

Vorlage		Vorlage-Nr:	FB 23/0533/WP17
Federführende Dienststelle: Fachbereich Immobilienmanagement		Status:	öffentlich
Beteiligte Dienststelle/n: Fachbereich Wohnen, Soziales und Integration		AZ:	
		Datum:	15.01.2019
		Verfasser:	Dez. VI
Aufstellung einer Zweckentfremdungssatzung hier: Sachstandsbericht über Airbnb in Aachen sowie Maßnahmen zur Beseitigung des Leerstands Block Adalbertstraße / Kaiserplatz / Stiftstraße			
Beratungsfolge:			
Datum	Gremium	Zuständigkeit	
05.02.2019	Wohnungs- und Liegenschaftsausschuss	Entscheidung	

Beschlussvorschlag:

Der Wohnungs- und Liegenschaftsausschuss nimmt den Sachstandsbericht der Verwaltung zu den Themen Airbnb sowie Leerstand im Bereich Adalbertstraße zur Kenntnis und beauftragt die Verwaltung, eine Zweckentfremdungssatzung für die Stadt Aachen aufzustellen.

Finanzielle Auswirkungen

	JA	NEIN	
		X	

Investive Auswirkungen	Ansatz 20xx	Fortgeschriebe- ner Ansatz 20xx	Ansatz 20xx ff.	Fortgeschriebe- ner Ansatz 20xx ff.	Gesamt- bedarf (alt)	Gesamt- bedarf (neu)
Einzahlungen	0	0	0	0	0	0
Auszahlungen	0	0	0	0	0	0
Ergebnis	0	0	0	0	0	0
+ Verbesserung / - Verschlechterung	<i>0</i>		<i>0</i>			
	Deckung ist gegeben/ keine ausreichende Deckung vorhanden		Deckung ist gegeben/ keine ausreichende Deckung vorhanden			

konsumtive Auswirkungen	Ansatz 20xx	Fortgeschriebe- ner Ansatz 20xx	Ansatz 20xx ff.	Fortgeschriebe- ner Ansatz 20xx ff.	Folgekos- ten (alt)	Folgekos- ten (neu)
Ertrag	0	0	0	0	0	0
Personal-/ Sachaufwand	0	0	0	0	0	0
Abschreibungen	0	0	0	0	0	0
Ergebnis	0	0	0	0	0	0
+ Verbesserung / - Verschlechterung	<i>0</i>		<i>0</i>			
	Deckung ist gegeben/ keine ausreichende Deckung vorhanden		Deckung ist gegeben/ keine ausreichende Deckung vorhanden			

Erläuterungen:

In der Sitzung des Wohnungs- und Liegenschaftsausschusses vom 23.01.2018 wurde unter dem Tagesordnungspunkt „Sachstandsbericht über Airbnb in Aachen“ die Entwicklung des Homesharinganbieters Airbnb in Aachen dargestellt. Im Fazit wurde festgehalten, dass Airbnb in Aachen präsent ist, jedoch aufgrund der intransparenten Datenlage nicht detailliert festzustellen ist, inwieweit das Homesharingportal gravierenden negativen Einfluss auf die Wohnungsknappheit in Aachen hat.

Es wurde festgelegt, dass nach Jahresfrist erneut zu berichten ist.

Dass eine Wohnungsknappheit in Aachen vorherrscht, zeigt die aktuelle Wohnungsmarktberichterstattung sowie die kürzlich veröffentlichte Bevölkerungsprognose. So ist festzustellen, dass gegenwärtig ca. 4.500 Wohneinheiten im Stadtgebiet fehlen. Bis zum Jahr 2035 werden voraussichtlich mehr als 10.000 neue Wohneinheiten benötigt. Diese Unterdeckung führt – wie bereits mehrfach berichtet – bereits jetzt zu Mietsteigerungen und damit zu einer zunehmenden Anspannung im öffentlich-geförderten und unteren freifinanzierten Preissegment. Da bezahlbarer Wohnraum im Stadtgebiet Aachen fehlt, sind auch Verdrängungseffekte in das Umland zu verzeichnen.

Airbnb in Aachen (2017)

Der Verwaltung wurde seitens Airbnb in 2018 erneut ein kurzer Bericht über die Vermietungen, Anbieter, Nutzer etc. in Aachen für das Jahr 2017 zur Verfügung gestellt. Wie auch im vergangenen Jahr sei jedoch darauf hingewiesen, dass die nachfolgenden, aus dem vorgenannten Bericht übernommenen Zahlen mangels alternativer Daten nicht überprüfbar sind.

Die aussagekräftigste Zahl, die in dem Bericht für 2017 angegeben ist, ist die der aktiven Unterkünfte. Als aktive Unterkunft beschreibt Airbnb alle Unterkünfte, die während einer Suche auf der Airbnb-Website erscheinen. Hierzu zählen sowohl ganze Unterkünfte als auch einzelne Privatzimmer in einer Unterkunft oder gemeinsam genutzte Zimmer. Zum Stand 31.12.2017 sind die aktiven Unterkünfte mit 520 angegeben. Dies ist im Vergleich zum Jahr 2016 (393 aktive Unterkünfte) ein Plus von 127 Unterkünften bzw. eine 32 %ige Steigerung.

Zu der Anzahl der Gastgeber (Vermieter) hat Airbnb für 2017 keine Angaben gemacht. Im Jahr 2016 wurden 300 Gastgeber angegeben. Überträgt man die prozentuale Steigerung der aktiven Unterkünfte auch auf die Gastgeber, so ist davon auszugehen, dass im Jahr 2017 rund 400 Gastgeber Unterkünfte angeboten haben.

Weiterhin wird die Gesamtzahl der Airbnb-Gastankünfte in 2017 mit 13.500 beziffert – eine Steigerung von 3.500 im Vergleich zum Vorjahr. Die durchschnittliche Verweildauer pro Gast beträgt dabei unverändert 3,5 Nächte.

Betrachtet man nun nicht die Verweildauer der Gäste, sondern die gebuchten Nächte pro Unterkunft, so ist bemerkenswert, dass 11 % aller Unterkünfte an 120 bis 180 Nächten vermietet wurden (7% in 2016), 7 % sogar für mehr als 180 Nächte (8 % in 2016).

Übersicht Vergleich der Jahre 2016 und 2017:

	2016	2017
Aktive Unterkünfte	393	520
Gastgeber	300	400 (Schätzung)
Gastankünfte	10.000	13.500
Anteil Vermietungen an 120 – 180 Nächten	7 %	11 %
Anteil Vermietungen an über 180 Nächten	8 %	7%

Vermietung als Ferienwohnung mit Gewinnerzielungsabsicht

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW hat in einer Stellungnahme für den Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen vom 10.01.2019 festgestellt, dass „die Überlassung von Wohnraum als Ferienwohnung zur weiteren Anspannung des Wohnungsmarktes [führt] – vor allem in den städtetouristisch attraktiven Metropolen, an bedeutenden Messe- und Medizinstandorten sowie in einzelnen Universitätsstädten“.

Wie bereits in der Vorlage vom 23.01.2018 beschrieben, gibt es neben den Anbietern, die ihre eigene Wohnung nur für einen bestimmten Zeitraum (bspw. während einer Urlaubsabwesenheit) anbieten, auch solche, die eine oder mehrere Unterkünfte für verschiedenste Zeiträume vermieten. Hier liegt der Verdacht nahe, dass es sich um Anbieter handelt, die Unterkünfte ganzjährig als Ferienwohnung mit Gewinnerzielungsabsicht anbieten und diese so dem regulären Wohnungsmarkt entziehen.

Den vorstehenden Ausführungen ist bereits zu entnehmen, dass der Anteil der Unterkünfte, die an über 180 Nächten im Jahr vermietet wurden, 7 % beträgt. Legt man die 520 aktiven Unterkünfte zugrunde, so ergibt dies eine Zahl von mehr als 36 Unterkünften, die an über einem halben Jahr nicht als Wohnraum zur Verfügung standen.

Ein weiteres Indiz für solche teils ganzjährigen Vermietungen als Ferienwohnungen sind aus Sicht der Verwaltung die sog. „Superhosts“, die gesamte Unterkünfte vermieten. Superhosts sind Anbieter, die „Gastgeber von mindestens 10 Aufenthalten im letzten Jahr bzw. von mindestens 100 Nächten bei mindestens 3 Aufenthalten (waren), wenn es sich um längerfristige Buchungen handelt“ (Quelle: www.airbnb.de). Eine stichprobenartige Suchanfrage der Verwaltung auf www.airbnb.de im Dezember 2018 für den Suchbereich Aachen-Zentrum ergab 64 aktive, gesamte Unterkünfte, die ausschließlich von Superhosts angeboten wurden. Insgesamt wurden zu dem Zeitpunkt 266 gesamte Unterkünfte von jeglichen Anbietern im Bereich Aachen-Zentrum angeboten.

Im Hinblick auf die eingangs beschriebene Situation des Aachener Wohnungsmarktes muss festgestellt werden, dass jeglicher Wohnraum, der dem Markt entzogen wird, ein Problem darstellt. Hinzu komme nach Angaben der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW, dass „sich die Beschwerden bei den Kommunen über Belästigungen aller Art in den Nachbarschaften und Hausgemeinschaften mit Ferienwohnungen [häufen]“.

Airbnb for work

Airbnb legt den Fokus zudem zunehmend auch auf Geschäftsreisende. Mit dem neuen, spezialisierten Angebot „Airbnb for work“ besteht nun für Unternehmen die Möglichkeit, sich auf Airbnb als Unternehmen zu registrieren und für die eigenen Mitarbeiter über Airbnb for work Geschäftsreisen koordiniert zu buchen und entsprechend abzurechnen. Unternehmen können dabei bestimmte Anforderungen an die Unterkunft angeben, die Airbnb dann bei dem Angebot der möglichen Destinationen berücksichtigt. Überdies besteht auf der Plattform die Möglichkeit des Austauschs zwischen den Geschäftsreisenden.

Airbnb bzw. Airbnb for work stellt folglich zunehmend eine echte Alternative zu den gängigen Hotelübernachtungen von Geschäftsreisenden dar. Insbesondere in Aachen könnte dies künftig große Auswirkungen haben, da 70 % aller Hotelgäste bzw. Ankünfte Geschäftsreisende sind.

Tourismus- und Hotellerieentwicklung in Aachen

In den vergangenen Jahren stieg die Anzahl der Ankünfte und Übernachtungen in Aachen stetig an. Im Jahr 2018 wird diese hingegen voraussichtlich leicht rückläufig sein. Dies ist hauptsächlich darin begründet, dass in 2018 weniger und kürzere Kongresse stattgefunden haben. Es ist jedoch davon auszugehen, dass auch die steigenden Airbnb-Übernachtungen Auswirkungen auf die rückläufigen Übernachtungen in den gewerblichen Betrieben hatten. Touristische Übernachtungen müssen erst von Ferienwohnungen mit mehr als 9 Betten gemeldet werden. Da Airbnb die Herausgabe der Daten ohnehin mit Verweis auf den Datenschutz verweigert, fließen sämtliche Übernachtungen in Airbnb-Unterkünften nicht in die Statistik ein. Insbesondere bei der hohen Anzahl Geschäftsreisender in Aachen sollte auch das zusätzliche Airbnb for work-Angebot kritisch betrachtet werden.

Zudem ist nicht auszuschließen, dass die wachsenden Airbnb-Zahlen mit einer zeitgleichen Erweiterung der Hotelkapazitäten im Low-Budget-Segment durch die im Bau befindlichen Hotels Motel One und B&B zu einer Markverdrängung führen werden.

Wie bereits in der o. g. Vorlage ausgeführt, müssen die Hotelbetriebe entgegen der Airbnb-Unterkünfte diverse steuerliche Abgaben tätigen sowie besondere bauordnungsrechtliche Auflagen erfüllen, um den Hotelbetrieb aufnehmen zu dürfen.

Leerstand von Wohnraum

Neben der Umnutzung von Wohnraum als Ferienwohnungen werden durch spekulativen Leerstand weitere Wohnungen dem Aachener Wohnungsmarkt entzogen, die dringend als solche benötigt werden. So wurde im Rahmen der Beantwortung einer Ratsanfrage der Ratsmitglieder Norbert Plum und Sevgi Sakar vom 22.11.2018 durch eine einfache Inaugenscheinnahme ermittelt, dass bis zu 50 Wohneinheiten im Bereich Willy-Brandt-Platz – Stiftstraße – Adalbertstraße – Kaiserplatz nicht vermietet werden bzw. leer stehen. Darüber hinaus sind bei der Verwaltung Mitteilungen aus der Bevölkerung über weitere Leerstände eingegangen, so zum Beispiel über solche am Markt zwischen Büchel und Großkölnstraße. In diversen Wohnungen in der Alfonsstraße herrschte ebenfalls lange Leerstand. Diese wurden zwischenzeitlich abgerissen, das Grundstück liegt nun brach. Auch solche spekulativen Leerstände und ersatzlosen Niederlegungen von Wohngebäuden könnten durch eine vorbeschriebene Satzung unterbunden und die Wohnungen dem Wohnungsmarkt wieder zugeführt werden.

Die Problematik der innerstädtischen Leerstände wurde in der letzten Sitzung des Planungsausschusses am 10.01.2019 behandelt. Hierbei ist festzustellen, dass die Einflussmöglichkeiten des Planungsrechtes zur Bekämpfung der Misstände nur sehr begrenzt sind. Als geeignetes Instrument wurde hingegen der Erlass einer Zweckentfremdungssatzung identifiziert.

Maßnahmen und Entwicklungen in anderen Städten

Derzeit verfügen in NRW vier Städte über eine Zweckentfremdungs- bzw. Wohnraumschutzsatzung (Köln, Münster, Bonn und Dortmund).

So hat die Stadt Köln vor wenigen Jahren eine Zweckentfremdungssatzung erlassen, die die Nutzung von Wohnraum zu gewerblichen Zwecken (bspw. Umwandlung von Wohnraum in Büros oder Ferienappartements) ohne Genehmigung durch die Stadt Köln untersagt. Bei Verstößen gegen die Zweckentfremdungssatzung werden Geldstrafen von bis zu 50.000 € verhängt. Mittlerweile kontrollieren 14 Mitarbeiter der Stadt Köln, inwieweit Wohnraum zweckentfremdet wird.

In München existiert ebenfalls bereits eine Zweckentfremdungssatzung, nach der Wohnungen in München maximal acht Wochen ohne Genehmigung weitervermietet werden dürfen. Die Verstöße waren bisher jedoch nur schwer nachweisbar, da Airbnb die Datenweitergabe verweigert. Das Verwaltungsgericht München hat nun mit Urteil vom 12.12.2018 (Az. M 9 K 18.4553) entschieden, dass Airbnb zahlreiche Daten, u. a. Name und Adresse der Anbieter, die Wohnungen über die zulässigen acht Wochen hinaus vermietet haben, der Stadt München auf Grundlage der entsprechenden Zweckentfremdungssatzung preisgeben muss. Mit diesem Urteil scheint erstmals eine rechtliche Grundlage geschaffen worden zu sein, um eine Zweckentfremdungssatzung wirkungsvoll durchsetzen zu können. Zwar ist das Urteil nicht eins zu eins auf andere Städte

übertragbar, da jede Zweckentfremdungssatzung individuell durch die Stadt ausgearbeitet wurde, jedoch hat der Richterspruch durchaus wegweisenden Charakter für die weiteren, betroffenen Städte.

Fazit

Es ist zunächst festzuhalten, dass die gebuchten Übernachtungen über Airbnb in den vergangenen Jahren gestiegen sind und voraussichtlich auch zukünftig steigen werden. Durch die steigende Anzahl an Airbnb-Vermietungen ist damit zu rechnen, dass dementsprechend auch zunehmend Wohnraum dem regulären Wohnungsmarkt zugunsten der gewerblichen Vermietung entzogen werden wird, was angesichts der ohnehin vorherrschenden Wohnraumknappheit aus Sicht der Verwaltung sehr kritisch gesehen wird. Zudem, so stellt die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW in der oben erwähnten Stellungnahme fest, „verteilen sich die Vermietungsangebote nicht gleichmäßig über ein Stadtgebiet, sondern konzentrieren sich auf bestimmte, zumeist ohnehin schon durch starke Marktanspannung gekennzeichnete, nachgefragte Stadtteile und Quartiere“.

Auch die wachsenden Hotelkapazitäten in Aachen bergen ein großes Konfliktpotential im Hinblick auf die steigende Zahl der Homesharing-Angebote. Nicht zuletzt sind mit den neu entstandenen und entstehenden Hotelbetrieben eine Vielzahl von Arbeitsplätzen verbunden.

Das nordrhein-westfälische Wohnungsaufsichtsgesetz (WAG NRW) ermöglicht den Kommunen, eine Zweckentfremdungssatzung zu erlassen, die diese gewerbliche Nutzung von Wohnraum eindämmen oder gar verhindern könnte und gleichzeitig die Möglichkeit bietet, auf strategischen Leerstand zu Spekulationszwecken zu reagieren. Die Arbeitsgemeinschaft kommunaler Spitzenverbände NRW fordert neben dem dauerhaften Fortbestand der Ermächtigungsgrundlage in § 10 WAG NRW sogar erweiterte Ermächtigungen, bspw. das Festsetzen einer Anzeige- und Registrierungspflicht für die zweckfremde Nutzung von Wohnraum mit gewerblichem Charakter.

Zusammenfassend wird seitens der Verwaltung daher die Einführung einer Zweckentfremdungssatzung empfohlen.