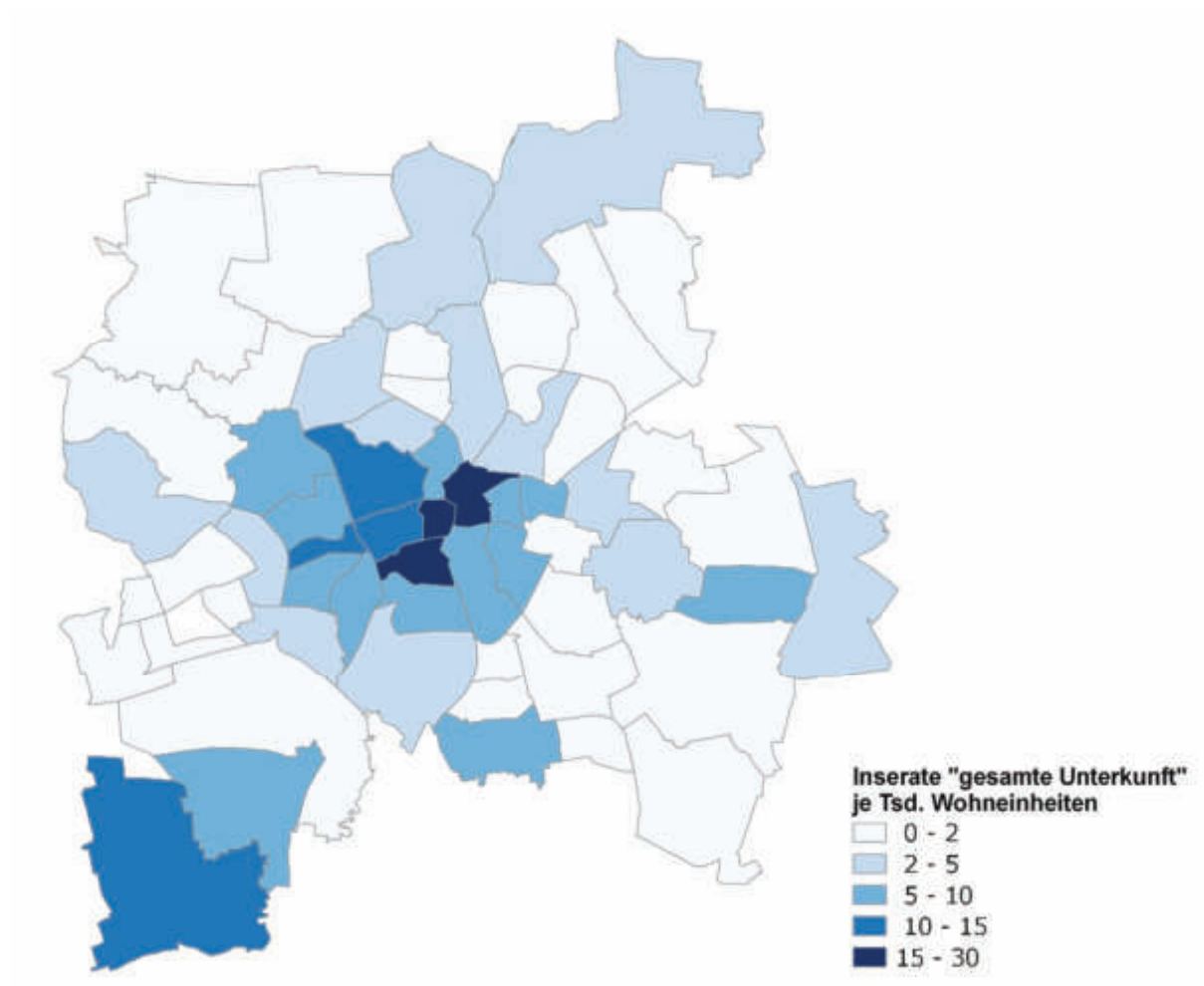
Tabelle 3: Verfügbare Inserate je Ortsteil im April 2019

	gesamte Unterkunft	Privatzimmer	gemeinsames Zimmer
Innenstadt	507	150	7
Zentrum-Süd	121	45	2
Zentrum-West	90	18	4
Zentrum-Nordwest	70	18	
Zentrum	59	11	
Zentrum-Ost	58	19	
Zentrum-Südost	55	27	1
Zentrum-Nord	54	12	
Innenstadtrand	787	463	9
Südvorstadt	110	65	1
Plagwitz	76	40	4
Altlindenau	68	42	
Reudnitz-Thonberg	68	36	
Neustadt-Neuschönefeld	62	44	
Lindenau	60	25	2
Volkmarsdorf	56	45	1
Connewitz	47	39	
Leutzsch	43	12	
Gohlis-Süd	34	7	
Schleußig	34	20	
Eutritzsch	21	13	
Möckern	21	13	
Stadtrand	184	56	4
Gesamt	1.478	669	20

Quelle: AirDNA, eigene Auswertung und Darstellung

Eine Besonderheit ist es außerdem, dass vergleichsweise viele Angebote am Stadtrand verfügbar sind. Die absolute Zahl der Inserate ist hier jedoch gering (siehe Abbildung 4). Aufgrund der günstigen Lage am Cospudener und Zwenkauer See und der hohen Freizeitqualität werden auch in Knautkleeberg-Knauthain und Hartmannsdorf-Knautnaundorf Ferienwohnungen der Kategorie „gesamte Unterkunft“ angeboten.

Abbildung 4: Inserate „gesamte“ Unterkunft je 1.000 Wohnungen in den Ortsteilen im April 2019

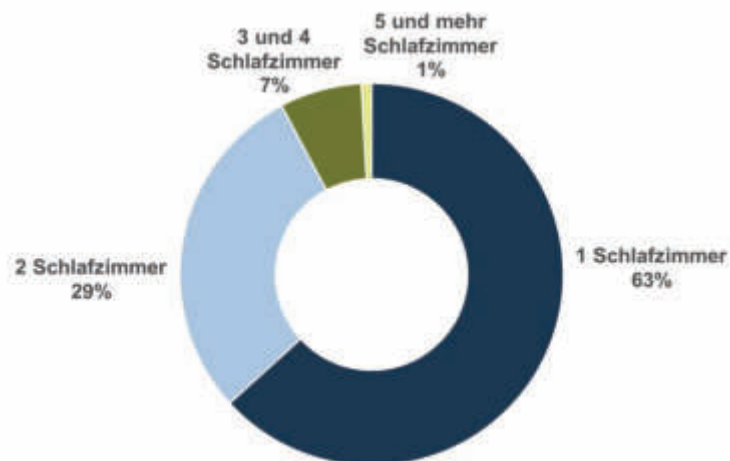


Quelle: AirDNA, eigene Auswertung und Darstellung; Kartengrundlage: Stadt Leipzig

Wohnungstypen der Inserate

Die Auswertung der Wohnungsgrößen der Inserate zeigt deutlich, dass bestimmte Wohnungstypen für die Vermietung als Ferienwohnung geeignet sind. Vor allem kleinere Wohnungen werden häufig vermietet. 63% der Wohnungen, die auf Airbnb als Ferienwohnung vermietet werden, verfügen nur über ein Schlafzimmer.

Ein spezifisches Marktsegment der Ferienwohnungen stellen sehr große Wohnungen dar. In einzelnen Fällen werden diese explizit angeboten. Insgesamt betrachtet sind Wohnungen mit mehr als 3 Zimmern aber eher selten (siehe Abbildung 5).

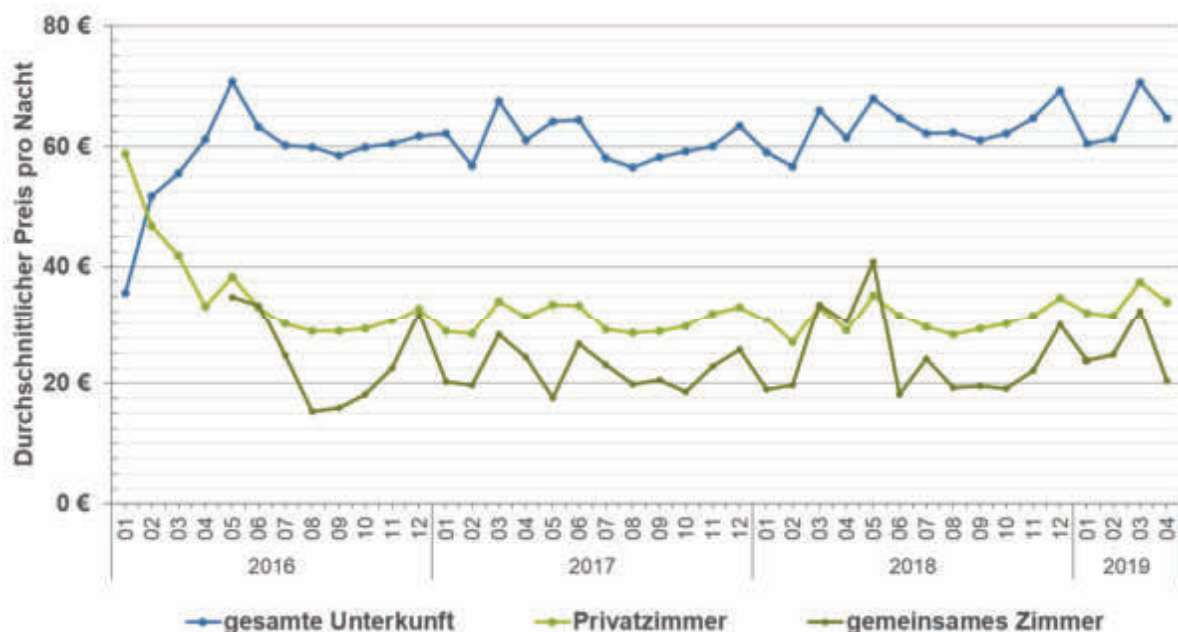
Abbildung 5: Größe der verfügbaren Angebote „gesamte Unterkunft“

Quelle: AirDNA, eigene Auswertung und Darstellung

Preise der Unterkünfte

Die angebotenen Wohnungen (gesamte Unterkunft) werden durchschnittlich für 64,60 € pro Nacht vermietet. Trotz der starken Zunahme des Angebots sind die Preise seit 2016 vergleichsweise stabil geblieben. Es ist daher davon auszugehen, dass bislang noch keine Marktsättigung eingetreten ist. Bislang trifft jedes neue Angebot auch auf zusätzliche Nachfrage.

Derweil unterscheiden sich die Preise hinsichtlich der Lagen der Angebote. Die Inserate in den sehr zentralen Lagen der Innenstadt sind überdurchschnittlich teuer. Mit Entfernung zum Zentrum nimmt der durchschnittliche Preis ab (siehe Abbildung 6 und Tabelle 4).

Abbildung 6: Preisentwicklung nach Art der Unterkunft

Quelle: AirDNA, eigene Auswertung und Darstellung

Tabelle 4: Durchschnittliche Preise pro Nacht im April 2019 nach Art der Unterkunft und Lagetyp des Ortsteils

	gesamte Unterkunft	Privatzimmer	gemeinsames Zimmer
Innenstadt	77,20 €	42,00 €	25,30 €
Zentrum	95,40 €	56,30 €	
Zentrum-Südst	90,50 €	39,30 €	
Zentrum-Ost	79,30 €	38,30 €	
Zentrum-Nord	75,60 €	53,30 €	
Zentrum-Süd	73,80 €	38,20 €	16,00 €
Zentrum-Nordwest	72,50 €	46,90 €	
Zentrum-West	68,30 €	34,80 €	34,60 €
Innenstadtrand	57,40 €	31,50 €	19,10 €
Möckern	75,10 €	20,40 €	
Gohlis-Süd	66,70 €	31,60 €	
Neustadt-Neuschönefeld	66,50 €	26,60 €	
Marienbrunn	66,10 €	100,00 €	
Lößnig	63,50 €	32,50 €	
Südvorstadt	61,00 €	32,70 €	
Stötteritz	60,30 €	27,10 €	
Gohlis-Mitte	58,60 €	22,40 €	
Connewitz	56,90 €	25,70 €	
Reudnitz-Thonberg	56,60 €	33,70 €	
Eutritzsch	56,20 €	57,70 €	
Altlindenau	55,80 €	32,90 €	
Schönefeld-Abnaundorf	55,70 €	44,90 €	
Plagwitz	55,50 €	28,40 €	19,00 €
Stadtrand	62,00 €	29,00 €	14,50 €
Gesamtergebnis	64,60 €	34,00 €	20,40 €

Quelle: AirDNA, eigene Auswertung und Darstellung

Aufenthaltsdauer und Auslastung der Angebote

Gäste, die in einem der Inserate eingemietet sind, verbringen im Schnitt 3,5 Tage in ihrer Unterkunft in Leipzig. Am Stadtrand ist die Aufenthaltsdauer etwas länger (siehe Tabelle 5).

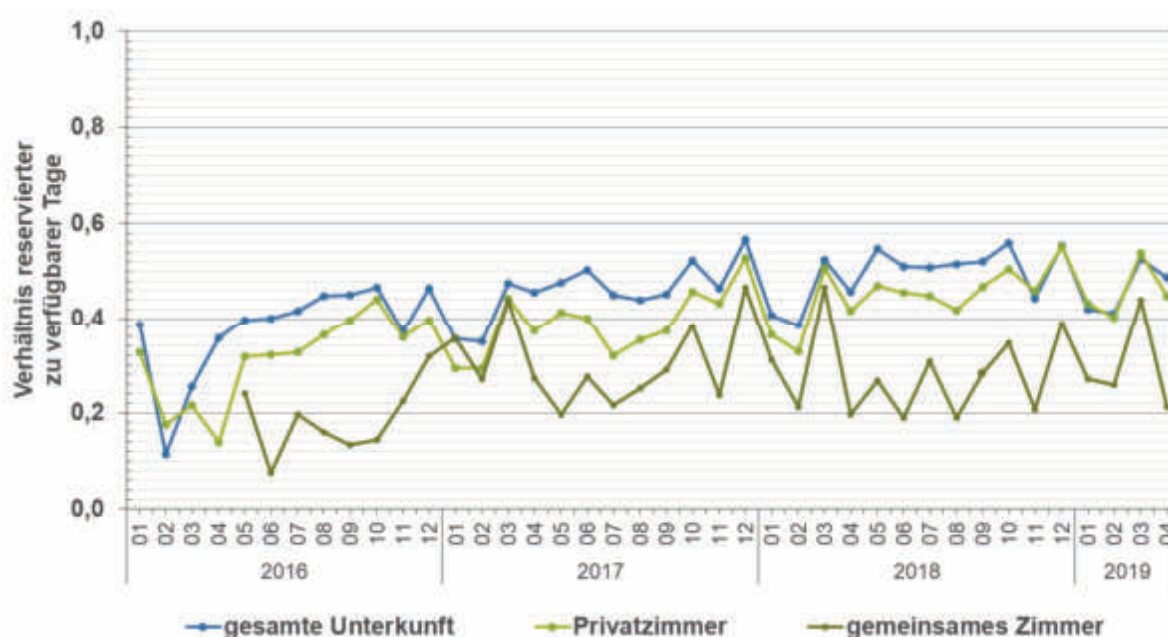
Tabelle 5: Durchschnittliche Dauer des Aufenthalts in Tagen nach Art der Unterkunft und Lagetyp des Ortsteils

	gesamte Unterkunft	Privatzimmer	gemeinsames Zimmer
Innenstadt	3,2	3,1	2,7
Innenstadtrand	3,6	3,9	2,8
Stadtrand	3,8	4,1	5,2
Gesamt	3,5	3,7	2,9

Quelle: AirDNA, eigene Auswertung und Darstellung

Dabei sind saisonale Schwankungen der Auslastung der Angebote zu erkennen, diese sind jedoch nicht sehr stark ausgeprägt. Die Airbnb-Wohnungen werden zum Jahresbeginn (Monate Januar und Februar) unterdurchschnittlich stark nachgefragt. Die Auslastung ist in diesen Monaten auf dem niedrigsten Stand im Jahresverlauf. Erst im März, zur Leipziger Buchmesse und zu Pfingsten, zum Wave-Gothic-Treffen steigt die Auslastung bis sie sich dann etwa auf dem durchschnittlichen Jahresniveau befindet. Während über die übrigen Sommermonate die Nachfrage nochmals leicht zurückgeht, gibt es zum Oktober und Dezember nochmals Nachfragespitzen (siehe Abbildung 7).

Abbildung 7: Entwicklung der Auslastung nach Art der Unterkunft (Zahl der reservierten Tage im Verhältnis zu den insgesamt verfügbaren Tagen)



Quelle: AirDNA, eigene Auswertung und Darstellung

Indizien für die Zweckentfremdung

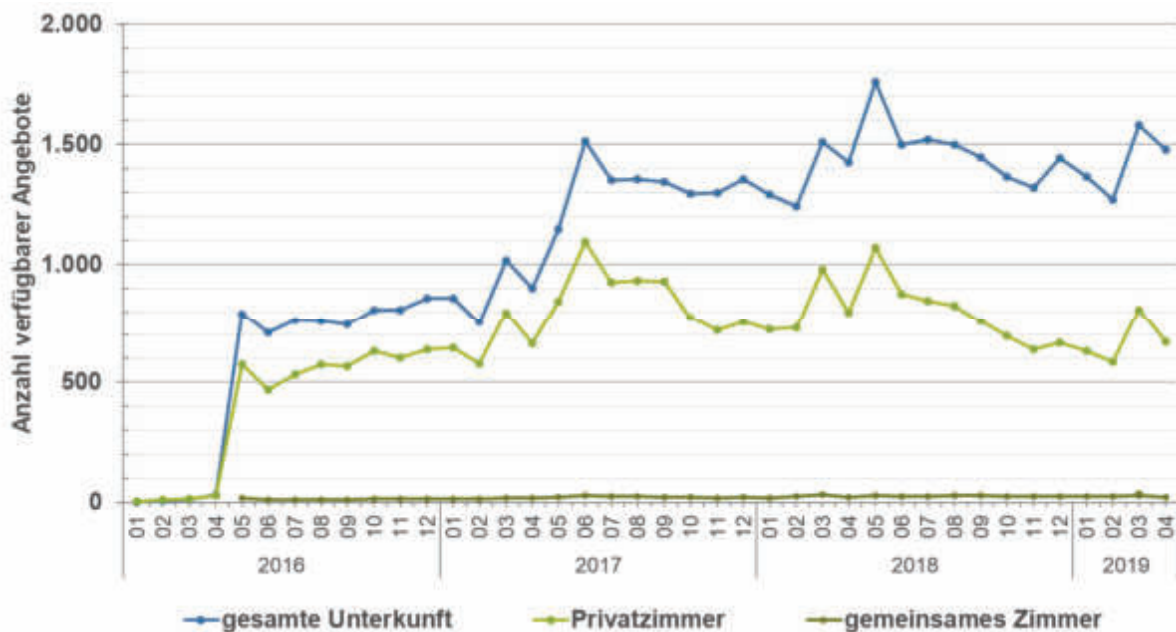
Die vorausgehenden Auswertungen zeigen die Struktur und Entwicklung der inserierten Angebote auf der Plattform Airbnb. Hieraus lassen sich aber noch keine Rückschlüsse ziehen, ob und in welchem Umfang die angebotenen Airbnb-Wohnungen dauerhaft für touristische Zwecke vermietet und dem Wohnungsmarkt entzogen werden. Um Verdachtsfälle einer möglichen Zweckentfremdung zu identifizieren bedarf es der differenzierteren Betrachtung der Inserate ganzer Wohnungen (Kategorie „gesamte Unterkunft“).

Die Betrachtung der Markteintritte liefert kein vollständiges Bild der verfügbaren Angebote. Die Entwicklung und Relevanz der Online-Plattform Airbnb und der hier angebotenen Inserate lässt sich vielmehr an den monatlich zur Verfügung stehenden Unterkünften ablesen. Mit steigender Zahl der Markteintritte und wachsendem Erfolg der Plattform, wächst ab 2017 auch das verfügbare Angebot an Übernachtungsmöglichkeiten. Die rückläufigen Zahlen der

Markteintritte 2018 haben keinen Einfluss auf das verfügbare Angebot. Dies ist zwischen 2017 und 2018 weiter angestiegen.

Besonders auffällig ist, dass die Entwicklungen der verschiedenen Unterkunftstypen nicht analog verlaufen. In Abbildung 8 werden die Anzahl der monatlich zur Verfügung stehenden, also buchbaren Inserate dargestellt. Sehr deutlich wird, dass sich ab 2017 die Entwicklung der Inserate gesamter Unterkünfte von den restlichen Angebotstypen abkoppelt. Die Entwicklung der Inserate privater Zimmer verläuft weniger dynamisch (siehe Abbildung 8 und Tabelle 6). Gegenüber 2017 nahm der Anteil der gesamten Unterkünfte an allen inserierten Angeboten um 11%-Punkte zu und betrug im April 2019 68%. Im gleichen Zeitraum ist die Zahl der Markteintritte für die beiden Angebotstypen jedoch nahezu gleich und bleibt dies auch über beide Jahre hinweg. Folglich sind es vor allem die Inserate ganzer Wohnungen, die längerfristig am Markt bleiben und aktuell das Angebot dominieren.

Abbildung 8: Entwicklung der verfügbaren Angebote nach Art der Unterkunft



Quelle: AirDNA, eigene Auswertung und Darstellung

Tabelle 6: Verfügbare Angebote nach Art der Unterkunft

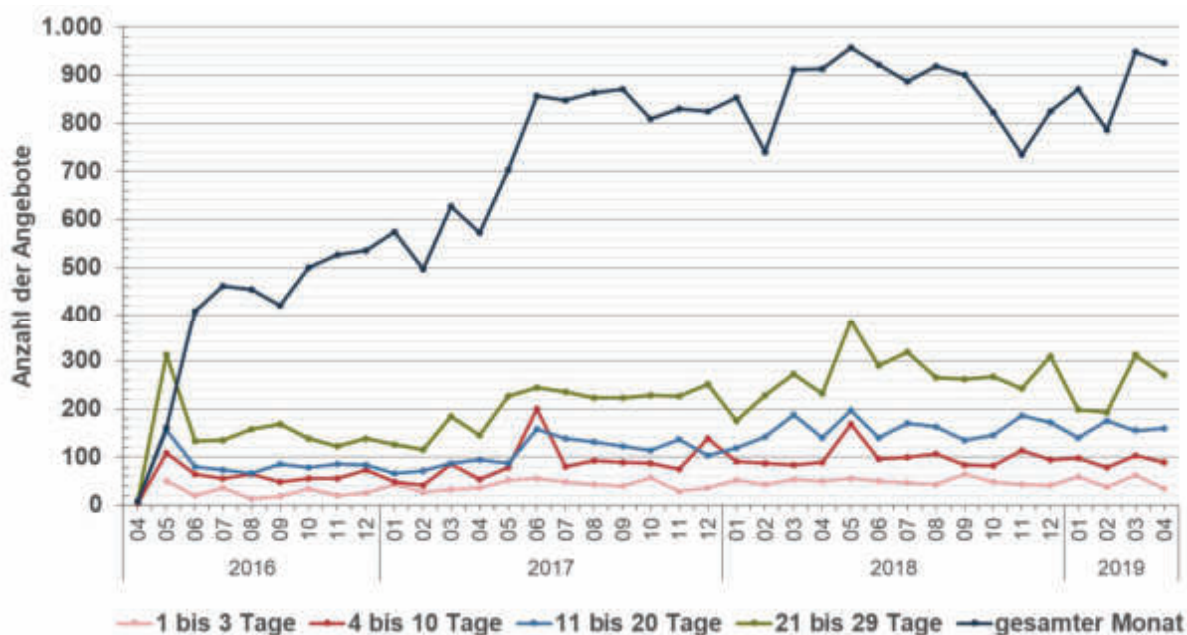
	gesamte Unterkunft	Privatzimmer	gemeinsames Zimmer	Gesamt
2016	30	28		58
2017	901	663	17	1.581
2018	1.425	800	22	2.247
2019	1.478	669	20	2.167

Quelle: AirDNA, eigene Auswertung und Darstellung

Diese zunächst statistischen Erkenntnisse können vor dem Hintergrund der Zweckentfremdung interpretiert werden. Auch wenn eine Interpretationsaussage nicht vollständig gesichert ist, bieten die Auswertungen dennoch Anlass zu vermuten, dass etwa ab 2017 eine zunehmende Anzahl an Anbieter der Plattform nicht mehr die Ideale der sharing economy verfolgen, sondern stattdessen kommerzielle Absichten haben und Airbnb für ihre Geschäftsidee nutzen. Sie vermieten daher dauerhaft ganze Wohnungen zu Zwecken der touristischen Nutzung und zweckentfremden demnach Wohnungen.

Weiter unterstützt wird diese Interpretation durch die Betrachtung der Inserate ganzer Wohnungen, differenziert nach der Dauer ihrer monatlichen Verfügbarkeit. Hier zeigt sich ein ganz ähnliches Bild. Die Zahl der Wohnungen, die dauerhaft, das heißt über den ganzen Monat hinweg, online für eine Buchung zur Verfügung standen, stieg in den vergangenen beiden Jahren sehr deutlich an (siehe Abbildung 9). Im April 2019 waren es 62,6% der 1.478 Inserate.

Abbildung 9: Entwicklung der Angebote „gesamte Unterkunft“ nach deren monatlicher Verfügbarkeit



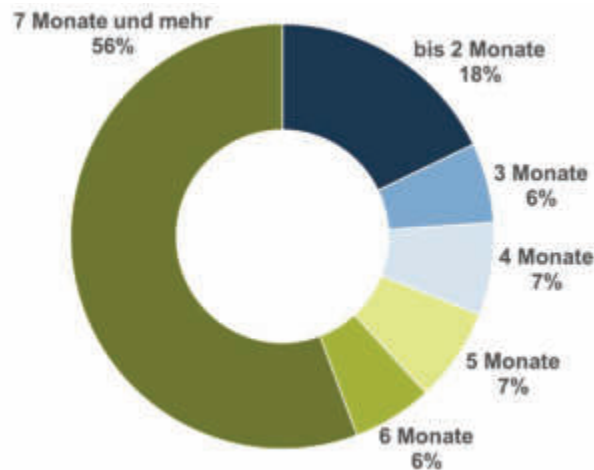
Quelle: AirDNA, eigene Auswertung und Darstellung

Der Umfang der monatlichen Verfügbarkeit ist ferner in Verbindung mit der Verfügbarkeit innerhalb eines Jahres zu betrachten. Denkbar ist, dass Wohnungen zeitweise, etwa während längerer Reisen oder Auslandsaufenthalten zwischenvermietet werden. In Abbildung 10 sind die inserierten gesamten Unterkünfte des Monats April 2019 differenziert nach deren Verfügbarkeit im zurückliegenden Jahr dargestellt.⁵ 56% der Inserate waren im zurückliegenden Jahr

⁵ Ausgenommen wurden jene Inserate, die innerhalb dieses Zeitraums erstellt wurden.

für 7 und mehr Monate buchbar. Für diese Wohnungen gilt ebenfalls, dass sie mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht dem regulären Wohnungsmarkt zur Verfügung stehen.

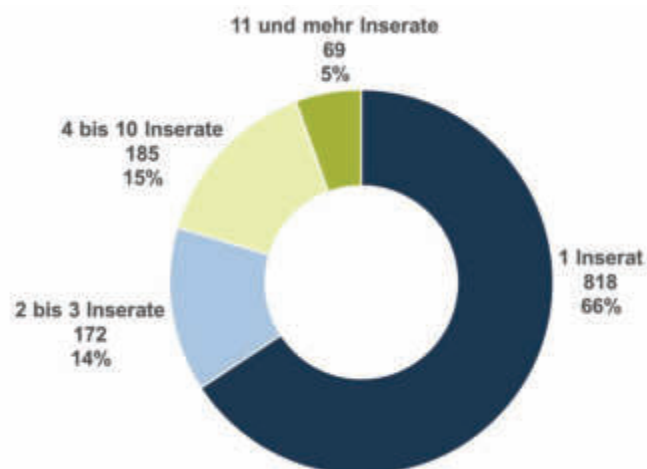
Abbildung 10: Verfügbare Inserate (gesamte Unterkunft) im April 2019 nach deren Verfügbarkeit im vergangenen Jahr



Quelle: AirDNA, eigene Auswertung und Darstellung

Zuletzt lässt die Auswertung der Struktur der Vermieter, sogenannte „Hosts“, Rückschlüsse bzw. vielmehr eine Annäherung an deren Motive zu. Im April 2019 waren 34% der Inserate Hosts zuzuordnen, die mehr als eine Wohnung auf der Plattform Airbnb inserieren. Darunter befinden sich sowohl Kleinstanbieter mit wenigen Wohnungen wie auch Anbieter, die die Vermietung für sich vermutlich als Geschäftsmodell entwickelt haben und eine Vielzahl an Unterkünften inserieren. Auf die zehn Hosts mit den meisten Inseraten fallen in der Summe 119 Wohnungen. Die maximale Anzahl an Inseraten pro Host beträgt derzeit 23 (Platz 2: 22, Platz 3: 12).

Abbildung 11: Struktur der Angebote „gesamte Unterkunft“ nach Anzahl der Inserate des Anbieters insgesamt (April 2019)

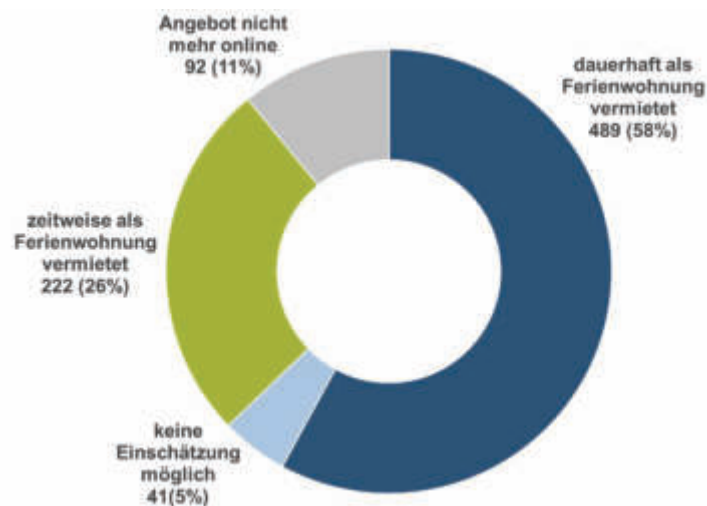


Quelle: AirDNA, eigene Auswertung und Darstellung

2.1.3. Erhebungsergebnisse

Die vorangestellte Auswertung der Airbnb-Inserate zeigt zwar Indizien der Zweckentfremdung auf, lässt aber keine vollständige Aussage zum Umfang der potenziellen Zweckentfremdung von Wohnraum durch die Vermietungspraxis der Anbieter von Ferienwohnungen auf der Plattform Airbnb zu. Die Ergebnisse deuten aber darauf hin, dass es zunehmend mehr Angebote gibt, die dauerhaft zur Anmietung als Ferienwohnung zur Verfügung stehen und die Wohnungen dem regulären Wohnungsmarkt entzogen wurden. Die gesicherte Quantifizierung der Zweckentfremdung bedarf der qualitativen Auswertung der Angebote. Im Rahmen dieser Untersuchung wurde eine qualitative Bewertung mittels Sichtprüfung der Inserate vorgenommen.⁶

Abbildung 12: Ergebnisse der Erhebung von Zweckentfremdung durch die Nutzung als Ferienwohnung



Quelle: eigene Erhebung, Datengrundlage: AirDNA

Die Sichtung der Stichprobe ergab, dass im Februar 2019 489 Wohnungen dauerhaft als Ferienwohnung vermietet wurden und somit dem Wohnungsmarkt nicht mehr zur Verfügung standen (siehe Abbildung 12). Bezogen auf alle verfügbaren Angebote zum Zeitpunkt der Untersuchung machen diese Inserate mehr als ein Drittel aus (siehe Tabelle 7). Dem gegenüber stehen 222 Wohnungen, die lediglich zeitweise angeboten wurden. Hier handelt es sich um Wohnungen, die dauerhaft bewohnt sind und nur temporär inseriert werden. In welchem zeit-

⁶ Die Grundausswertung der Airbnb-Inserate (Kapitel 2.1.2) und die Stichprobe der qualitativen Beurteilung (Kapitel 2.1.3) beruhen beiden auf dem AirDNA-Datensatz. Die Stichprobenziehung der qualitativen Beurteilung fand jedoch im Februar 2019 statt, während die Grundausswertung die Entwicklungen bis einschließlich April 2019 berücksichtigt.

Ferner ist diesbezüglich anzumerken, dass vor dem Hintergrund der saisonalen Schwankungen von Angebot und Nachfrage, die im Februar gezogene Stichprobe die Marktsituation in einem schwachen Monat darstellt (weniger Inserate, weniger Auslastung als im Jahresdurchschnitt). Geht man davon aus, dass temporäre Anbieter vor allem in den nachfragestarken Zeiten Inserate einstellen, so ist davon auszugehen, dass die Stichprobe in besonderem Maße jene Angebote abbildet, die dauerhaft verfügbar sind.

lichen Umfang sie als Ferienwohnung angeboten werden, lässt sich abschließend nicht quantifizieren. Die qualitative Beurteilung ergab dennoch, dass in diesen Fällen somit keine Zweckentfremdung im Sinne des methodischen Ansatzes vorliegt.

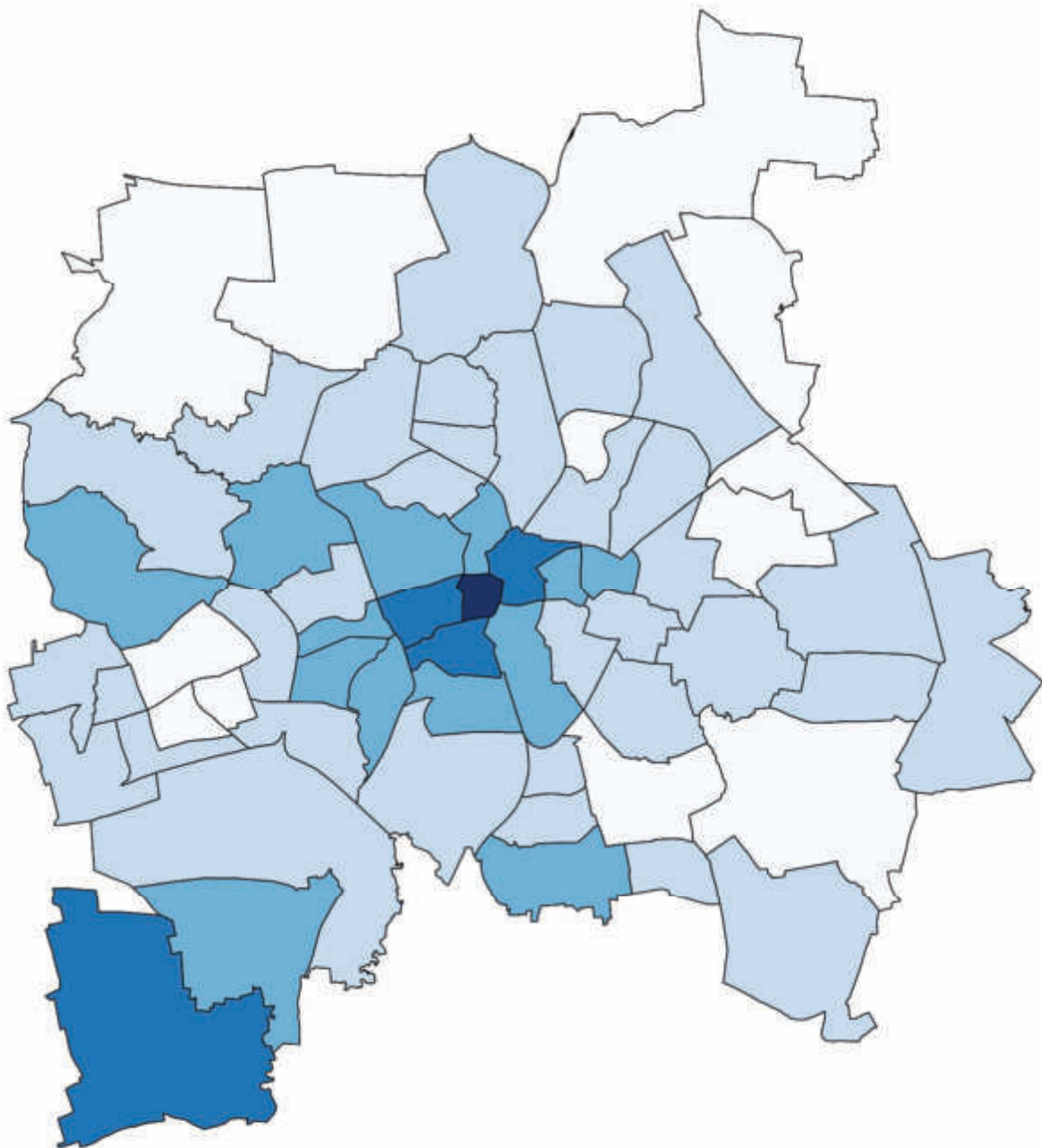
Die Erhebungsergebnisse folgen dem räumlichen Muster, wie es auch für die verfügbaren Angebote insgesamt festzustellen ist (vgl. Abbildung 4). In den zentralen Lagen und insbesondere im Zentrum, werden verhältnismäßig viele Wohnungen durch die Vermietung zu touristischen Zwecken dem Wohnungsmarkt entzogen. Außerdem fällt abermals der Ortsteil Hartmannsdorf-Knautnaundorf auf, wobei es sich hier lediglich um 5 Angebote handelt (siehe Abbildung 13).

Tabelle 7: Ergebnisse der Erhebung von Zweckentfremdung durch die Nutzung als Ferienwohnung

	Wohnungen
Stichprobe: Alle identifizierten Verdachtsfälle (siehe oben)	844
davon nicht mehr online	92
davon keine Beurteilung bzgl. einer dauerhaften oder zeitweisen Vermietung möglich	41
davon vermutlich zeitweise als Ferienwohnung genutzt	222
davon vermutlich dauerhaft als Ferienwohnung genutzt	489
Anteil der vermutlich dauerhaft als Ferienwohnung genutzten Wohnungen an allen Inseraten, die zum Zeitpunkt der Untersuchung verfügbar waren	35,0%

Quelle: eigene Erhebung, Datengrundlage: AirDNA

Abbildung 13: Anteil der dauerhaft als Ferienwohnung genutzten Airbnb-Angebote am Wohnungsbestand in den Leipziger Ortsteilen



Legende

Anteil dauerhaft als FeWo genutzten Airbnb-WE am Wohnungsbestand im Ortsteil

- Keine dauerhaft als FeWo genutzten AirBnb Inserate
- < 1,5 ‰
- 1,5 - 4,0 ‰
- 4,0 - 7,0 ‰
- 14,3 ‰

Quelle: eigene Erhebung, Datengrundlage: AirDNA, Kartengrundlage: Stadt Leipzig

2.1.4. Bewertung der Ergebnisse

In der vorliegenden Untersuchung konnten ca. 500 Wohnungen identifiziert werden, die mit großer Wahrscheinlichkeit als Ferienwohnung zweckentfremdet werden. Aus der Erfahrung aus Untersuchungen in anderen Städten z.B. Nürnberg ist ein Aufschlag von 100 weiteren als Ferienwohnung genutzten Wohnungen plausibel, so dass für Leipzig geschätzt wird, dass derzeit insgesamt ca. 600 Wohnungen als Ferienwohnungen ganzjährig genutzt werden. Dies entspricht einem Anteil von 0,18% an dem Gesamtwohnungsbestand Leipzigs. Auch wenn dies geringfügig erscheint, gibt es zwei weitere Aspekte, die neben dieser Zahl für die Bewertung der Problemlage relevant sind.

Wie in Kapitel 2.1.2 deutlich erkennbar ist, besteht eine sehr hohe Dynamik im Markt der Ferienwohnungen. Dies liegt nicht zuletzt an der einfachen Vermarktbarkeit über Online-Plattformen (insb. Airbnb). Das Angebot an verfügbaren Unterkünften wuchs in Leipzig in den vergangenen Jahren sehr stark an. Auch wenn die Markteintritte im Jahr 2018 etwas geringer als im Vorjahr waren (ca. -6%), so war die Zahl der verfügbaren Angebote in etwa gleichbleibend. Darüber hinaus gibt es verschiedene Indizien, die für eine vermehrte Praxis der Zweckentfremdung sprechen. Insbesondere der wachsende Anteil der Inserate ganzer Unterkünfte ist hierbei bedeutend. Grundlegend ist davon auszugehen, dass das Angebot weiter steigt und die beobachteten Trends der Angebotsstrukturen, wie sie im Kapitel 2.1.2 dargestellt werden, ungeachtet der Entwicklungen 2018 anhalten. Zukünftig werden somit weitere kommerzielle Vermieter in den Markt eintreten und vermutlich zahlreiche weitere Wohnungen dem Leipziger Wohnungsmarkt entziehen.

Die räumliche Verteilung der Inserate der Plattform Airbnb zeigt zudem – zumindest kleinräumigen – Handlungsbedarf auf. Sowohl die verfügbaren Angebote als auch die dauerhaft als Ferienwohnung vermieteten Unterkünfte konzentrieren sich auf wenige Quartiere. Wenig verwunderlich ist die Dominanz der zentralen (Innenstadt-)Bereiche und somit der insgesamt stark nachgefragten Quartiere. Somit kann in einzelnen Quartieren die Auswirkung der Vermietung von Ferienwohnungen bereits spürbar sein und eine erkennbare Wohnungsknappheit bestehen, auch wenn der Effekt für die Gesamtstadt derzeit noch vernachlässigbar scheint.

2.2. Zweckentfremdung durch gewerbliche Nutzung

Die Zweckentfremdung von Wohnraum zu gewerblichen Zwecken ist kein neues Phänomen. Insbesondere Arztpraxen, Anwaltskanzleien und andere Klein-Unternehmen, die Dienstleistungen anbieten und Räumlichkeiten für eine Büronutzung brauchen sind oftmals mit ihren Geschäftsräumen in Gebäuden, die zu Wohnzwecken errichtet wurden, anzutreffen. Vor allem

für kleine Unternehmen können Wohnungen als Arbeitsstätte dienen. In manchen dieser Fälle kann eine baurechtliche Genehmigung für die Nutzungsform vorliegen.⁷

Die Auswirkungen dieser Zweckentfremdung sind nicht ausschließlich negativ. In vielen Quartieren tragen die Unternehmen mit ihrer Nutzungsform mitunter auch zur gewünschten Nutzungsmischung bei.

2.2.1. Methodischer Ansatz und Identifizierung von Verdachtsfällen

In einem ersten Schritt wurde eine Datenbank mit allen bestehenden gewerblichen Nutzungen in der Stadt Leipzig erstellt. Hierfür wurden folgende Quellen herangezogen:

- Datenbanken unterschiedlicher Berufsstände: Ingenieurkammer, Architektenkammer, Steuerberaterkammer, Landeszahnärztekammer, Deutscher Steuerberaterverband, Bundesweites Amtliches Anwaltsverzeichnis
- Unternehmensregister
- Gewerbeadress-Daten des Anbieters 11 88 0

Die Adressen der Datenbank wurden mit der städtischen Gebäudedatei verknüpft, so dass alle Betriebe identifiziert werden konnten, deren Adressen sich in Wohngebäuden befinden.⁸ Aus der Summe der Verdachtsfälle wurde eine Stichprobe von 500 Adressen im gesamten Stadtgebiets Leipzig gezogen. Dabei wurden räumliche Aspekte sowie der Datenschutz des Unternehmensregisters berücksichtigt.

Tabelle 8: Identifizierung von Verdachtsfällen zur gewerblichen Nutzung

	Adressen	Wohnungen
Unternehmensregister	14.186	26.124
angekaufte Daten / Branchenbuch	10.108	18.124
zusätzliche Recherche	1.146	2.254
Wohnungsbestand*	60.752	333.231
Adressen mit Wohnungen und Gewerbeeinheiten	13.524	112.975
davon in Gebäuden ohne Haushalte**	462	1.762
davon in Gebäuden mit Haushalten** < Anzahl der Wohnungen	3.952	52.985
davon in Gebäuden mit Haushalten** ≥ Anzahl der Wohnungen	9.110	58.228

* Der zugrundeliegende Wohnungsbestand weicht aus methodischen Gründen um -1,1% vom Wohnungsbestand der amtlichen Statistik ab. Diese geringfügige Abweichung hat keine nennenswerten Auswirkungen auf die Auswertungen. Grundlage ist die Gebäudedatei.

** Haushalte entsprechend der statistischen Haushaltegenerierung durch das Amt für Statistik und Wahlen. Statistische Annäherung.

Quellen: Stadt Leipzig, 11880, Ingenieurkammer, Architektenkammer, Steuerberaterkammer, Landeszahnärztekammer, Deutscher Steuerberaterverband, Bundesweites Amtliches Anwaltsverzeichnis, eigene Auswertungen

⁷ Im Rahmen dieser Untersuchung wurde nicht geprüft, ob baurechtliche Genehmigungen der Nutzungsform vorliegen.

⁸ Die Haushaltegenerierung wurde vom Amt für Statistik und Wahlen auf der Grundlage des Melderegisters statistisch generiert.

Die Adressen der Stichprobe wurden anschließend vor Ort aufgesucht, um einzuschätzen inwiefern in dem konkreten Fall eine Zweckentfremdung vorliegt. Bei der Bemessung des Umfangs der Zweckentfremdung sind Fälle, in denen eine gewerbliche Nutzung in den eigenen Wohnräumen stattfindet (z. B. Büro in der eigenen Wohnung) methodisch abzugrenzen. Hierauf lag ein Fokus der Begehung. Für die Vor-Ort-Erhebung wurde ein Erhebungsbogen entwickelt. In diesem wurden folgende Elemente abgefragt, um eine Zweckentfremdung zu identifizieren:

- Art des Gebäudes und Anzahl der Wohnungen
- Anzahl der gewerblich genutzten Einheiten
- Einschätzung, ob es sich bei den gewerblich genutzten Einheiten um Wohnungen handelt und ob es sich bei den gewerblich genutzten Einheiten um Gewerbe in der eigenen Wohnung handelt

Die Ergebnisse der Begehung wurden dann nach Teilräumen, Branchen und Gebäudetypen ausgewertet und nach deren Anteil in der Grundgesamtheit gewichtet hochgerechnet.

2.2.2. Erhebungsergebnisse

Die Untersuchung ergab, dass derzeit an 154 Adressen der Stichprobe gewerbliche Nutzungen gemeldet und diese in Wohnungen zu verorten sind. Dies betrifft insgesamt 323 Wohnungen. Jedoch ist bei manchen dieser Gewerbe davon auszugehen, dass diese in die Wohnnutzung integriert sind und weniger als 50% der Nutzung der Wohnung ausmachen. Es liegt an 131 Adressen der Stichprobe eine gewerbliche Zweckentfremdung vor. In diesen Fällen ist augenscheinlich davon auszugehen, dass eine vollständige oder aber überwiegenden Nutzung der Wohnung zu gewerblichen Zwecken zu vermuten ist. Die Begehung kommt zum Ergebnis, dass 297 Wohnungen der Stichprobe zweckentfremdet werden (siehe Tabelle 9).

Diese Wohnungen werden in den meisten Fällen für eine klassische Büronutzung zweckentfremdet. Ärzte und andere Anbieter von Gesundheitsdienstleistung nutzen ebenfalls oftmals Wohnungen für ihre Praxisräume, sodass diese ca. ein Viertel der Nutzungsformen ausmachen. Nachrangig sind gewerbliche Nutzungen, die mit handwerklichen Tätigkeiten oder künstlerischem Schaffen einhergehen (siehe Abbildung 14).

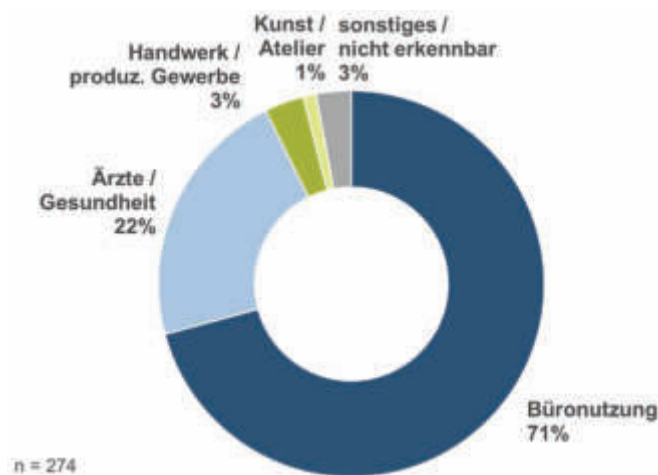
Für die gewerblichen Zweckentfremdungen bestehen große räumliche Unterschiede. Die Zweckentfremdung konzentriert sich auf die zentralen Lagen der Innenstadt. Außerdem befinden sich viele der zweckentfremdeten Wohnungen entlang der Magistralen und Hauptverkehrsachsen. In den Stadtteilen am Stadtrand werden weniger häufig Wohnungen zweckentfremdet (siehe Abbildung 15).

Tabelle 9: Behebungsergebnisse der Verdachtsfälle zur gewerblichen Nutzung

	Adressen	Wohnungen
Stichprobe: Adressen mit Wohnungen und Gewerbeeinheiten	457	4.013
davon in Gebäuden ohne Haushalte*	15	69
davon in Gebäuden mit Haushalten* < Anzahl der Wohnungen	128	1.937
davon in Gebäuden mit Haushalten* ≥ Anzahl der Wohnungen	314	2.007
Ergebnis: Gewerbe in Wohnungen	154	323
davon in Gebäuden ohne Haushalte*	7	19
davon in Gebäuden mit Haushalten* < Anzahl der Wohnungen	46	119
davon in Gebäuden mit Haushalten* ≥ Anzahl der Wohnungen	101	185
Ergebnis: Gewerbe in Wohnungen (>50% gewerbl. Nutzung)	131	297
davon in Gebäuden ohne Haushalte*	7	19
davon in Gebäuden mit Haushalten* < Anzahl der Wohnungen	39	112
davon in Gebäuden mit Haushalten* ≥ Anzahl der Wohnungen	85	166

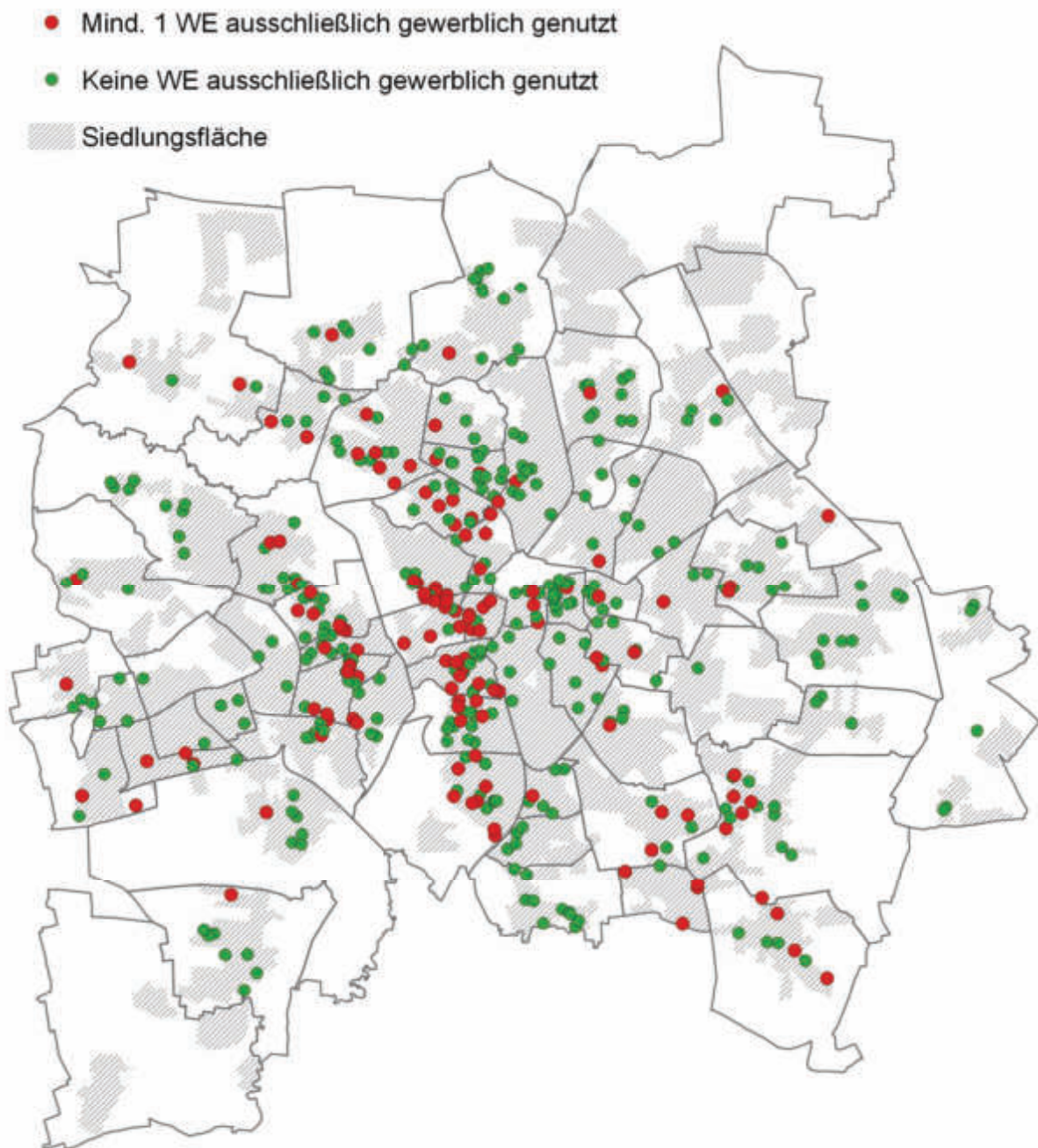
* Haushalte entsprechend der statistischen Haushalgenerierung durch das Amt für Statistik und Wahlen. Statistische Annäherung.

Quelle: eigene Erhebung

Abbildung 14: Arten der gewerblichen Nutzung

Quelle: eigene Erhebung

Abbildung 15: räumliche Verteilung der gewerblich zweckentfremdeten Wohnungen



Quelle: eigene Erhebung, Kartengrundlage: Stadt Leipzig

2.2.3. Hochrechnung

In der Vor-Ort Erhebung konnten an 131 Adressen 297 Wohnungen mit überwiegend (über 50% der Fläche) gewerblicher Nutzung identifiziert werden. Dies entspricht 7% aller Wohnungen an den aufgesuchten Adressen. Da die Stichprobe für die Erhebung geschichtet gezogen wurde (Verhältnis der statistisch generierten Haushalte pro Adresse zur Anzahl der Wohnungen), erfolgt auch die Hochrechnung geschichtet nach diesem Merkmal (siehe Tabelle 10). Im Ergebnis der Hochrechnung sind in Leipzig derzeit knapp 8.400 Wohnungen überwiegend gewerblich genutzt.

Tabelle 10: Hochrechnung der Erhebungsergebnisse zur Zweckentfremdung durch gewerbliche Nutzung auf die Gesamtstadt

	Adressen	Wohnungen
Wohnungsbestand	60.752	333.231
Verdachtsfälle: Adressen mit Wohnungen und Gewerbeeinheiten	13.524	112.975
davon in Gebäuden ohne Haushalte*	462	1.762
davon in Gebäuden mit Haushalten* < Anzahl der Wohnungen	3.952	52.985
davon in Gebäuden mit Haushalten* ≥ Anzahl der Wohnungen	9.110	58.228
In der Vor-Ort-Erhebung bestätigte Verdachtsfälle	29%	7%
in Gebäuden ohne gemeldete Haushalte*	47%	28%
in Gebäuden mit Haushalten* < Anzahl der Wohnungen	30%	6%
in Gebäuden mit Haushalten* ≥ Anzahl der Wohnungen	27%	8%
Hochrechnung für das Leipziger Stadtgebiet	3.886	8.365
in Gebäuden ohne gemeldete Haushalte*	216	485
in Gebäuden mit Haushalten* < Anzahl der Wohnungen	1.204	3.064
in Gebäuden mit Haushalten* ≥ Anzahl der Wohnungen	2.466	4.816
Anteil der durch gewerbliche Nutzung zweckentfremdeten Wohnungen am Leipziger Wohnungsbestand**		2,5%

* Haushalte entsprechend der statistischen Haushaltegenerierung durch das Amt für Statistik und Wahlen. Statistische Annäherung.

** neben möglichen Fehleinschätzungen bei der Vor-Ort-Erhebung können unter den hier aufgeführten Fällen auch solche gewerblichen Nutzungen in Wohnungen als Zweckentfremdung erfasst worden sein, für die eine bauordnungsrechtliche Genehmigung vorliegt. Es erfolgte kein Abgleich mit den durch die Bauordnung genehmigten Umnutzungen.

Quelle: Stadt Leipzig, 11880, Ingenieurkammer, Architektenkammer, Steuerberaterkammer, Landeszahnärztekammer, Deutscher Steuerberaterverband, Bundesweites Amtliches Anwaltsverzeichnis, eigene Erhebung

2.2.4. Bewertung der Ergebnisse

Da im Rahmen der Untersuchung kein Abgleich mit ggf. vorhandenen bauordnungsrechtlichen Genehmigungen durchgeführt wurde, ist davon auszugehen, dass ein gewisser Anteil der knapp 8.400 Wohnungen aus bauordnungsrechtlicher Sicht genehmigt wurde. Es ist zu beachten, dass gängige Zweckentfremdungsverbote in der Regel nur solche Zweckentfremdun-

gen ahnden, die zum Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses noch nicht etabliert waren. Bestehende Zweckentfremdungen (z.B. eine bereits seit Jahren ansässige Anwaltskanzlei) können in der Regel nicht verfolgt werden.

Für die Einschätzung des wohnungspolitischen Potenzials eines Zweckentfremdungsverbots für gewerblich genutzte Wohnungen wäre es deshalb erforderlich, die Zahl der zukünftig zu erwartenden Umnutzungen von Wohnraum in eine gewerbliche Nutzung zu kennen. Da durch die vorliegenden Untersuchungen nur der Status quo erfasst werden konnte und für eine Beobachtung einer zeitlichen Dynamik Folgeuntersuchungen in mehreren zeitlichen Abständen erforderlich wären, kann die Zahl der Umwandlungen nur geschätzt werden. Mögliche Ansätze sind:

- In der Gebäude- und Wohnungszählung 2011 wurden für Leipzig rund 3.800 gewerblich genutzte Wohnungen (in Wohngebäuden) ermittelt. Seitdem hätte sich ihre Zahl mehr als verdoppelt – dies entspräche einer jährlichen Zunahme von 630 Wohnungen. Jedoch wird die in der GWZ ermittelte Anzahl gewerblich genutzter Wohnungen als zu gering eingeschätzt, so dass diese Zahl nur ein erster Ansatzpunkt sein kann.
- Im Hinblick auf die statistischen Gewerbe-An- und Abmeldezahlen wird ersichtlich, dass die entsprechenden Gewerbesektoren, welche als Nachfrager von Wohnungen zur gewerblichen Nutzung auftreten können, ein deutliches Wachstum aufweisen. Allerdings kann nicht abgeschätzt werden, welcher Anteil sich tatsächlich in Wohnungen niederlässt.

Vor dem Hintergrund dieser Ansätze und angesichts steigender Büromieten sowie zunehmender Nachfrage nach Büroflächen kann für Leipzig geschätzt werden, dass zukünftig jährlich 200 bis 300 Wohnungen durch gewerbliche Nutzungen dem Wohnungsmarkt entzogen werden könnten. Durch die präventive Wirkung eines Zweckentfremdungsverbots und eine konsequente Nachverfolgung dieses Tatbestands könnten so zukünftig zahlreiche Wohnungen für Wohnzwecke gesichert werden.

2.3. Zweckentfremdung durch Leerstand

Sofern der Leerstand einer Wohnung als unverhältnismäßig oder spekulativ eingeschätzt wird, handelt es sich um eine Zweckentfremdung, da die Wohnung nicht gemäß ihrer baurechtlichen Genehmigung genutzt wird. Der Leerstand in der Stadt Leipzig ist insgesamt rückläufig. Der Umfang des Leerstandes wurde wie folgt im Rahmen dieser Untersuchung erhoben.

2.3.1. Methodischer Ansatz und Identifizierung von Verdachtsfällen

Für die Untersuchung des Ausmaßes an Zweckentfremdungen durch Leerstand wurde ebenfalls eine Vor-Ort-Erhebung durchgeführt. Zunächst wurden durch den Abgleich des Einwohnermelderegisters und der Gebäudedatei die Wohngebäude identifiziert, an denen keine oder

im Verhältnis zur Gebäudegröße kaum Personen gemeldet sind. Hierfür wurde auf die statistische Haushalgenerierung des Amtes für Statistik und Wahlen zurückgegriffen. Leerstände wurden dadurch definiert, dass die Zahl der „statistischen“ Haushalte im Einwohnermelderegister geringer war, als die Zahl der Wohneinheiten in der Gebäudedatei.⁹

Tabelle 11: Identifizierung von Verdachtsfällen des Leerstands

	Adressen	Wohnungen an Adressen laut Gebäudedatei	Verdachtsfälle nach Abgleich mit Haushalten (Wohnungen)
Wohnungsbestand	60.752	333.231	27.988
Adressen mit weniger Haushalten* als Wohnungen**	10.430	92.096	27.988
davon in Gebäuden ohne Haushalte*	1.700	6.792	6.792
davon in Gebäuden mit Haushalten* < Anzahl der Wohnungen	8.730	85.304	21.196

* Haushalte entsprechend der statistischen Haushalgenerierung durch das Amt für Statistik und Wahlen. Statistische Annäherung.

** Es wurden die Adressen ausgeschlossen, in denen gewerbliche Nutzungen verortet wurden. Diese Adressen werden in der Erhebung zur Zweckentfremdung durch gewerbliche Nutzung untersucht.

Quelle: Stadt Leipzig, eigene Auswertungen

Aus allen Verdachtsfällen wurde eine Stichprobe von 300 Adressen gezogen. Der Leerstand an 273 dieser Adressen konnte vor Ort überprüft und bewertet werden.

Bei der Vor-Ort-Erhebung stand im Mittelpunkt, zu erfassen, ob es sich bei dem einzelnen Objekt tatsächlich um ein Wohngebäude handelt, wie viele Wohnungen sich darin befinden, wie viele Wohnungen leer stehen, ob eine andere Nutzung/Zweckentfremdung (z. B. Gewerbe) vorliegt und wie, auch mit Blick auf das bauliche Umfeld, die Qualität des Wohnungsleerstands eingeschätzt werden kann (z.B. Vernachlässigung, Abriss-/Sanierungsvorbereitung). Die Vor-Ort-Erhebung der leerstehenden Objekte erfolgte zeitlich koordiniert mit der Erhebung zur Zweckentfremdung durch gewerbliche Nutzung. Anschließend wurden die Ergebnisse entsprechend der vorab durchgeführten Typisierung ausgewertet und gewichtet hochgerechnet.

2.3.2. Erhebungsergebnisse

Bei der Begehung konnten einige der zuvor identifizierten Verdachtsfälle fallen gelassen werden. Etwas mehr als die Hälfte der Wohnungen, die zuvor als Verdachtsfälle gewertet wurden, waren augenscheinlich bewohnt. Insgesamt standen 281 Wohnungen der Stichprobe leer. Darunter waren 54 Wohnungen in vollständig leerstehenden Gebäuden (siehe Tabelle 12).

⁹ Die Haushalgenerierung wurde vom Amt für Statistik und Wahlen auf der Grundlage des Melderegisters entlang statistisch Verfahren generiert. Die Zahl der Haushalte entspricht daher nicht der tatsächlich bestehenden Haushalte.

Die Leerstände treten relativ konzentriert auf. Einzeln leerstehende Wohnungen sind seltener (20%) und auch Einfamilienhäuser sind selten nicht bewohnt. Ca. ein Viertel der Wohnungen befindet sich in vollständig leerstehenden Mehrfamilienhäusern, und nahezu die Hälfte in Mehrfamilienhäusern, in denen noch weitere Wohnungen leer stehen (siehe Abbildung 16).

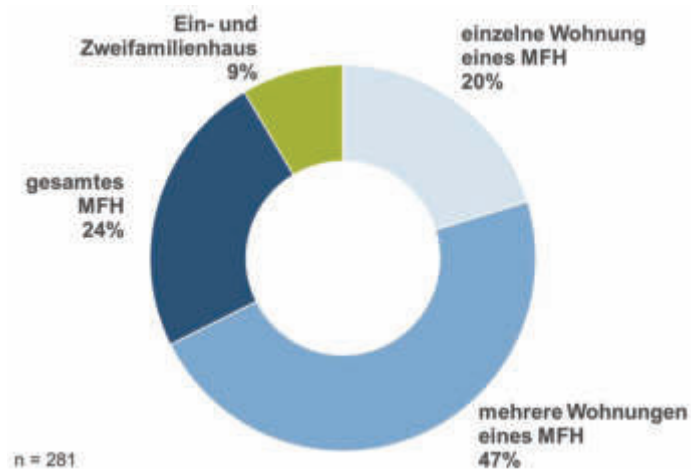
Tabelle 12: Ergebnisse der Begehung der Verdachtsfälle des Leerstands

	Adressen	Wohnungen an Adressen laut Gebäudedatei	Verdachtsfälle nach Abgleich mit Haushalten (Wohnungen)	erfasster Leerstand (Wohnungen)
Stichprobe: Adressen mit weniger Haushalten* als Wohnungen	273	2.329	620	281
davon in Gebäuden ohne Haushalte*	40	125	125	54
davon in Gebäuden mit Haushalten* < Anzahl der Wohnungen	233	2.204	495	227

* Haushalte entsprechend der statistischen Haushaltegenerierung durch das Amt für Statistik und Wahlen. Statistische Annäherung.

Quelle: eigene Erhebung

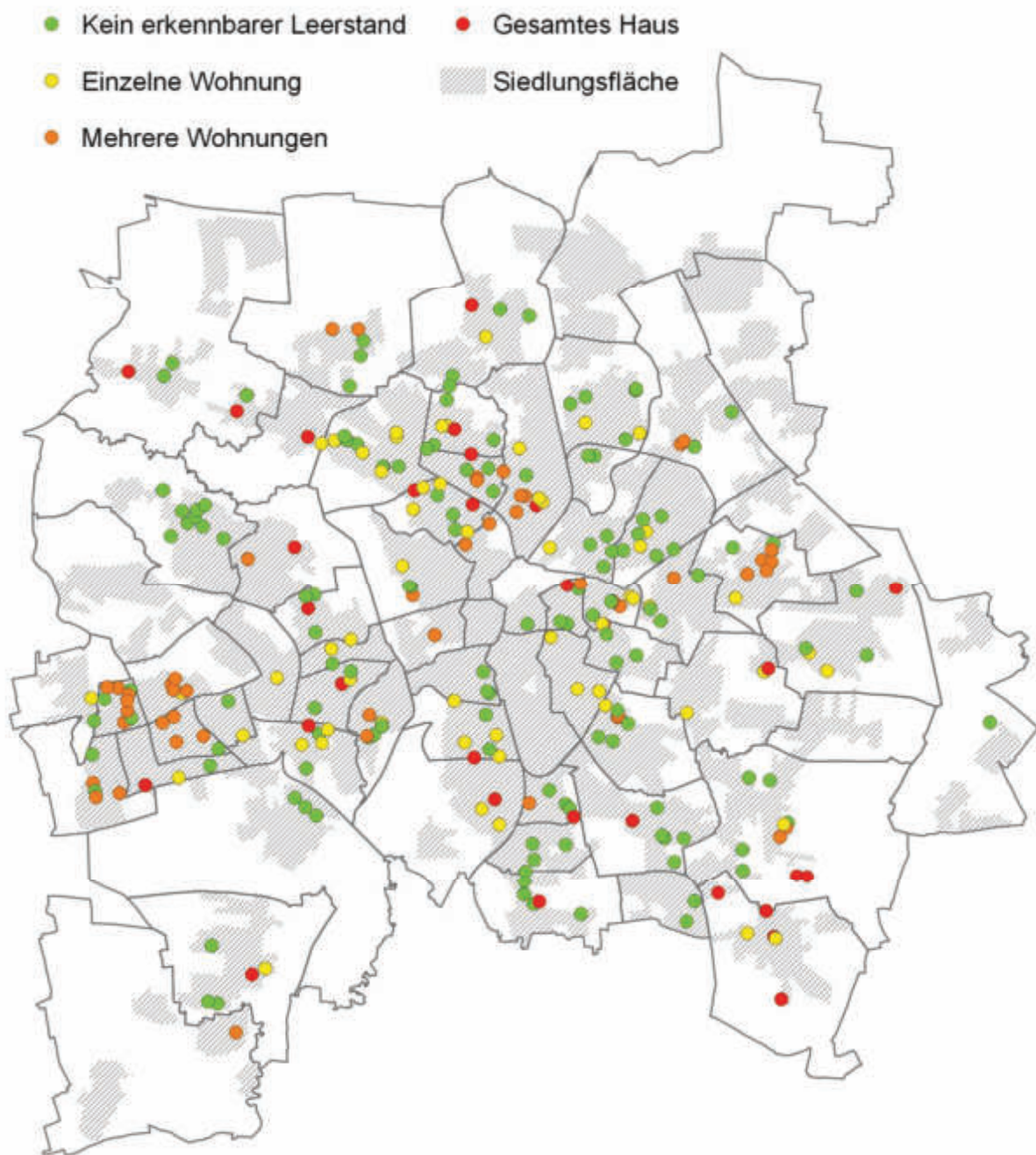
Abbildung 16: Verteilung des erfassten Leerstands in den Wohngebäuden



Quelle: eigene Erhebung

Die Verteilung der Leerstände im Stadtgebiet folgt dem baustrukturellen Muster. Gebäude, an denen kein Leerstand erkennbar war, bzw. solche mit nur einer einzeln leerstehenden Wohnung sind über das gesamte Stadtgebiet verteilt. Schwerpunkträume sind nicht erkennbar. In den Großwohnsiedlungen in Grünau und Paunsdorf sowie im Ortsteil Gohlis-Mitte / Eutritzsch konzentrieren sich Mehrfamilienhäuser, in denen mehrere Wohnungen leer stehen. Vollständig leerstehende Häuser befinden sich tendenziell eher in den Ortsteilen am Stadtrand.

Tabelle 13: Räumliche Verteilung der Leerstände



Quelle: eigene Erhebung, Kartengrundlage: Stadt Leipzig

2.3.3. Hochrechnung

In der Vor-Ort Erhebung konnten an 137 Adressen 281 leerstehende Wohnungen identifiziert werden. Wie die Stichprobe der gewerblichen Nutzung, wurde auch die Stichprobe zur Erfassung des Leerstands geschichtet gezogen (Verhältnis der statistisch generierten Haushalte pro Adresse zur Anzahl der Wohnungen), so dass die Hochrechnung ebenfalls geschichtet nach diesem Merkmal erfolgt. Für die Hochrechnung des Leerstands wurden zwei verschiedene Bezugsgrößen gewählt. Zum einen wurden die erfassten Leerstände auf alle Wohnungen der vorliegenden Verdachtsfälle bezogen (12%) und zum anderen auf die Differenz der Wohnungen, die sich aus der Haushaltegenerierung und der Anzahl der Wohnungen laut Gebäudedatei ergibt (statistisch ermittelter Leerstand, 45%).

Je nach Bezugsgröße der Hochrechnung unterscheiden sich die Ergebnisse zum Wohnungsleerstand in Leipzig leicht. Bezogen auf alle Wohnungen in den Adressen mit dem Verdacht auf Wohnungsleerstand ergibt sich eine Leerstandsquote von 3,5% (ca. 11.700 Wohnungen). Bezogen auf den statistisch ermittelten Leerstand ergibt sich eine Leerstandsquote von 3,8% (ca. 12.700 Wohnungen). Aus methodischer Sicht sind letztere Ergebnisse etwas stärker zu gewichten. Unter Berücksichtigung beider Ergebnisse wird für den weiteren Verlauf von 12.000-12.500 Wohnungen und einer Leerstandsquote von 3,7% ausgegangen.

Tabelle 14: Hochrechnung der Erhebungsergebnisse zur Zweckentfremdung durch Wohnungsleerstand auf die Gesamtstadt

	bezogen auf alle Wohnungen an Adressen laut Gebäudedatei	bezogen auf alle Verdachtsfälle nach Abgleich mit Haushalten
Wohnungsbestand	333.231	27.988
Verdachtsfälle: Adressen mit weniger Haushalten* als Wohnungen	92.096	27.988
davon in Gebäuden ohne Haushalte*	6.792	6.792
davon in Gebäuden mit Haushalten* < Anzahl der Wohnungen	85.304	21.196
In der Vor-Ort-Erhebung bestätigte Fälle	12%	45%
davon in Gebäuden ohne Haushalte*	43%	43%
davon in Gebäuden mit Haushalten* < Anzahl der Wohnungen	10%	46%
Hochrechnung für das Leipziger Stadtgebiet	11.720	12.654
in Gebäuden ohne gemeldete Haushalte*	2.934	2.934
in Gebäuden mit Haushalten* < Anzahl der Wohnungen	8.786	9.720
Anteil der durch Leerstand zweckentfremdeten Wohnungen am Leipziger Wohnungsbestand**	3,5%	3,8%

* Haushalte entsprechend der statistischen Haushaltegenerierung durch das Amt für Statistik und Wahlen. Statistische Annäherung.

** neben möglichen Fehleinschätzungen bei der Vor-Ort-Erhebung können unter den hier aufgeführten Fällen auch solche Wohnungen als Leerstand erfasst worden sein, die nur für einen kurzen Zeitraum (z.B. für Sanierungen) leer stehen und dem Wohnungsmarkt nicht dauerhaft entzogen werden.

Quelle: Stadt Leipzig, eigene Erhebung

2.3.4. Bewertung der Ergebnisse

In der vorliegenden Untersuchung wurden zum Jahreswechsel 2018/2019 durch einen Abgleich von Melderegister (Anzahl der Haushalte pro Adresse) und Wohngebäudedatei (Anzahl der Wohnungen pro Adresse) Verdachtsfälle für den Wohnungsleerstand identifiziert. Die Erhebung vor Ort erfolgte im März 2019, also keine 3 Monate nach dem statistischen Abgleich. Aus diesem Grund sind bei der Erhebung auch solche Wohnungen als Zweckentfremdung durch Leerstand erfasst worden, die eventuell nur für einen etwas längeren Zeitraum aus gerechtfertigten Gründen leer stehen (z.B. umfassendere Sanierungen). Nach Einschätzung der Stadt Leipzig und des Gutachters beträgt dieser fluktuationsbedingte Leerstand rund 1,5 % (ca. 5.000 WE).¹⁰

Von den verbleibenden leerstehenden Wohnungen liegen etwa 3.000 Wohnungen in komplett leerstehenden – zumeist sanierungsbedürftigen – Gebäuden. Hier kann mit einem Zweckentfremdungsverbot ein Abriss ohne Ersatzneubau ggf. verhindert werden und ein Ansatz für eine Reaktivierung des zumeist nicht marktaktiven Leerstands bestehen. Für die verbleibenden ca. 4.000 Wohnungen wird das Aktivierungspotential kurzfristiger eingeschätzt. Generell ist davon auszugehen, dass die Zahl der leerstehenden Wohnungen aufgrund der fortwährend Anspannung auf dem Leipziger Wohnungsmarkt in den nächsten Jahren noch weiter zurückgeht. Dieser Trend ist in dem aktuellen Monitoringbericht Wohnen der Stadt Leipzig für die vergangenen Jahre deutlich erkennbar. Zwar reduziert sich durch diese Entwicklung auf den ersten Blick das Aktivierungspotenzial einer Zweckentfremdungssatzung. Mit zunehmender Anspannung auf dem Wohnungsmarkt können jedoch auch neue Leerstandsursachen an Bedeutung gewinnen, die von Spekulationen auf dem Grundstücksmarkt motiviert sind. Auch in diesen Fällen bietet das Instrument des Zweckentfremdungsverbots einen Ansatzpunkt zur Verfolgung und Sanktionierung und kann eine präventive Wirkung entfalten.

Exkurs: Zweckentfremdung durch Abriss

In verschiedenen Städten und Studien wird auch der Abriss von Wohngebäuden als eine typische Form der Zweckentfremdung behandelt. Der Abriss von Wohngebäuden erfolgt in der Regel und ganz überwiegend im Vorfeld oder im unmittelbaren Zusammenhang mit einer beabsichtigten Neubebauung. Dieser Abriss würde nicht den Sachverhalt der Zweckentfremdung darstellen. Folgt auf einen Abriss jedoch kein Ersatzneubau, kann es sich um eine Zweckentfremdung handeln.

In der Stadt Leipzig sind die Abgangszahlen sehr gering, sodass die Zweckentfremdung durch Abriss derzeit nicht von Relevanz ist und keiner vertiefenden Untersuchung bedarf. Dennoch

¹⁰ Bei der Erhebung wurde festgestellt, dass eine Abweichung zwischen den statistisch ermittelten und den tatsächlich vorhandenen Haushalten besteht. Diese Abweichung kann zwar nicht abschließend beurteilt werden, jedoch ist es wahrscheinlich, dass auch vereinzelt in solchen Gebäuden leerstehende Wohnungen vorzufinden sind, die durch den statistischen Abgleich nicht als Verdachtsfälle identifiziert worden sind.

gilt es bei der weiteren Entwicklung eines Zweckentfremdungsverbotes den Abriss zu berücksichtigen, um zu dokumentieren, dass in der wachsenden Stadt Leipzig der Ersatzneubau bei Wohnungsabgängen ausdrücklich erwünscht ist.

2.4. Zusammenfassung des Umfangs der Zweckentfremdung in Leipzig

Insgesamt werden in Leipzig derzeit etwa 21.000 Wohnungen nicht zu Wohnzwecken genutzt. Das entspricht ca. 6% des gesamten Leipziger Wohnungsbestands. Besonders betroffen sind dabei Wohnungen im Innenstadtbereich, die sowohl für die Nutzung als Ferienwohnung als auch für andere gewerbliche Nutzungen ein besonders hohes Potenzial haben.

Tabelle 15: Übersicht über die Art und Anzahl der Zweckentfremdung in Leipzig

	Wohnungen	Anteil am Wohnungsbestand	Dynamik
Wohnungsbestand in Leipzig	333.231	100%	
durch Ferienwohnungen zweckentfremdet	ca. 600	0,2%	stark steigend
durch Gewerbe zweckentfremdet	ca. 8.400	2,5%	steigend
durch Leerstand zweckentfremdet	12.000-12.500	3,7%	rückläufig
Zweckentfremdete Wohnungen insgesamt	ca. 21.000	6,3%	

Quelle: eigene Erhebungen

Während bei der Zweckentfremdung durch Leerstand in den nächsten Jahren eher von einer abnehmenden Bedeutung auszugehen ist, ist vor allem im Bereich der Zweckentfremdung durch die Vermietung als Ferienwohnung ein weiterer Anstieg zu erwarten. Auch bei der Umnutzung von Wohnraum für andere gewerbliche Zwecke ist in den kommenden Jahren aufgrund der hohen Nachfrage auf dem Leipziger Büromarkt ein weiterer Zuwachs an zweckentfremdeten Wohnungen zu erwarten.

Angesichts der beschriebenen Dynamik wird geschätzt, dass pro Jahr ca. 500 zusätzliche Wohnungen zweckentfremdet werden. Dieser Wert entspricht rund 30 % der statistisch erfassten Baufertigstellungen des Jahres 2017 bzw. etwa 20 % der zu erwartenden Baufertigstellungen der kommenden Jahre.

3. Erfahrungen anderer Kommunen mit Zweckentfremdungsverboten

3.1. Übersicht über Zweckentfremdungsverbote in Deutschland

Die zunehmend angespannte Situation auf den Wohnungsmärkten deutscher Großstädte und die gleichzeitige Verbreitung von Sharing-Plattformen (v.a. Airbnb) hat einige deutsche Städte dazu bewogen, die Zweckentfremdung von Wohnraum mittels entsprechender Zweckentfremdungsverbote (z.B. in Form von Satzungen) einzuschränken. Während die meisten Kommunen diese Verfolgung und Sanktionierung erst in den letzten Jahren aufgenommen haben, kann lediglich die Stadt München auf eine langjährige Praxis in diesem Bereich zurückblicken.

Zentraler Anlass und wichtigster Tatbestand bei der Verfolgung von Zweckentfremdung ist in fast allen Städten die Vermietung von Wohnraum als Ferienwohnung. In München und Bonn steht dabei auch das Problem des Medizintourismus mit der damit verbundenen Vermietungspraxis im Vordergrund. Neben

den in Abbildung 17 aufgeführten Städten mit bestehenden Zweckentfremdungsverboten, gibt es in zahlreichen weiteren Städten derzeit Bestrebungen zur Einführung solcher Verbote.

3.2. Erkenntnisse aus der Praxis in Köln, Berlin und München

Für die Untersuchung der Zweckentfremdung von Wohnraum in Leipzig wurden in vier Kommunen mit bestehenden Zweckentfremdungsverboten Expertengespräche geführt, um die Ausrichtung und Anwendung der Verbote im Detail zu verstehen und daraus Anhaltspunkte für die Ausgestaltung und spätere Durchsetzung eines möglichen Verbots in Leipzig abzuleiten. Für die Gespräche wurden die Städte Köln und München, sowie die beiden Berliner Stadtbezirke Pankow und Friedrichshain-Kreuzberg ausgewählt. In Tabelle 16 sind die Eckpunkte der Zweckentfremdungsverbote zusammengestellt.

Abbildung 17: Städte mit Zweckentfremdungsverboten



Quelle: eigene Erhebung, Kartengrundlage: Stadt Leipzig
rot: untersuchte Kommunen dieser Untersuchung

Tabelle 16: Übersicht über die Zweckentfremdungsverbote in den untersuchten Städten

	Köln	München	Pankow	Friedrichshain-Kreuzberg
Einwohner	1.080.394	1.456.039	395.637	274.597
Zweckent-Verbot seit (letzte Aktualisierung)	04.07.2014	01.01.1972 (5.12.2017)	29.11.2013 (09.04.2018)	
Ferienwohnungen	indiv. Bewertung	ab 56 Tagen pro Jahr	ab 90 Tagen pro Jahr	
Gewerbe	ab 50% der Wohnfläche	ab 50% der Wohnfläche	ab 49% der Wohnfläche	
Leerstand	ab drei Monaten	ab drei Monaten	ab drei Monaten	
Abriss	Beseitigung von Wohnfläche ohne Ersatz	Beseitigung von Wohnfläche ohne Ersatz	Beseitigung von Wohnfläche ohne Ersatz	

Quellen: Stadt Köln, Stadt München, Land Berlin

3.2.1. Formelle Genehmigungen im Zusammenhang der Zweckentfremdung

Die Zweckentfremdungssatzungen machen in der Regel keine Ausnahme zwischen Wohnungen, die bauordnungsrechtlich umgewidmet wurden oder Wohnungen die bauordnungsrechtswidrig anders als zu Wohnzwecken genutzt werden. In den Berliner Ausführungsvorschriften über das Verbot der Zweckentfremdung (2. Änderung vom 22.03.2019) heißt es dazu beispielsweise, „(...) dass es sich um Räumlichkeiten handeln muss, die zur dauernden Nutzung als Wohnung tatsächlich und rechtlich geeignet sind.“ (ebd. unter Punkt 5). Das bedeutet, dass eine andere Nutzung zwar bauordnungsrechtlich genehmigt sein kann, die Räume deshalb aber ihren im Sinne des Zweckentfremdungsverbots schützenswerten Charakter als Wohnung beibehalten.

Eine weitere Form der Genehmigung im Zusammenhang der Zweckentfremdung ist die Registrierung von Ferienwohnungen und die Vergabe von sogenannten Registriernummern. Bei der Vergabe dieser Nummern wird geprüft, ob die Bedingungen einer im Sinne des Zweckentfremdungsverbots legalen Vermietung erfüllt werden (z. B. Vermietung der Wohnung als Ferienwohnung an weniger als 90 Tagen pro Jahr). Diese Registriernummern müssen bei Angeboten z. B. bei Internetinseraten angegeben werden („Registrierungspflicht“). In der Praxis zeigt sich dieses Vorgehen jedoch als problematisch. Zum einen erzeugt die Bearbeitung der Registrierungen einen hohen personellen Aufwand, und zum anderen erzeugen die Registriernummern nach Aussage v.a. der Gesprächspartner aus Berlin eine Scheinlegalität. Viele der Registriernummern würden für mehrere Wohnungen verwendet. Auch verbindet sich mit der Registrierung kein dauerhafter Nachweis über die Einhaltung der Vorgaben.

3.2.2. Identifizierung von Verdachtsfällen

In den Gesprächen mit den Experten der untersuchten Kommunen wurde deutlich, dass nicht auf eine zentrale Datengrundlage zurückgegriffen wird. Stattdessen wird primär auf Hinweise aus der Bevölkerung reagiert. Neben den hierzu von den Städten installierten eigenen Meldeplattformen gehen die Hinweise auch per Telefon, Mail, postalisch oder auf anderen Wegen ein. Lediglich die Stadt München setzt durch den Einsatz von Stadtteilteams (jeweils zwei Personen) etwas stärker auf eigenständige Recherchen.

Aus den unterschiedlichen Quellen ergaben sich für die untersuchten Kommunen in den vergangenen Jahren folgende Verdachtsfallzahlen:

- München: 1.739 Hinweise (WE) in 2018, davon 1.200 über Meldeplattform
 - davon ca. 23% Gewerbe, 4% Medizintourismus, 33% Ferienwohnungen, 39% Leerstand
 - davon sind 23% kein Wohnraum im Sinne der Zweckentfremdungssatzung (ältere Zahlen, abnehmend wegen wachsenden Anteil Ferienwohnungen)
- Köln: Hinweise auf 902 Wohnungen in 2018, derzeit Verfahren für ca. 1.500 Wohnungen
- Friedrichshain-Kreuzberg: ca. 50-80 Fälle pro Monat, ca. 40-50 Ferienwohnungen, Rest Leerstand (Hinweise, nicht unbedingt deckungsgleich mit Zahl der Wohnungen)

3.2.3. Verfahren der Nachverfolgung

Im Folgenden ist erläutert, wie sich das Verfahren der Nachverfolgung der identifizierten Verdachtsfälle gestaltet.

1. Nach dem Eingang der Meldung werden die dort geäußerten Angaben plausibilisiert und ergänzt. Dieser Vorgang läuft bei den unterschiedlichen Arten der Zweckentfremdung in verschiedener Weise ab.
 - Gewerbe: Besteht der Verdacht auf eine Zweckentfremdung durch eine gewerbliche Nutzung wird zunächst die Bauakte herangezogen und geklärt, ob es sich bei dem genannten Objekt um Wohnraum im Sinne der Zweckentfremdung handelt (München).
 - Ferienwohnung: Besteht der Verdacht auf eine Zweckentfremdung durch eine Vermietung der Wohnung als Ferienwohnung wird das Objekt zunächst auf den Vermittlungsplattformen gesucht und z.B. anhand der Zahl der Bewertungen abgeschätzt, ob es sich um eine regelmäßige Vermietung handelt. In Berlin wird zusätzlich geprüft, ob für die Wohnung eine Registriernummer vorliegt.

- Leerstand: Die Zweckentfremdung durch Leerstand wird in Köln und in Pankow nicht ernsthaft verfolgt. In München und in Friedrichshain-Kreuzberg erfolgt die Prüfung von Verdachtsfällen im Rahmen der Vor-Ort-Ermittlungen.
2. Bestätigt sich nach einer ersten Plausibilisierung der Verdacht einer Zweckentfremdung, werden in der Folge Vor-Ort-Ermittlungen durchgeführt. Dabei wird die betroffene Adresse aufgesucht und ersichtliche Hinweise auf eine Zweckentfremdung gesammelt (z.B. Schlüsselkästen, Beschriftung der Klingelschilder). Darüber hinaus werden Gespräche mit dem Hinweisgeber und sonstigen Nachbarn geführt. Auch die regelmäßige Wiederholung von Klingeln in der betroffenen Wohnung, um Vermietungszeiträume nachzuweisen, gehört zu den Methoden der Vor-Ort-Ermittlungen.
 3. In zeitlicher Nähe zu den Vor-Ort-Ermittlungen (kurz zuvor oder danach) findet eine erste Kontaktaufnahme mit den Verfügungsberechtigten statt. Hierzu müssen diese jedoch teilweise erst ermittelt werden. In dem Anschreiben werden die Verfügungsermächtigten zu einer Klärung / Stellungnahme aufgefordert. In Berlin verbindet sich dies bei ausreichenden Indizien in der Regel bereits mit dem Versand eines Bußgeldbescheids.
 4. Zeigt sich der Verfügungsermächtigte einsichtig und bestätigt ein Ende der Zweckentfremdung, erfolgt die weitere Nachverfolgung. Hierzu werden beispielsweise Auszüge aus dem Melderegister bemüht oder die Vorlage von Mietverträgen eingefordert. Auch danach sind weitere Nachkontrollen erforderlich. Diese erfolgen zum Teil auf Initiative der Stadt und zum Teil auf Hinweise (z. B. Abfrage bei Nachbarn/Hinweisgeber, Suche bei Vermittlungsplattformen).
 5. Der letzte Schritt in der Nachverfolgung ist die Durchführung von Gerichtsverfahren gegen Verfügungsberechtigte, die sich nicht einsichtig zeigen. In den untersuchten Städten ist dies kein seltenes Verfahren.
 - Friedrichshain-Kreuzberg derzeit 106 laufende Klagen
 - München: seit 2015 bis Mitte 2018 125 Gerichtsverfahren; bislang 69 zugunsten der Stadt, 7 gegen die Stadt, Rest lief Mitte 2018 noch

Dabei ist der Ausgang der Verfahren aus Sicht der Stadt überwiegend positiv. Aus Berlin wurde jedoch berichtet, dass die Überlastung der Gerichte dazu führe, dass bei Bußgeldverfahren oftmals Vergleiche angestrengt werden. In diesen werden die Bußgelder stark reduziert, was wiederum die abschreckende Wirkung untergräbt. In München hat sich dagegen mittlerweile eine Rechtssprechungspraxis gefestigt, was bei der Stadt eine Optimierung des Ermittlungsaufwands zur Folge hatte.

3.2.4. Ergebnisse der Nachverfolgung

Als Ergebnis der Nachverfolgung stehen zum einen die dem Wohnungsmarkt zurückgeführten Wohnungen und zum anderen die Höhe des vereinnahmten Bußgeldes. Letzteres dient der Ahndung der bisherigen Zweckentfremdung und liegt im Einzelfall im Ermessen des Amtes, das sich in der Regel an dem abgeschätzten Umsatz der Vermietung als Ferienwohnung bemisst. In den untersuchten Städten wurden in der Vergangenheit folgende Bußgelder festgesetzt und vereinnahmt.

- Köln im Zeitraum 7/2014 bis 6/2018 (im Zeitraum ansteigend wegen Einbezug von Ferienwohnungen seit 2017)
 - Festgesetzt: 316.000 €
 - Vereinnahmt: 77.500 €
- München im Zeitraum 2016 bis 8/2018 (in 12 Fällen wurde der Bußgeldrahmen von 50.000 € ausgeschöpft, mittlerweile Erhöhung des Bußgeldrahmens auf 500.000 €)
 - Ferienwohnungen: 188.440 €
 - Medizintourismus: 899.900 €
- Berlin im Zeitraum 2014 bis 2018
 - Festgesetzt: 3.200.000 €, davon 2.100.000 in Friedrichshain-Kreuzberg
 - Vereinnahmt: 400.000 € in Friedrichshain-Kreuzberg

Auch zu den zurückgeführten Wohnungen in Folge des Zweckentfremdungsverbots liegen aus den untersuchten Städten einige Zahlen vor.

- Berlin im Zeitraum 2014 bis 2017: 3953 Wohnungen, davon 1186 in Friedrichshain-Kreuzberg und 407 in Pankow
- München: Zeitraum 2008 bis 2014: 178 Wohnungen p.a.; 2015 bis 2017: 260 Wohnungen
- Köln im Zeitraum 7/2014 bis 6/2018: 470 Wohnungen (seit Anfang 2018 stark ansteigende Meldungen und Verfahrensanfänge wegen Einbezug von Ferienwohnungen)

Neben den zurückgeführten Wohnungen wurden in Folge des Zweckentfremdungsverbots teilweise auch Wohnungen über Ersatzwohnraumaufgaben geschaffen. Dies geschieht hauptsächlich bei der Genehmigung von Abbruch und Umwandlung von Wohnraum.

3.2.5. Benötigter Personaleinsatz

Die Nachverfolgung von Zweckentfremdungsverboten ist eine arbeitsaufwändige Verwaltungsaufgabe, die in allen Städten zum Aufbau eines eigenen Teams geführt hat. Auch in München, wo die Zweckentfremdung bereits seit den 1970er Jahren kontinuierlich verfolgt wird, führten die neueren Entwicklungen zu einer deutlichen Aufstockung des eingesetzten

Personals. In den einzelnen untersuchten Städten stellt sich die Personalausstattung der betroffenen Dienststellen wie folgt dar:

- Köln: 12,5 Stellen, davon 7 Verwaltungsmitarbeiter, 4,5 Ermittlerstellen und 1 Amtsjurist (in 2014 begonnen mit 3,5 Stellen)
- München: 29 Stellen (Vollzeitäquivalente, wahrscheinlich weitere drei Stellen in Zukunft), wachsend seit 2014, aufgeteilt in
 - Zweierteams als Vor-Ort-Ermittler in den Stadtbezirken (Außendienst / Innendienst)
 - Sonderermittlungsteam Ferienwohnungen (7 Stellen), herausgelöst aus dem Ortsbezug
- Pankow: 6 Vollzeitstellen (gehobener Dienst), davon ein Volljurist
- Friedrichshain-Kreuzberg: 8 Vollzeitstellen (unterstützt von Justiziarern des Bezirks)

4. Schlussfolgerungen

4.1. Mögliche Wirkung und Zielkonflikte eines Zweckentfremdungsverbots in Leipzig

In der Summe der durchgeführten Untersuchungen konnte festgestellt werden, dass derzeit ca. 21.000 Wohnungen in Leipzig nicht zu Wohnzwecken genutzt werden und pro Jahr ca. 500 Wohnungen hinzukommen. Vor dem Hintergrund des sich weiter anspannenden Leipziger Wohnungsmarkts gibt letzterer Wert, der rund 20% der zu erwartenden Baufertigstellungen der kommenden Jahre entspricht, Anlass zum Handeln. Da ein Zweckentfremdungsverbot von Wohnraum jedoch nicht nur wohnungspolitische Konsequenzen hat, wurden mögliche Auswirkungen eines Verbots auch mit den Vertretern verschiedener Fachämter diskutiert. Hierzu fand am 10. April 2019 ein verwaltungsinterner Workshop statt.

Insgesamt besteht ein Konsens, dass der Wohnraum bestmöglich geschützt sein soll und es oberstes Ziel ist, dass der vorhandene Wohnraum entsprechend seiner Zweckbestimmung genutzt wird. Darüber hinaus wäre die Beseitigung der Zweckentfremdung auch mit dem Ziel verbunden, ein politisches Signal zu senden. Es würde ein Bewusstsein dafür geschaffen, dass die Zweckentfremdung nicht rechtmäßig ist. Vermutlich würde vor allem für den dynamischen Markt der Ferienwohnungen eine abschreckende Wirkung erzeugt. Dennoch gibt es verschiedene Argumente, die für oder gegen das Vorgehen gegen bestimmte Arten der Zweckentfremdung sprechen.

Besonders kontrovers sind die Bewertungen hinsichtlich der Vermietung zu touristischen Zwecken. Gegen eine Nachverfolgung spricht, dass sich in den vergangenen Jahren die Trends im Tourismus verändert haben und mit der kleinteiligen Vermietung von Wohnungen die Bedürfnisse der Nachfrager aufgenommen werden. Das Angebot an Ferienwohnungen in Leipzig ist daher Teil des Wirtschaftsfaktors Tourismus. Um zeitgemäße Angebote für verschiedene Zielgruppen bereitzuhalten, sind diese Unterkünfte bedeutsam und schaffen die von den Nachfragern gewünschte Angebotsvielfalt im Beherbergungsgewerbe. Gleichwohl ist auf die Gleichbehandlung von Anbietern zu achten und Gewerbesteuer von den Anbietern der Ferienwohnungen einzutreiben. Seit Januar 2019 muss in der Stadt Leipzig außerdem eine Gästetaxe abgeführt werden. Die Einnahmen hieraus können positiv zum städtischen Haushalt beitragen, wenn sie von den Ferienwohnungsgästen erhoben werden. Aus Sicht der Wirtschaftsförderung und des Tourismus sollten daher die Angebote der Parahotellerie erhalten bleiben. Statt einer Nachverfolgung könnten auch Kooperationen mit Anbietern aufgebaut werden. Die Ferienwohnungen können sich zudem positiv auf die Quartiere auswirken. Durch die Vermietung von Ferienwohnungen kann der Leerstand in einzelnen Quartieren verringert werden und neue Investitionsmodelle können positive Impulse schaffen. Dennoch ist aktuell deut-

lich erkennbar, dass Ferienwohnungen sich in attraktiven Lagen befinden. Ihre positive Wirkung bleibt tendenziell eher aus, denn sie tragen in diesen Teilräumen zur Wohnungsknappheit bei. Der Markt der Ferienwohnungen hat sich in den vergangenen Jahren mit einer sehr großen Dynamik entwickelt und das Angebot wächst stetig. Aufgrund der Konzentration der Angebote in den knappen Teilmärkten der Stadt wäre das Vorgehen gegen die Zweckentfremdung von Wohnraum durch die Vermietung zu touristischen Zwecken ein politisches Signal, dass die Priorität der Wohnraumversorgung dokumentiert.

Für die Zweckentfremdung von Wohnungen zu gewerblichen Zwecken gibt es ebenfalls positive Argumente. Die Nutzung von Wohnungen für gewerbliche Zwecke kann lokal positive Impulse entfachen und neue Investitionen in die Quartiere bringen. Zusätzlich besteht ein Interesse daran, kleinen Unternehmen eine gute Grundlage für ihre Geschäftstätigkeit zu bieten und so zur wirtschaftlichen Entwicklung der Stadt beizutragen. Außerdem können hierdurch Wohnungen einer adäquaten Nutzung zugeführt werden, die ggf. für eine Wohnnutzung aufgrund sich verändernden Trends und Anforderungen nicht mehr geeignet erscheinen oder in denen aufgrund ihrer kleinräumigen Lage Wohnen nur mit Beeinträchtigungen möglich ist (z.B. durch Lärmbelastung). Darüber hinaus sind Zweckentfremdungen von Wohnungen zur gewerblichen Nutzung kein neues Phänomen. In vielen Quartieren bestehen diese Nutzungsformen schon lange und tragen zur gewünschten Nutzungsmischung in den Quartieren bei. Vor diesem Hintergrund erachten die Akteure es als vergleichsweise schwierig, diese Form der Zweckentfremdung zu verhindern. Außerdem konnten bei der durchgeführten Erhebung nicht die Fälle identifiziert werden, für die eine bauordnungsrechtliche Genehmigung der Nutzung vorliegt. Dennoch spricht für eine Nachverfolgung, dass viele der Unternehmen Standorte in den beliebten Lagen präferieren und somit in einzelnen Teilbereichen zur Wohnungsknappheit beitragen können.

Die Diskussionen um die Zweckentfremdung von Wohnungen durch (spekulativen) Leerstand bzw. Abriss wurden weniger kontrovers geführt. Vor allem für die Beseitigung von Leerstand wird das Verbot als Ergänzung zu den bisherigen Maßnahmen und Instrumenten betrachtet und stellt einen zusätzlichen Ansatzpunkt dar. Im Fall der Zweckentfremdung durch Abriss ist die Wirkung eines Verbots insofern eingeschränkt, als dass es nur wenige Fälle pro Jahr gibt. Jedoch findet derzeit kein oder nur wenig Ersatzneubau bei Abriss statt, was aus Sicht der Fachämter Handlungsbedarf erfordert.

Zusammengefasst sehen wir insbesondere drei Themen, die bei der weiteren Diskussion um die Einführung eines Zweckentfremdungsverbots politisch bewertet und gegenüber den wohnungspolitischen Argumenten für ein solches Verbot abgewogen werden sollten.

- Durch die Nutzung von Wohnungen als Ferienwohnungen entstehen neue Beherbergungsangebote, die zusätzliche touristische Potenziale erschließen. Dabei wirken

mehrere Effekte zusammen: die Ausweitung des Angebotes, der erhöhte Wettbewerbsdruck für die klassischen Beherbergungsangebote (mit Wirkung auf Preis und Qualität) und schließlich die Ergänzung des Beherbergungsangebotes um einen neuen Angebotstypus und den damit verbundenen Vermarktungsweg. Hierdurch können neue Zielgruppen erschlossen werden. In der Summe dürften belebende Effekte nicht nur für den Tourismussektor entstehen, sondern auch für alle mit ihm verflochtenen Bereiche (Gastronomie, Einzelhandel, Kultur, Nahverkehr etc.).

- Ein weithin akzeptiertes Leitbild der Stadtentwicklung ist die Nutzungsmischung (Leipzig Charta). Dies umfasst insbesondere auch die Anreicherung von Wohnquartieren mit gewerblichen Nutzungen. Kurze Wege und die Dienstleistungsversorgung der Wohnbevölkerung sind die entscheidenden Vorteile. Auch können positive Wirkungen auf die Lebendigkeit der Quartiere entstehen. Gerade in monofunktionalen Wohnquartieren setzt dies in gewissem Umfang eine Umnutzung von Wohnen zu Gewerbe voraus.
- Schließlich lässt sich auch das zunächst theoretische Argument heranziehen, dass flexible Nutzungsmöglichkeiten des Gebäudebestands dazu führen, dass die einzelnen Flächen jeweils der wirtschaftlich besten Nutzung zugeführt werden. Daraus entstehen unterschiedliche Wohlfahrtseffekte: Es werden Möglichkeiten der Einkommenserzielung erschlossen. Ferner erhalten die Nutzungen mit der höchsten Zahlungsbereitschaft einen Zugang zu den jeweiligen Flächen. Dies kann auch bedeuten, dass Haushalte mit einer hohen Wertschätzung für eine Kombination von Wohnen und Arbeiten, ihre gewerblichen Aktivitäten in die Nähe der Wohnung verlagern möchten (z. B. Selbständige, die Anforderungen aus Berufstätigkeit und Kinderbetreuung miteinander vereinbaren müssen).

Eine wirtschaftliche Kosten-Nutzen-Abwägung wird durch die potenziell hohe Bedeutung der präventiven Wirkung einer Zweckentfremdungssatzung erschwert. Dabei ist es plausibel anzunehmen, dass die Effizienz der Zweckentfremdungsvermeidung im Zeitablauf steigt. Gerade bei einer konsequenten Umsetzung wird das Zweckentfremdungsverbot rasch bekannt und die Versuchung, Wohnraum im Sinne einer Zweckentfremdung anderweitig zu nutzen, wird sinken. Anhaltspunkte für eine notwendige personelle Ausstattung der Stadt Leipzig zur Durchsetzung eines Zweckentfremdungsverbots sind in Kapitel 4.3 ausgeführt.

4.2. Empfehlungen zu wesentlichen Inhalten eines möglichen Zweckentfremdungsverbots

Sollte die Stadt Leipzig nach Abwägung der oben genannten Argumente – den Erlass einer entsprechenden Rechtsgrundlage durch den Freistaat Sachsen vorausgesetzt – eine Ent-

scheidung für ein Zweckentfremdungsverbot treffen, so empfehlen wir auf Grundlage der Erfahrungen aus den untersuchten anderen Städten und der Struktur der in Leipzig vorgefundenen Zweckentfremdung folgende Regelungen zu den unterschiedlichen Formen der Zweckentfremdung von Wohnraum.

Zweckentfremdung durch die Nutzung als Ferienwohnung

In den meisten Zweckentfremdungsverboten wird für die Vermietung als Ferienwohnung eine Obergrenze von Tagen festgelegt, bis zu der diese Form der Nutzung erlaubt wird. In der Regel beläuft sich diese Spanne auf 60 bis 120 Tage im Jahr.

Die durchgeführten Erhebungen der Ferienwohnungsangebote haben gezeigt, dass relativ klar in solche Wohnungen unterschieden werden kann, die dauerhaft als Ferienwohnungen angeboten werden und solche, die nur zeitweise zu diesen Zwecken angeboten werden. Vorausgesetzt ein Zweckentfremdungsverbot solle v.a. die dauerhafte Nutzung als Ferienwohnung in den Blick nehmen, ließe sich aus dieser Erkenntnis ableiten, dass der Zeitraum für eine legale Ferienwohnungsvermietung nicht zu eng gefasst werden muss. Auf der anderen Seite wurde in den Gesprächen mit den Mitarbeitern in den für die Durchsetzung der Zweckentfremdungsverbote zuständigen Ämtern deutlich, wie aufwändig der Nachweis einer solchen Nutzung bereits für kurze Zeiträume ist.

Bei der Festlegung eines solchen Zeitraums stellt sich also folgendes Abwägungsproblem. Wird die Schwelle niedrig festgelegt (also z.B. auf 60 Tage), so wird es für besonders mobile Haushalte nicht mehr möglich, sich eine Wohnung in Leipzig zu halten und diese für längere Zeiträume oder regelmäßig über kürzere Zeiträume zu vermieten, sich darüber ein Einkommen zu sichern und einen Beitrag zum Beherbergungsangebot in Leipzig zu leisten.¹¹ Dasselbe gilt auch für Eigenheime mit (abgeschlossenen) Einliegerwohnungen, welche die Eigentümer nicht dauerhaft an Mieter vermieten wollen. Eine entsprechende Regelung würde eine nicht unerhebliche Einschränkung für solche Lebensstile und den ursprünglich mit Plattformen wie Airbnb verfolgten Sharing-Gedanken darstellen und eine effizientere Nutzung von Wohnraum verhindern. Wird die Schwelle hoch festgelegt (z.B. auf 120 Tage), so wird der Nachweis einer Zweckentfremdung für die durchsetzenden Behörden deutlich erschwert und der mögliche Ertrag eines Zweckentfremdungsverbots (etwa gemessen an der Zahl zurückführbarer Wohnungen) reduziert. Als leicht rückführbare Wohnungen haben sich in den befragten Städten solche

¹¹ Beispiel: Bietet ein/e Wochenendpendler/in die Wohnung, in der er/sie unter der Woche wohnt, an den Wochenenden als Ferienwohnung an, so sind dies $52 \times 2 = 104$ Tage im Jahr. Wird die Wohnung z.B. über Airbnb angeboten, würde der Fall bei einem entsprechenden Zweckentfremdungsverbot geahndet. Wird die Wohnung nicht angeboten, würde sie an den Wochenenden ungenutzt leer stehen. Dies wäre zwar im Falle einer konsistenten Auslegung eines Zweckentfremdungsverbots ebenfalls zu ahnden, in der Realität wohl aber weder vermittelbar noch nachweisbar.

Fälle gezeigt, in denen Mieter ihre angemietete Wohnung als Ferienwohnungen weitervermieten. Dieses Verhalten ist in der Regel in den Mietverträgen ausgeschlossen und kann durch Kontaktierung des Vermieters in den meisten Fällen beendet werden.

Eine weitere Frage bei der Umsetzung eines Zweckentfremdungsverbots von Wohnraum durch Ferienwohnungsnutzung, ist die nach dem Grad der Zusammenarbeit mit Online-Plattformen wie Airbnb. Eine mögliche und in manchen Städten praktizierte Form der Zusammenarbeit ist die Vergabe von sogenannten Registriernummern. Diese können von den Vermietern von Ferienwohnungen bei der Stadt beantragt werden und werden dann den jeweiligen Angeboten im Internet zugeordnet. Das Problem bei diesem Verfahren ist jedoch, dass sich im Zuge der Registriernummernvergabe nicht prüfen lässt, in welchem Umfang die Wohnung anschließend tatsächlich angeboten wird. Über die Registriernummer erhält das Angebot den Anschein einer Legalität, für die es keinen Nachweis gibt, auch weil etwa Airbnb einen kontinuierlichen Datenaustausch bisher verweigert. Sollte bei der Vergabe der Nummern der Versuch unternommen werden, zumindest das Vermietungsverhalten in der Vergangenheit zu überprüfen, so ist die Nummernvergabe (bei derzeit rund 2.200 Angeboten) mit einem nicht unerheblichen Aufwand verbunden. Die Erfahrung aus Berlin zeigt, dass mit diesem Verfahren die eigentliche Ermittlungsarbeit der zuständigen Ämter über Monate blockiert ist. Zusammengefasst empfiehlt sich für die Stadt Leipzig mit der Einführung der Registrierpflicht noch abzuwarten, bis ggf. die aktuell laufenden gerichtlichen Bestrebungen der Stadt München zur Informationspflicht von Online-Plattformen erfolgreich waren und die Registrierung einen echten Mehrwert für die Nachverfolgung der Zweckentfremdung bietet.

Zweckentfremdung durch gewerbliche Nutzung

Wesentliche Regelungsinhalte eines Zweckentfremdungsverbots bezüglich der gewerblichen Nutzung von Wohnraum beziehen sich zum einen auf den Anteil der Wohnfläche einer Wohnung, der für gewerbliche Zwecke genutzt wird und zum anderen auf die Frage, inwiefern bestimmte Nutzungen aufgrund ihrer Funktion (z.B. Versorgung) oder ihrer Etablierung (Stichtagregelung) von dem Verbot ausgenommen werden.

Bestehende Zweckentfremdungsverbote definieren eine gewerbliche Zweckentfremdung ab einem Anteil von 50% an der Wohnfläche einer Wohnung. Das heißt, der gewerblich genutzte Anteil der Wohnfläche einer Wohnung muss unter 50% betragen. Für eine Abweichung von diesem Regelfall liegen keine Argumente vor.

Auch mit der Frage nach einer Stichtagregelung wird in den bestehenden Zweckentfremdungsverboten einheitlich verfahren. In der Regel sind nur solche gewerblichen Nutzungen als Zweckentfremdung zu werten und entsprechend zu ahnden, die nach Inkrafttreten des Zweckentfremdungsverbots aufgenommen wurden. Bereits länger bestehende Nutzungen genießen eine Art „Bestandsschutz“. Eine Abweichung von dieser etablierten Regelung ist zum einen

aus stadtökonomischen Gründen nicht zu empfehlen (Schädigung der betroffenen Gewerbe) und zum anderen vermutlich rechtlich nicht durchsetzbar.¹² Aus diesem Grund beschränkt sich das Verbot auf zukünftig neu umgewandelte Wohnungen. In der Praxis der untersuchten Städte mit Zweckentfremdungsverboten spielen diese Fälle gegenüber den Ferienwohnungen eine untergeordnete Rolle. Viele der von Bürgerinnen und Bürgern gemeldeten Verdachtsfälle entpuppen sich als entweder baulich vorgesehene oder bereits langjährig etablierte Nutzungen. Die Aufnahme des Tatbestands in ein Zweckentfremdungsverbot wird jedoch (eine öffentlichkeitswirksame Bekanntmachung vorausgesetzt) sicherlich eine präventive Wirkung entfalten. Das Risiko ein gerade eröffnetes Gewerbe aufgrund eines Zweckentfremdungsverbots wieder schließen bzw. verlagern zu müssen, wird den allermeisten Gewerbetreibenden zu hoch und vermeidbar erscheinen.

Schließlich stellt sich die Frage, inwiefern bestimmte Nutzungen generell von der Zweckentfremdung ausgeschlossen werden sollen. So waren in der ersten Fassung des Berliner Zweckentfremdungsverbots nicht-wohnliche Nutzungen von dem Verbot ausgenommen, die eine kleinräumige Versorgungsfunktion erfüllen (z.B. in den Bereichen Gesundheit, Erziehung, Ausbildung). In der aktuellen Fassung vom 09.04.2018 steht die Ausnahme dieser Nutzungen unter dem Vorbehalt, dass „(...) andere Räume nicht zur Verfügung stehen oder nicht zeitgerecht geschaffen werden können“ (§ 3 Abs. 2 ZwVbG). In München werden in der Auslegungspraxis solche Nutzungen toleriert, die der umliegenden Bevölkerung dienen (z.B. Sozialberatungen). Auch für ein Zweckentfremdungsverbot für Leipzig bietet es sich an, eine Formulierung zu finden, die für gewünschte Versorgungsangebote einen begründeten Ausnahmefall erlaubt.

Zweckentfremdung durch Leerstand

Ähnlich wie bei der Zweckentfremdung durch die Nutzung als Ferienwohnung ist auch bei dem Tatbestand des Leerstands zu regeln, ab welchem Zeitraum eine solche (Nicht-)Nutzung von Wohnraum geahndet werden soll. Entscheidend für die Festlegung des Zeitraums ist, dass fluktuationsbedingte Leerstände in der Zeit zwischen Auszug des alten und Einzug der neuen Bewohner und damit ggf. verbundener Renovierungsarbeiten nicht eingeschlossen werden. Andere Städte sehen hierfür einen Zeitraum von mindestens drei Monaten vor. Dieser Zeitraum ist in der Regel jedoch so knapp gefasst, dass größere Sanierungs- oder Modernisierungsmaßnahmen ebenfalls in das Verfolgungsraster fallen. Für solche Fälle gilt es, flexible und verwaltungstechnisch praktikable Lösungen zu finden (z.B. Wiedervorlage nach erstmaliger Prüfung eines Falls erst wieder nach 6 Monaten).

¹² vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 07. Juli 2010 - 2 BvL 14/02 -

Wichtig für die Verfolgung leerstandsbedingter Zweckentfremdung sind vor allem die anzuwendenden Strategien im Umgang mit unterschiedlichen Fallkonstellationen, die einem Leerstand zugrunde liegen können. Anders als etwa in München und Köln wird es in Leipzig nach wie vor Standorte geben, an denen wohnungswirtschaftliche Investitionen nicht oder nur schwach rentierbar sind und Wohnungsleerstand als Folge mangelnder Standortqualitäten auftritt. Für solche Fälle sind Methoden der Stadterneuerung / Eigentümeraktivierung zielführender als die Durchsetzung eines Zweckentfremdungsverbots. In anderen Fällen, in denen eine Vermietung des Wohnraums unmittelbar möglich oder die Wirtschaftlichkeit von notwendigen Instandsetzungsmaßnahmen zweifelsfrei gegeben ist, kann ein Zweckentfremdungsverbot sinnvoll eingesetzt werden. Wie auch bei den anderen Tatbeständen ist auch für den Wohnungsleerstand davon auszugehen, dass ein großer Teil des Effekts durch die präventive Wirkung des Verbots erzielt wird. Für die verbleibenden Fälle, die beispielsweise in spekulationsgeleiteten Interessen oder in der Handlungsunfähigkeit der Eigentümer (z.B. Erbengemeinschaften, fehlendes wirtschaftliches Urteilsvermögen oder Interesse) begründet sind, sind entsprechende Bußgelder zu verhängen. Im Berliner Bezirk Pankow werden aktuell in ersten Fällen Treuhänder eingesetzt, die leerstehende Immobilien instand setzen, vermieten und von den Mieteinnahmen ihre Arbeit und die entstandenen Baukosten finanzieren. Anschließend werden die dann vermieteten Objekte wieder an die Eigentümer übergeben. Eine entsprechende Regelung ist im Berliner Zweckentfremdungsverbot vorgesehen (§ 4b ZwVbG). Erste Fälle eines solchen Durchgreifens der Stadt könnten die abschreckende und präventive Wirkung eines Zweckentfremdungsverbots noch verstärken.

4.3. Hinweise für die Umsetzung

Neben den Darstellungen zum Umgang der untersuchten Städte mit einzelnen Fragestellungen, die sich bei der Umsetzung eines Zweckentfremdungsverbots ergeben (siehe Kapitel 3), werden im Folgenden vor allem die organisatorischen Aspekte vertieft dargestellt.

Die Einführung eines Zweckentfremdungsverbots geht mit der Neuschaffung einer entsprechenden Organisationseinheit und notwendigen Personalstellen einher. In den untersuchten Städten mit bestehenden Zweckentfremdungsverboten waren die bearbeitenden Stellen den Wohnungsämtern der jeweiligen Städte zugeordnet. Je nach Kommune sind diese wiederum entweder dem Bau- oder dem Sozialdezernat untergeordnet. Aus den Erfahrungen der befragten Kommunen erscheint es uns als leichter Vorteil, wenn die neu geschaffene Stelle im Sozialdezernat angesiedelt sind, da typischerweise dort der Umgang mit Publikumsverkehr üblicher ist als in Baudezernaten, so dass sich leichte Vorteile in der Kommunikation mit den betroffenen Eigentümern ergeben können. In jedem Fall ist es angeraten von Beginn an eine strukturierte Zusammenarbeit und klare Kommunikationswege zwischen thematisch betroffenen Fachbereichen zu implementieren. So ist es insbesondere wichtig, dass die Arbeitsteilung

zwischen der neu zu schaffenden Einheit und dem Bauordnungsamt klar und allen bekannt ist. Auch in der Kommunikation mit den betroffenen Wohnungseigentümern muss eindeutig mitgeteilt werden, dass eine bauordnungsrechtliche Genehmigung einer abweichenden Nutzung keinen Einfluss auf eine Verfolgung aufgrund des Zweckentfremdungsverbots hat. Andersherum sollte im Falle einer Prüfung der Zweckentfremdung auch der bauordnungsrechtliche Status für die jeweiligen Bearbeiter/innen möglichst unkompliziert ermittelbar sein, so dass ggf. aus zwei Richtungen Druck auf den Eigentümer aufgebaut werden kann.

Die Fallstudien aus den anderen Städten haben darüber hinaus gezeigt, dass ein hoher Personalaufwand betrieben werden muss, um die Zweckentfremdung von Wohnraum effektiv zu unterbinden. Die jeweils befragten Verantwortlichen betrachten ihre Tätigkeit als sehr wertvoll und empfinden den Aufwand als gerechtfertigt. Abgeleitet aus dem Personalstand der untersuchten Städte, der jeweiligen Stadtgröße und den jeweiligen Herausforderungen vor Ort, gehen wir für Leipzig von einem notwendigen Personaleinsatz von 8 bis 10 Vollzeitstellen aus. Unter diesen Stellen erscheint es erforderlich, mindestens einen Volljuristen für die Begleitung der Verfahren und die Bearbeitung der mit hoher Wahrscheinlichkeit anfallenden gerichtlichen Auseinandersetzungen einzusetzen.

Neben der erforderlichen personellen Ausstattung bei Erlass eines Zweckentfremdungsverbots ist die öffentliche Information über das Verbot ein zweiter wesentlicher Aspekt, um die Zweckentfremdung nachhaltig einzuschränken. Zum einen dient eine Öffentlichkeitskampagne der Steigerung der präventiven Wirkung durch die Information der betroffenen Nutzer und Eigentümer. Es ist davon auszugehen, dass ein Teil der Nutzer und Eigentümer aus Rechtschaffenheit oder Furcht vor Bestrafung von einer weiteren Zweckentfremdung ablässt. Zum anderen sollte eine Öffentlichkeitskampagne dazu genutzt werden, auf eine Meldeplattform aufmerksam zu machen, auf der Bürgerinnen und Bürger Meldungen zu Verdachtsfällen von Zweckentfremdung abgeben können. Die Meldeplattform dient als zentraler Ausgangspunkt für die Ermittlungen zum Zweckentfremdungsverbot und sollte entsprechend einfach zu handhaben sein. Die Erfahrungen aus den untersuchten Städten zeigen, dass nur in absoluten Ausnahmefällen die bestehenden Plattformen z.B. für persönliche Auseinandersetzungen zwischen Nachbarn missbraucht werden.