

# Salzburg braucht ein Wohnungsschutzgesetz

Heinz Schoibl  
Helix – Forschung und Beratung  
Salzburg, Juni / 2021

## INHALT

---

Salzburg braucht ein Wohnungsschutzgesetz – A S A P .....	2
Die österreichische Hauptstadt der Wohnungsnot heißt Salzburg .....	2
Leerstand und irreguläre Nutzung von Wohnraum in Salzburg.....	3
Was fällt alles unter Leerstand?.....	3
Leerstand und irreguläre Nutzung von Wohnraum sind ein urbanes Risiko .....	4
Mobilisierung von Leerstand – wie soll das gehen? .....	5
Beispiel Altstadtsschutzgesetz.....	5
Verbot von Zweckentfremdung und Registrierungspflicht (Beispiel Hamburg).....	5
Leerstandsabgabe.....	6
Wohnungsschutzgesetz und Hauptwohnsitzgebot.....	6
Recht auf Wohnen sowie auf Schutz vor Armut, Ausgrenzung und Wohnungslosigkeit.....	6
Literatur.....	7

## SALZBURG BRAUCHT EIN WOHNUNGSSCHUTZGESETZ – A S A P

---

Die vergangenen Jahre haben – nicht nur in Salzburg – gezeigt, dass der „freie“ Wohnungsmarkt Wohnungsnot nicht zu bekämpfen vermag. Im Gegenteil zeigt sich auf dem Salzburger Wohnungsmarkt eine Entwicklung, die in zunehmender Wohn-Ungleichheit gipfelt und – darüber hinaus – Wohnarmut und Wohnungslosigkeit produziert. Die Salzburger Wohn- und Sozialpolitik hat sich bislang als schlecht beraten und unfähig erwiesen, ist in die ideologischen Fallen und Mythen von Wohneigentumsförderung getappt und konnte der fatalen Entwicklung des privaten Wohnungsmarktes keinen wirksamen Riegel vorschieben. Wohnungsnot, soziale Ausgrenzung und Wohnungslosigkeit sind entgegen wiederholter Beteuerungen und Wahlkampfversprechen stetig eskaliert (siehe dazu die Datenreihe der nunmehr 25jährigen Wohnbedarfserhebung des Forums WLH<sup>i</sup>) und auf einem mittlerweile hohen Niveau (mehr als 1% der Salzburger\*innen sind mit akuter Wohnungsnot konfrontiert) verfestigt.

### Wohnbedarf im Bundesland Salzburg, Oktober 2019<sup>ii</sup>

**Gesamt: 1.451 Personen**

(davon entfallen 1.285 auf die Stadt (das ist ein Anteil von 90%)); im Detail zeigt sich folgende Verteilung:

* Männer	833	(57%)
* Frauen	347	(24%)
* Minderjährige	270	(19%)

Das Forum WLH folgt in der Erhebung von Wohnbedarf / -armut und -not der differenzierten ETHOS-Typologie und unterscheidet zwischen: **Obdachlosigkeit** (Leben auf der Straße), **Wohnungslosigkeit** (kein eigener Mietvertrag, temporär in Wohnung oder Wohnheim einer Sozial Einrichtung untergebracht), **unsicheres Wohnen** (ein Delogierungsverfahren läuft, gerichtliche Auflösung des Wohnverhältnisses droht) und **ungenügende Wohnversorgung** (Substandard, Überbelag etc.)

## DIE ÖSTERREICHISCHE HAUPTSTADT DER WOHNUNGSNOT HEIßT SALZBURG

---

Die Salzburger Wohnungsnot ist Resultat einer höchst ungünstigen Entwicklung des nur unzureichend gelenkten und kontrollierten Wohnungsmarktes. Aktuell hat die Entwicklung der vergangenen 40 Jahre zu einem gravierenden Fehlbestand in Hinblick auf Leistbarkeit, Inklusion und Dauerhaftigkeit geführt; im Einzelnen gilt (nicht nur aber vor allem in Salzburg):

- Der Anteil an günstigen Mietwohnungen ist niedrig,
- die Preise auf dem privaten Wohnungsmarkt sind hoch,
- die Verfügbarkeit von günstigen Mietwohnungen geht gegen Null.
- Im Bundesländervergleich liegt Salzburg in Hinblick auf die Verfügbarkeit günstiger / leistbarer Mietwohnungen weit abgeschlagen unter dem österreichischen Durchschnittswert von 1,8% bei bescheidenen 0,9% am Ende des Rankings.<sup>iii</sup>

- In der Stadt Salzburg ist in den letzten Dekaden der Bestand an nicht regulär, sprich: nicht als Hauptwohnsitz, genutzten Wohnungen schneller gewachsen als neue günstige Mietwohnungen errichtet wurden.
- In Salzburg steht Wohnungssuchenden nur wenig leistbarer Wohnraum zur Auswahl,
- dementsprechend entfallen mehr als 90% der jährlichen Neuanmietungen auf das teuerste Segment des Wohnungsmarkts<sup>iv</sup>.
- Neue Mietverträge werden überwiegend von gewerblichen Makler\*innen verwaltet und nahezu durchgängig befristet abgeschlossen. Hohe Nebenkosten fallen an.

## LEERSTAND UND IRREGULÄRE NUTZUNG VON WOHNRAUM IN SALZBURG

---

In der Stadt Salzburg ist ein Bestand von knapp 100.000 Wohnungen dokumentiert. Davon sind jedoch nur knapp 80.000 Wohnungen regulär und dauerhaft bewohnt. Weitere etwa 20.000 Bestandswohnungen stehen entweder leer oder werden als Nebenwohnsitz bzw. irregulär genutzt und dauerhaft der Wohnversorgung von wohnungssuchenden Menschen vorenthalten.

Die Zusammensetzung des wachsenden Anteils an leer stehenden bzw. nicht regulär genutzten Wohnungen hat sich in den vergangenen Jahrzehnten – in der Folge von neoliberalen Änderungen der relevanten wohnrechtlichen Materien (Mietrecht, Wohnbauförderung, Raumordnung und zuletzt Gemeinnützigkeitsgesetz) – sprunghaft verändert. Der Bestand an irregulär genutzten Wohnungen ist stark angestiegen und hat das Segment der „nur“ leer stehenden Wohnungen längst überholt. Auf eine leer stehende Wohnung kommen inzwischen an die sechs irregulär genutzte Wohnungen. Leider ist die Datenlage über die Art der irregulären Nutzung von Wohnraum sehr unbefriedigend. Es liegen aktuell keine Daten über sogenannte Anlegerwohnungen und die Art ihrer Nutzung vor.

Die nachstehenden Daten betreffen die Nebenwohnsitznutzung von Bestandswohnungen in Salzburg und sind dem Statistikband von Statistik Austria, Wohnen 2018, entnommen.

### **Nebenwohnsitze (Stand 31.10.2017)**

	Nebenwohnsitzfälle Je 100 Einwohnerinnen nach Geschlecht			
	insgesamt	/ Einwohner	männlich	weiblich
Österreich	1.199.318	13,6	573.993	625.325
Land Salzburg	81.253	14,7	39.012	42.241
Salzburg-Stadt	25.198	16,5	11.026	14.172

### **WAS FÄLLT ALLES UNTER LEERSTAND?**

---

Es gibt unterschiedliche Formen der irregulären Nutzung von Wohnraum, die alle mehr/minder eindeutig unter dem Begriff Leerstand verhandelt werden können. Über Mobilisierung von Leerstand zu reden und Maßnahmen dafür zu entwickeln, ohne jedoch auf die wesentlichen Unterschiede, u.a. auch der Motive, die dahinter stehen, warum Wohnungen nicht als Hauptwohnsitz genutzt werden, zu achten, ist u.a. deshalb wenig sinnvoll, weil Motive, Ursachen und Perspektiven dieser Leerstandsmodelle sich wesentlich voneinander unterscheiden. Trotz dieser Unterschiede halte ich es für wichtig, in Abgrenzung von Leerstandstudien<sup>v</sup> einen eher pauschalen

Begriff von Leerstand zu verwenden und damit alle Wohnungen in den Blick nehmen, in welchen keine reguläre Nutzung als Hauptwohnsitzbegründung vorliegt. Zu unterscheiden sind:

- a) **Unbewohnbarer Bestand:** Wohnungen sind kaputt und ohne fundamentale Renovierung / Instandsetzung nicht bewohnbar. Eventuell steht überhaupt eine Neuverwertung des Gebäudes an. Abriss und oder Neubau sind möglicherweise in Vorbereitung. Ein Abschluss dieser Verfahren ist jedoch nicht abzusehen.
- b) **Nicht genutzte Wohnreserve:** Wohnungen werden nicht zur Vermietung freigegeben, weil sie für innerfamiliäre Wohnnutzung freigehalten werden, z.B. für Enkelkinder, die aktuell gerade wegen ihres Studiums in einer Großstadt wohnen und nach dem Abschluss ihrer Studien Anspruch auf eine adäquate Wohnversorgung haben.
- c) **Temporärer Leerstand:** Wohnungen stehen, z.B. aufgrund eines Todesfalls oder einer Übersiedlung in eine andere Stadt, temporär leer. Bis zur Neuvermietung sind bürokratische Maßnahmen (z.B. Erbschaftsregelung) oder Sanierungsmaßnahmen nötig, die zu einem temporären Leerstand führen.
- d) **Nebenwohnsitz:** Wohnungen werden als Nebenwohnsitze, z.B. für eine Wohngemeinschaft von Student\*innen, genutzt und stehen somit für eine Hauptwohnsitznutzung nicht zur Verfügung.
- e) **Ferienwohnsitz:** Wohnungen werden als Ferienwohnungen das Jahr über, z.B. für den Besuch bei den Salzburger Festspielen, freigehalten und nicht vermietet, um so die sichere Unterbringung während des Stadtbesuches sicherstellen zu können.
- f) **Anlagewohnungen:** Wohnungen werden als Objekte für die Geldanlage erworben und dienen gewissermaßen als Spekulationsobjekte. Die jährliche Preissteigerung ist höher als die Zinsen für eine traditionelle Geldanlage, z.B. Sparbuch.<sup>vi</sup>

Allen diesen Verwendungsformen von Wohnraum ist gemeinsam, dass Wohnungen dem Wohnungsmarkt entzogen und für die Befriedigung des Wohnbedarfs von Menschen auf Wohnungssuche oder in Wohnungsnot / -losigkeit nicht eingesetzt werden. Wohnungsleerstand und irreguläre Nutzung von Wohnungen verknappen den Bestand an verfügbarem Wohnraum, erhöhen den Nachfragedruck auf dem Wohnungsmarkt und sind mitverantwortlich, dass Wohnraum in Städten wie Salzburg stetig teurer wird.

#### LEERSTAND UND IRREGULÄRE NUTZUNG VON WOHNRAUM SIND EIN URBANES RISIKO

---

In der Stadt Salzburg ist in den letzten Dekaden der Bestand an nicht regulär als Hauptwohnsitz genutzten Wohnungen kontinuierlich gewachsen, schneller als geförderte Mietwohnungen neu errichtet wurden. Mittlerweile sind insgesamt etwa 20% des bestehenden Wohnraums in Salzburg der regulären Nutzung als Hauptmietwohnung entzogen. Das bedeutet, dass etwa jede fünfte Wohnung in Salzburg ganzjährig oder während vieler Monate pro Jahr nicht bewohnt ist. Insgesamt werden knapp 17.000 Wohnungen nicht regulär genutzt und somit nicht für die Wohnversorgung von wohnungssuchenden Haushalten bereit gestellt. Es erscheint deshalb äußerst dringend, dass sich Politik und Verwaltung in der Stadt Salzburg Gedanken darüber machen, Maßnahmen zur Mobilisierung dieser Wohnungen zu realisieren.

Kontrolle und Steuerung von Leerstand sowie irregulärer Nutzung von Wohnraum sind (nicht nur in Salzburg) ein wohnpolitisch höchst aktuelles und dringliches Thema, das in der Öffentlichkeit bisher aber sehr kontrovers diskutiert wurde. Es sind – u.a. aufgrund der heiligen Kuh Wohneigentum und der verbreiteten Sorge vor Eingriffen ins Eigentumsrecht – keine leichten

Lösungen zu erwarten. Ein systematischer Diskurs über Kontrolle, Regulierung und Chancen zur Mobilisierung von fehlgenutzten Bestandswohnungen ist auch deshalb überfällig, weil in Hinblick auf Raumordnung und planmäßige Entwicklung des Siedlungsraums, Mangel an Baulandreserven, Versiegelung von Grünland etc. keine Alternativen zur Mobilisierung von leer stehenden Wohnungen gegeben sind. Um die Wohnversorgung von wohnungssuchenden Menschen sicherstellen und den Druck auf den Wohnungsmarkt mildern zu können, ist jedenfalls der Fokus auf Wohnungsneubau aufgrund des überbewerteten Bodenmarktes keine Option, um Wohnungsnot, Obdach- und Wohnungslosigkeit nachhaltig beenden zu können.

Die Mobilisierung von leer stehendem Wohnraum ist die einzige realistische Strategie zur Beendigung von Wohnungsnot.

### MOBILISIERUNG VON LEERSTAND – WIE SOLL DAS GEHEN?

---

Während es bezüglich der urbanen Agenda, Leerstand und irreguläre Nutzung von Bestandswohnungen zu verhindern bzw. diesen Wohnraum zu mobilisieren, keine ernst zu nehmenden Argumente gibt, bestehen große Unsicherheiten bzw. Widerstände gegen Maßnahmen zu Kontrolle, Regulierung und Mobilisierung von Leerstand. Das erscheint umso erstaunlicher, weil es erfolgversprechende Beispiele a) aus der Vergangenheit Salzburgs sowie b) aus dem Handlungsfeld urbaner Wohnpolitik im europäischen Raum gibt. In den nachstehenden Absätzen werden modellhaft einzelne Maßnahmen vorgestellt, die sich in der Praxis bereits bewährt haben.

---

#### BEISPIEL ALTSTADTSCHUTZGESETZ

---

Salzburg hat mit dem Altstadtschutzgesetz aus den 1980er Jahren gute Erfahrungen gemacht und sollte sich jetzt einen Ruck geben, eine rechtliche Barriere gegen die irreguläre Nutzung von bestehenden Wohnungen einzurichten. Damit könnte ein wichtiger Beitrag dafür geleistet werden, bestehende aber nur irregulär genutzte Wohnungen dem Zweck der Wohnversorgung wohnungssuchender Menschen in Salzburg zuzuführen und Wohnungsnot zu beenden. Dieser hohe Zielrahmen sollte einem Wohnungsschutzgesetz für die Stadt Salzburg zugrunde gelegt werden.

---

#### VERBOT VON ZWECKENTFREMUNG UND REGISTRIERUNGSPFLICHT (BEISPIEL HAMBURG)

---

Einzelne Großstädte in Deutschland haben in den vergangenen Dekaden begonnen, gesetzliche Grundlagen für den Schutz des Wohnungsbestandes zu erlassen. Beispielhaft möchte ich hier auf die in der Stadt Hamburg realisierte Registrierungspflicht hinweisen, die auf dem normativen Grundsatz beruht, wonach Wohnraum für Wohnzwecke verwendet werden muss. Für den Fall, dass Wohnungen aus welchen Gründen auch immer nicht für die Befriedigung eines Wohnbedarfs eingesetzt werden sollen, gilt in Hamburg seit dem Jahr 2013 ein gesetzlicher Wohnungsschutz, der eine Registrierungspflicht begründet. „Eine Wohnung (...) darf in Hamburg nur mit Genehmigung zu anderen Zwecken als zu Wohnzwecken genutzt, also zweckentfremdet werden.“ Im Detail gilt seit der Novelle im Jahr 2018 folgendes Regulativ zur Registrierung von zweckwidriger Nutzung bzw. Überlassung von Wohnraum für andere Anliegen (z.B. als Ferienwohnung):

- „die Einführung einer Pflicht, jede einzelne Überlassung der zuständigen Behörde spätestens nach zehn Tagen zu melden,
- die Einführung einer Pflicht für Dienstanbieter und andere Medien, nur Angebote mit Registrierungsnummer (Wohnraumschutznummer) zuzulassen,
- die Erweiterung des Bußgeldkatalogs und die Anhebung des Bußgeldhöchstbetrages auf 500.000 Euro,
- die Weiterleitung der Registrierungsdaten an die Steuerbehörden.“

---

#### LEERSTANDSABGABE

---

Die gesetzliche Grundlage eines Wohnungsschutzgesetzes in Salzburg sollte unbedingt mit der Festlegung einer Abgabe für Leerstand gekoppelt werden. Damit soll sichergestellt werden, dass der Stadt aufgrund des Leerstands keine finanziellen Schäden durch Ausfall von Steuern, durch Mehraufwand in der Bereitstellung von Infrastrukturleistungen sowie durch verteuernde Effekte auf dem Wohnungsmarkt in Salzburg etc. entstehen. Die Abgaben sollten jedenfalls so berechnet werden, dass diese a) eine nennenswerte Motivation für die Weitergabe dieser Wohnungen an Wohnungssuchende darstellen und b) den finanziellen Aufwänden der Stadt entspricht. Vorstellbar wäre zum Beispiel die Anrechnung einer fiktiven Mieteinnahme in der Höhe der durchschnittlichen Mietkosten in der Stadt Salzburg und einer regulären Versteuerung derselben. Der Richtwert für eine Leerstandsabgabe entspräche dann etwa 30% des fiktiven Gewinns in der Höhe einer Durchschnittsmiete von € 8 pro Quadratmeter. Umgerechnet auf eine 50 m<sup>2</sup> Kleinwohnung wäre somit ein fiktives Einkommen in der Höhe von € 400 pro Monat zu versteuern. Bei einem Steuersatz von 30% würde die Leerstandsabgabe dann monatlich € 120,00 betragen.

---

#### WOHNUNGSSCHUTZGESETZ UND HAUPTWOHNSITZGEBOT

---

Im Rahmen eines umfassenden Wohnungsschutzgesetzes könnte die Stadt des Weiteren Zonen des Stadtgebietes zu Hauptwohnsitzzonen erklären, in denen Leerstand sowie irreguläre Nutzung von Wohnraum (egal ob dies für Nebenwohnsitz, Ferienwohnung sowie touristische Zwecke erfolgt) generell verboten werden, sowie einzelne Zonen festlegen, in denen enge Ausnahmen vom Hauptwohnsitzgebot eingeräumt werden.

---

#### RECHT AUF WOHNEN SOWIE AUF SCHUTZ VOR ARMUT, AUSGRENZUNG UND WOHNUNGSLOSIGKEIT

---

Internationale Beispiele – wie etwa das hier verwendete Hamburger Modell – zeigen, dass es keine Alternative zu einem durchgreifenden Wohnungsschutz gibt. Gleichwohl zeigt die Entwicklung des Wohnungsmarktes (vgl. etwa die aktuellen Diskussionen rund um einen „Mieten-deckel“ in Berlin), dass Wohnungsschutz auf mittlere Sicht nicht ausreichen wird, sondern darüber hinaus weitergehende Regelungen zur Kontrolle der Mietpreisentwicklung und zur Beendigung von Wohnungsnot notwendig sind.

In diesem Sinne sollte dringend überlegt werden, ein individuell durchsetzbares Recht auf Wohnen in der Verfassung von Stadt, Land, Bund zu verankern und entsprechende Schutzbestimmungen für den Zugang zu leistbarer, dauerhafter und inklusiver Wohnversorgung von armuts- und ausgrenzungsgefährdeten Personen auszuformulieren und zu implementieren.

## LITERATUR

---

- BAWO (Hg., 2015), WOHNOPOLY – Wohnen von oben bis unten, Wien
- Nikolaus Dimmel (2015), Immobilienspekulation – Gentrifizierung – Wohnungsnot; in: BAWO (2015; S. 318-338)
- Forum Wohnungslosenhilfe (2020), Wohnbedarfserhebung Oktober 2019, Salzburg
- Forum Wohnungslosenhilfe (2021), Wohnbedarfserhebung Oktober 2020, Salzburg
- Hamburg: Wohnraumschutz in Hamburg (2019), Download unter: [Wohnraumschutz in Hamburg - hamburg.de](http://Wohnraumschutz.in-Hamburg-hamburg.de)
- Patrick Lüftenegger, Inge Straßl, Bernhard Gugg (2021), Analyse der Leistbarkeit von Wohnraum in der Stadt Salzburg
- Heinz Schoibl (2015), Aktuelle wohnpolitische Trends und Entwicklungsbedarfe; in: BAWO (2015, S. 81-94)
- Schoibl (2021), Leistbares Wohnen – in Salzburg? – Traum weiter! Download unter: <http://forumwlh.at/2021/06/23/leistbares-wohnen-in-salzburg-traeum-weiter/>
- Statistik Austria (2019), Wohnen 2018
- Inge Straßl (2015), Wohnungsleerstand in der Stadt Salzburg; in: BAWO (2015, S. 294-309)
- Dennis Tamesberger, Johann Bacher, Harald Stöger (2019), Die Wirkung des sozialen Wohnbaus in Österreich – ein Bundesländervergleich; in: WISO 4/2019

- 
- i Die Wohnbedarfserhebungen der vergangenen Jahre können auf der Homepage des Forums Wohnungslosenhilfe unter [www.forumwlh.at/Downloads/](http://www.forumwlh.at/Downloads/) heruntergeladen und eingesehen werden.
- ii Die Pandemie im Jahr 2020 hat zu einem erheblichen Rückgang der erfassten Wohnungsnot geführt. Dafür waren Änderungen der Angebote von Sozial- und Gesundheitseinrichtungen, Schließungen von Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe sowie Einschränkungen der Reisefreiheit verantwortlich. Ich verwende hier die Zahlen aus dem Jahr 2019, um so einen Eindruck vom Ausmaß der Wohnungsnot zu geben, möchte jedoch nicht versäumen darauf hinzuweisen, dass die Wohnbedarfserhebung des Forums Wohnungslosenhilfe nicht als Vollerhebung verstanden werden darf, dass vielmehr nicht abzuschätzende Dunkelfelder (alles voran betrifft das die verdeckte Wohnungsnot von Frauen) mit berücksichtigt werden müssten.
- iii Ein Bundesländervergleich, den Tamesberger/Bacher/Stöger vor wenigen Jahren vorgelegt haben, weist Salzburg höchst bedenkliche Spitzenränge zu – zusammen mit Innsbruck ist Salzburg das teuerste Wohnpflaster Österreichs, verfügt gemeinsam mit Vorarlberg über die wenigsten günstigen Mietwohnungen und zeichnet sich dadurch aus, dass im Verlauf der letzten Jahre so wenige günstige Mietwohnungen neu vergeben werden konnten wie sonst nirgends.
- iv Siehe dazu die kritische Bestandsaufnahme zur Leistbarkeit von Wohnen in der Stadt Salzburg, die von Lüftenegger/Straßl/Gugg (SIR, 2021) vorgelegt wurde.
- v Vgl. dazu etwa Inge Straßl (2015, S. 299). In dieser systematischen Erhebung von Wohnungen, für die keine regelmäßigen Infrastrukturleistungen (Strom etc.) anfallen, kommt Straßl auf „ca. 3.500 nicht genutzten Wohnungen (als) theoretisches Mobilisierungspotenzial“. Für diese 3.500 Wohnungen sind laut Straßl „Überlegungen und Strategien zur Mobilisierung sinnvoll!“
- vi Nikolaus Dimmel (2015) hat für den BAWO-Reader WOHNOPOLY internationale Daten und Fakten zur Entwicklung der Finanzialisierung des Immobiliensektors zusammengestellt und Dimensionen sowie Dynamik der spekulativen Fehlnutzung von Wohnraum analysiert (S. 318-338)