

Sachverhaltsdarstellung

In der Vorlage werden u.a. die frühere und heutige Rechtslage und Praxis der Stadt zum Thema Wohnraumzweckentfremdung, die Voraussetzungen des Erlasses und Wirkungen einer Zweckentfremdungssatzung und die Erfahrungen anderer Städte mit einem solchen Instrument dargelegt und die beiden Anträge beantwortet.

1. Frühere Rechtslage und Praxis in Nürnberg zur Wohnraumzweckentfremdung

In Nürnberg existierte in der Vergangenheit ein Zweckentfremdungsverbot. Grundlage war Art. 6 des Gesetzes (des Bundes) zur Verbesserung des Mietrechts und zur Begrenzung des Mietanstiegs sowie zur Regelung von Ingenieur- und Architektenleistungen vom 04.11.1971 (Art. 6 MietR-VerbG). Auf dieser Grundlage erließ die Bayerische Staatsregierung am 28.07.1992 die Verordnung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum. Darin wurde geregelt, dass in den in der Anlage zur Verordnung genannten Gemeinden – zu denen auch die Stadt Nürnberg gehörte – Wohnraum nur mit Genehmigung der zuständigen kommunalen Behörde anderen als Wohnzwecken zugeführt werden darf.

Später beschloss der Stadtplanungsausschuss (AfS) am 15.02.2001, dass die Stadt Nürnberg nicht mehr an dem Zweckentfremdungsverbot festhält. Gründe waren die Herausnahme Nürnbergs aus der Gebietskulisse zum Anwendungsbereich des damaligen Zweckentfremdungsrechts durch die Bayerische Staatsregierung, aber auch eine Kosten-Nutzen-Analyse. Denn die Durchsetzung des Zweckentfremdungsrechts stellte sich als äußerst personal- und arbeitsintensiv heraus und führte im Ergebnis zu keiner wesentlichen Verbesserung der Wohnungssituation.

Im Jahr 2000 gingen dem Wohnungsmarkt durch Nutzungsänderungen und Abbruch insgesamt 141 Wohnungen verloren (AfS vom 15.02.2001). Dabei lag der durch Abbruch verlorene Anteil (95 WE) deutlich über dem durch Nutzungsänderung weggefallenen Anteil (46 WE).

Insgesamt weist die Statistik für die Zweckentfremdung im genannten Jahr 332 angezeigte Fälle aus, von denen 109 genehmigt wurden. Der Anteil der Nutzungsänderungen lag bei 135 Fällen (54 Genehmigungen).

Die hierfür eingesetzte Personalkapazität umfasste eine Abteilungsleitung (Jurist/-in), sechs Sachbearbeiter/innen sowie sieben Außendienstmitarbeiter/innen. Den Personalkosten (einschließlich Arbeitsplatz- und Gemeinkosten) von rund 800.000 Euro standen Einnahmen aus Gebühren und Ausgleichszahlungen in Höhe von rund 110.000 Euro gegenüber.

2. Heutige Ausgangslage in Nürnberg

Wissenschaftlich fundierte, objektive und transparente Fakten sind die notwendigen Voraussetzungen einer zukunftsfähigen Wohnungspolitik. Hierzu hat der Stab Wohnen (SW) im Wirtschaftsreferat erstmalig mit der im März 2017 vorgelegten Wohnungsmarktbeobachtung 2016¹ eine Analyse des Wohnungsmarktes durch eine ämterübergreifende Arbeitsgruppe „Wohnungsmarktbeobachtung“, bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern von Ref.VII/SW, BgA, Ref.VI, Stpl, SHA und Geo auf den Weg gebracht (vgl. AfS vom 30.03.2017). Mit der wissenschaftlichen und fachlichen Begleitung war das Institut Quaestio – Forschung und Beratung aus Bonn beauftragt. Durch die regelmäßige Fortschreibung der Wohnungsmarktbeobachtung werden Entwicklungen und Trends auf dem Wohnungsmarkt rechtzeitig identifiziert und entsprechende Maßnahmen getroffen.

In der im Oktober 2018 vorgelegten Wohnungsmarktbeobachtung 2017² wurden u.a. die Zweckentfremdung durch Wohnungsleerstand und durch die Vermietung von Wohnraum als Ferienwohnung untersucht (vgl. AfS vom 07.11.2018). Auf diese Weise wurde die Basis einer stichhaltigen Datengrundlage zur Beurteilung von Zweckentfremdungen geschaffen.

Die Leerstandsquote in Nürnberg beträgt derzeit 2,5 % (Wohnungsmarktbeobachtung 2017, S. 27 ff.). Sie liegt damit deutlich unter dem Wert für einen funktionierenden Wohnungsmarkt von 3-5 %. Leerstand von Häusern oder Wohnungen resultiert häufig aus größeren Renovierungen, Modernisierungen und energetischen Sanierungen, oft in Zusammenhang mit Mieterwechsel. Diese Wohnungen werden nach dem Abschluss der Maßnahmen dem Wohnungsmarkt wieder zeitnah zugeführt. Auf einem angespannten Wohnungsmarkt wie dem in Nürnberg können nahezu alle Wohnungen zu guten Preisen vermietet werden, die Leerstandsquote ist entsprechend gering.

Die Zweckentfremdung von Wohnraum durch die Nutzung zur Fremdenbeherbergung – als Ferienwohnung oder auch für Geschäftsreisende und Handwerker – wird meist durch entsprechende Internetplattformen (z.B. Airbnb) ermöglicht oder erleichtert. Für die Wohnungsmarktbeobachtung 2017 (S. 29 ff) wurden daher zu einem Stichtag alle Inserate des Vermietungsportals Airbnb ausgewertet, die eine ganze Wohnung anbieten und eine Beurteilung anhand des Inserates vorgenommen, ob die Wohnung dauerhaft als Ferienwohnung angeboten wird. Vermietungen von einzelnen Zimmern in einer Wohnung oder einmalig für einen Zeitraum kürzer als acht Wochen, beispielsweise während des Urlaubs des Bewohners, wurden somit nicht berücksichtigt, da diese Wohnungen nach wie vor als Wohnungen in Nutzung sind. Auf diese Weise wurde eine Zahl von 600 Wohnungen ermittelt, die dauerhaft als Ferienwohnung vermietet werden und somit dem Wohnungsmarkt nicht zur Verfügung stehen. Dies entspricht 0,2% aller Wohnungen in Nürnberg.

3. Möglichkeiten zur Einschränkung von Wohnraum-Zweckentfremdung

Nachfolgend werden die Mittel zur Einschränkung von Wohnraum-Zweckentfremdung dargestellt. Zum einen die derzeit zur Verfügung stehenden Mittel (ohne Berücksichtigung einer Wohnraum-

¹ Zum download unter: https://www.nuernberg.de/imperia/md/wohnen/dokumente/wohnungsmarktbeobachtung_2016.pdf

² Zum download unter: https://www.nuernberg.de/imperia/md/wohnen/dokumente/wohnungsmarktbeobachtung_2017.pdf

Zweckentfremdungssatzung, da es in Nürnberg eine solche bislang nicht gibt), zum anderen die Voraussetzungen und Wirkungen einer Wohnraum-Zweckentfremdungssatzung. Da Leerstand aufgrund der geringen Leerstandsquote in Nürnberg nicht das Problem ist (s.o. bei 2.), wird der Fokus auf die Zweckentfremdung durch Vermietung als Ferienwohnung zur Fremdenbeherbergung gelegt.

a) Status Quo

Bauordnungsrechtlich kann gegen die Vermietung von Ferienwohnungen vorgegangen werden, wenn es sich um einen störenden Beherbergungsbetrieb in einem reinen Wohngebiet (WE) handelt. Dies ist zum Beispiel ein Arbeiterwohnheim in einem Einfamilienhausgebiet. Einzelne Ferienwohnungen in Wohngebieten sind hingegen zulässig und müssen daher bei Vorlage einer Nutzungsänderung auch genehmigt werden.

Liegt bei Vermietung eine gewerbliche Tätigkeit vor, besteht eine Gewerbeanzeigepflicht gegenüber dem Ordnungsamt. Die Anzeige hat lediglich deklaratorischen Charakter. Sie ist von keinerlei Voraussetzungen abhängig. Die Gewerbeanzeigepflicht entfällt in den Fällen, bei denen der geschäftliche Umfang der Vermietung vernachlässigenswert gering, insbesondere auch zeitlich beschränkt ist. Wo konkret die Grenze zu einer „Bagatellvermietung“ liegt, hängt vom Einzelfall ab.

Das Ordnungsamt gibt die Meldung an das Finanzamt weiter, das wiederum prüft, inwieweit die Vermietung steuerrechtlich relevant ist.

Die der Stadt derzeit zur Verfügung stehenden und auch praktizierten Mittel bieten keine effiziente Abhilfe gegen die Zweckentfremdung von Wohnraum durch Ferienvermietungen. Am Ende meldet der Eigentümer bzw. Vermieter sein Gewerbe an, zahlt Steuern (wozu er ohnehin verpflichtet ist) und erhält eine Baugenehmigung, die damit sein wohnungspolitisch unerwünschtes Verhalten baurechtlich noch legalisiert und verfestigt - aber die Wohnung bleibt dem Wohnungsmarkt entzogen.

b) Erlass einer Zweckentfremdungssatzung

Im Zuge der im Jahr 2006 vom Deutschen Bundestag und Bundesrat beschlossenen Föderalismusreform wurde das Thema Zweckentfremdung von Wohnraum Ländersache. Mit dem bayerischen Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (Zweckentfremdungsgesetz - ZwEWG) vom 10.12.2007, zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.06.2017, hat der bayerische Landesgesetzgeber den Gemeinden die Möglichkeit geschaffen, Zweckentfremdungssatzungen zu erlassen. Im Gegensatz zu den Regelungen in den 1990er Jahren ordnet nicht mehr die Bayerische Staatsregierung durch landesrechtliche Verordnung Zweckentfremdungsverbote in bestimmten Gemeinden an, sondern jede Gemeinde kann – sofern die gesetzlichen Voraussetzungen gegeben sind – durch Erlass einer entsprechenden Satzung ein Zweckentfremdungsverbot einführen.

aa) Voraussetzungen

Das Zweckentfremdungsgesetz ermöglicht einer Gemeinde für Gebiete, in der die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist, durch Satzung zu bestimmen, dass Wohnraum nur mit ihrer Genehmigung überwiegend anderen als Wohnzwecken zugeführt werden darf, wenn sie dem Wohnraummangel nicht auf andere Weise mit zumutbaren Mitteln und in angemessener Zeit abhelfen können.

Voraussetzung für den Erlass der Satzung ist ein Wohnraummangel. Starkes Indiz für die Gefährdung der ausreichenden Versorgung mit Wohnraum ist, dass die Staatsregierung die Gemeinde in den Geltungsbereich der Mieterschutzverordnung aufgenommen hat oder dass die Gemeinde zu den Gebieten mit erhöhtem Wohnungsbedarf nach der Durchführungsverordnung Wohnungsrecht gehört.³ Auch in Gemeinden, die nicht in die vorgenannten Verordnungen der Staatsregierung aufgenommen wurden, kann deshalb die Voraussetzung für den Erlass der Zweckentfremdungssatzung „angespannter Wohnungsmarkt“ erfüllt sein. Für die Prüfung können z. B. Informationen zur Bautätigkeit, zur Anzahl der ausgestellten Wohnberechtigungsscheine, zur örtlichen Mietpreisentwicklung und Daten der amtlichen Statistik wie Bevölkerungsentwicklung und Wohnungsbestand herangezogen werden.⁴

Die Satzungsbefugnis ist aufgrund des Übermaßverbots **subsidiär**. Die Gemeinde muss zunächst versuchen, **dem Wohnraummangel mit anderen, wirtschaftlich und zeitlich vertretbaren Maßnahmen abzuhelpen**. Dies können Maßnahmen sein, um den Wohnungsbestand zu erhöhen und so die Wohnraumbilanz zu verbessern, wie z. B. die Ausweisung von Wohngebieten im Bebauungsplanverfahren, die Wohnraumförderung oder Einheimischenmodelle.

Ob die Gemeinde eine Zweckentfremdungssatzung erlässt, entscheidet sie nach eigenem Ermessen.⁵

Die Satzung kann für das **gesamte Gemeindegebiet oder auch für ein Teilgebiet** erlassen werden.

Eine Zweckentfremdung liegt vor, wenn der Wohnraum überwiegend anderen als Wohnzwecken dient. Das Zweckentfremdungsgesetz nennt dafür in Art. 1 Abs. 2 als **Beispiele** für eine Zweckentfremdung, wenn der Wohnraum

1. zu mehr als 50 % der Gesamtfläche für gewerbliche oder berufliche Zwecke verwendet oder überlassen wird,
2. baulich derart verändert oder in einer Weise genutzt wird, dass er für Wohnzwecke nicht mehr geeignet ist,
3. mehr als insgesamt acht Wochen im Kalenderjahr für Zwecke der Fremdenbeherbergung genutzt wird,

³ Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr: Zweckentfremdungsverbot – Mit einer Satzung Wohnraum für Mieter sichern, August 2018.

⁴ a.a.O.

⁵ a.a.O.

4. länger als drei Monate leer steht oder
5. beseitigt wird.

Auch andere Fälle, die nicht ausdrücklich im Gesetz genannt sind, können eine Zweckentfremdung von Wohnraum darstellen. Wird ein Einfamilienhaus z. B. als Schlafunterkunft genutzt, in der sich dort Arbeiter nur nachts aufhalten und auf ausgelegten Matratzen übernachten, ohne dass ihnen etwas Privatsphäre möglich ist, dann ist das ebenfalls eine Nutzung zu anderen als Wohnzwecken.⁶

Da Wohnungsleerstand in Nürnberg ein geringes Problem darstellt, wäre wichtigster Anwendungsfall einer Zweckentfremdungssatzung in Nürnberg die Zweckentfremdung durch Vermietung als Ferienwohnung zur Fremdenbeherbergung (teils auch an Geschäftsreisende und Handwerker), d.h. der Wohnraum wird **mehr als insgesamt acht Wochen** im Kalenderjahr für Zwecke der Fremdenbeherbergung genutzt (Art. 1 Abs. 2 Nr. 3 ZwEWG).

Die Geltungsdauer der Zweckentfremdungssatzung ist auf **höchstens fünf Jahre** zu befristen. Ein neuer Erlass der Satzung ist zulässig; die Gemeinde muss dann zuvor überprüfen, ob insbesondere der Wohnungsmarkt noch immer angespannt ist.⁷

Hinweis: **Sinn und Zweck** einer Wohnraum-Zweckentfremdungssatzung ist es, Wohnraum dem Wohnungsmarkt zu erhalten bzw. wieder dem Wohnungsmarkt zurückzuführen. Es geht nicht darum, etwaige Belästigungen für Nachbarn (z.B. Lärm von nächtlich eintreffenden Gästen; Verschleiß, Verschmutzung oder Beschädigungen im Treppenhaus oder am Aufzug infolge hohen Gästeaufkommens) zu bekämpfen. Gegen diese – in der Tat inakzeptablen und unsozialen – negativen Begleiterscheinungen der Zweckentfremdung von Wohnraum müssen sich Nachbarn auf zivilrechtlicher Grundlage zur Wehr setzen.

bb) Folgen

Der Erlass einer Zweckentfremdungssatzung hat folgende Konsequenzen:

- Nutzungen von Wohnungen zu anderen als Wohnzwecken sind **grundsätzlich verboten** und werden nur mit einer **Genehmigung der Gemeinde** zugelassen (Art. 2 ZwEWG).

Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn vorrangige öffentliche Interessen oder schutzwürdige private Interessen das Interesse an der Erhaltung des Wohnraums überwiegen.

Ferner kann die Genehmigung erteilt werden, wenn dem Interesse an der Erhaltung des Wohnraums durch Ausgleichsmaßnahmen in verlässlicher und angemessener Weise Rechnung getragen wird; dies kann durch Bereitstellung von Ersatzwohnraum oder durch eine Ausgleichszahlung geschehen.

⁶ a.a.O.

⁷ a.a.O.

- Die dinglich Verfügungsberechtigten, Besitzer, Verwalter und Vermittler der Wohnung sind gegenüber der Gemeinde zur **Erteilung von Auskünften und Vorlage von Unterlagen** verpflichtet, die erforderlich sind, um die Einhaltung der Vorschriften des Gesetzes zu überwachen. Sie haben dazu auch den von der Gemeinde beauftragten Personen zu ermöglichen, zu angemessener Tageszeit **Grundstücke, Gebäude, Wohnungen und Wohnräume zu betreten**. Die Auskunftspflichtigen haben auch Tatsachen zu offenbaren, die geeignet sind, eine Verfolgung wegen einer Straftat oder einer Ordnungswidrigkeit herbeizuführen (Art. 3 Abs.1 ZWEWG).

Nach dem Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 12.12.2018 (Az: M 9 K 18.4553) ist ein Online-Vermittlungsportal wie Airbnb mitwirkungspflichtig und muss der Gemeinde die geforderten Daten - im konkreten Fall: alle das Münchner Stadtgebiet betreffenden Inserate, welche die zulässige Höchstvermietungsdauer von 8 Wochen überschreiten, und die Anschriften der angebotenen Wohnungen sowie die Namen und Anschriften der Gastgeber – herausgeben.⁸ Das Urteil ist allerdings noch nicht rechtskräftig.

- Die Gemeinde kann anordnen, dass eine nicht genehmigungsfähige **Zweckentfremdung beendet** und der Wohnraum wieder Wohnzwecken zugeführt wird (Art. 3 Abs. 2 ZWEG).
- Mit **Geldbuße bis zu fünfhunderttausend Euro** kann belegt werden, wer ohne die erforderliche Genehmigung Wohnraum für andere als Wohnzwecke verwendet oder überlässt (Art. 4 ZWEWG).

cc) Ressourcen

Um einer Wohnraum-Zweckentfremdungssatzung Wirksamkeit zu verschaffen, bedarf es entsprechender personeller Ressourcen.

Es bedarf Personals im Innendienst, das Genehmigungsanträge bearbeitet, aber vor allem die Fälle aufgreift und abarbeitet, in denen ohne Genehmigung verbotswidrig vermietet wird, und zum Beispiel Anordnungen zur Unterlassung verbotswidriger Nutzungen erlässt. Insbesondere in Fällen verbotswidriger Vermietung zur Fremdenbeherbergung muss die Stadt dem Eigentümer bzw. Vermieter nachweisen, dass die Fremdenbeherbergung mehr als acht Wochen im Kalenderjahr erfolgt.

Es bedarf einer proaktiven Ermittlungstätigkeit. Ein von Bürgermeldungen gespeistes Online-Portal als alleinige Informationsquelle reicht nicht aus und würde andernfalls dazu führen, dass nur die Fälle infolge von Meldungen, die zumeist aus der Nachbarschaft kommen, überprüft werden. Dies aber würde dem Rechtscharakter einer Zweckentfremdungssatzung als Instrument gegen Wohnraummangel zuwiderlaufen. Sie ist kein Instrument zur Lösung nachbarschaftlicher Konflikte, die auf zivilrechtlichem Weg zu lösen sind (s.o. bei b1).

⁸ Pressemitteilung des VG München: http://www.vgh.bayern.de/media/muenchen/presse/pm_2018_12_13.pdf

Daher ist auch ein Außendienst erforderlich, der den Fällen vor Ort auf den Grund geht. Der Ermittlungsaufwand mit einer zeitaufwendigen und fast detektivischen Arbeit ist groß (zu den Erfahrungen in München vgl. SZ-Online vom 22.11.2018: „Die mühsame Arbeit der Wohn-Detektive“⁹). In München läutet der Außendienst auch morgens an den Wohnungen und verlangt die Vorlage des Mietvertrags, um zu prüfen, wie lange die Wohnung vermietet ist (vgl. SZ-Online vom 20.09.2018: „Ein Haus-Detektiv im Kampf gegen Zweckentfremdung“¹⁰).

Es bedarf juristischen Sachverstands, allein wegen der besonderen Grundrechtsrelevanz der Wirkungen einer Zweckentfremdungssatzung (Art. 14 GG: Eingriff in die Eigentumsfreiheit oder - im Hinblick auf die Betretungsrechte für städtische Bedienstete bei Kontrollen - Art.13 GG: Eingriff in die Unverletzlichkeit der Wohnung). Wie die Erfahrungen aus München zeigen, kommt es zu zahlreichen juristischen Auseinandersetzungen mit anwaltlichem Beistand und zu Streitigkeiten vor Gericht (vgl. SZ-Online vom 02.08.2018: „Selbst hohe Strafen schrecken Zweckentfremder nicht ab“¹¹). Auch ist der Einfallsreichtum im Hinblick auf Umgehungsversuche, z.B. diverse gestufte Miet- und Untermietverhältnisse, groß.

Wie bereits oben dargestellt, umfasste die im Rahmen des bis zum Jahre 2001 geltenden Zweckentfremdungsrechts eingesetzte Personalkapazität eine Abteilungsleitung (Jurist/-in), sechs Sachbearbeiter/innen sowie sieben Außendienstmitarbeiter/innen. Im Jahr 200 bearbeitete dieses Personal angezeigte 332 Fälle. Heute wären bei einer Zweckentfremdungssatzung nach heutigem Kenntnisstand zunächst 600 Fälle zu bearbeiten.

Ob angesichts des – noch nicht rechtskräftigen – Urteils des Verwaltungsgerichts München zur Auskunftspflicht von Online-Plattformen wie Airbnb der Arbeitsaufwand bei der Bearbeitung der Fälle erheblich geringer wird, lässt sich noch nicht absehen. Selbst wenn Online-Plattformen die Fälle melden, müssen diese geprüft, Eigentümer bzw. Vermieter angeschrieben und angehört, etwaige Genehmigungs- und Bußgeldverfahren oder Verfahren zur Beendigung der Zweckentfremdung und damit verbundene juristische Auseinandersetzungen geführt werden.

4. Aktuelle Erfahrungen anderer Städte mit Zweckentfremdungssatzungen

Die Verwaltung hat Recherchen vorgenommen, Kontakt zu anderen Städten aufgenommen und abgefragt, wie diese mit dem Phänomen Zweckentfremdung insbesondere durch Ferienwohnungsvermietung über Internetportale umgehen.

In Bayern hat bislang die Landeshauptstadt München mit Stadtratsbeschluss vom 23.11.2017 eine Wohnraum-Zweckentfremdungssatzung auf Grundlage des bayerischen Zweckentfremdungsgesetzes erlassen, die am 15.12.2017 in Kraft getreten ist (Satzung als **Anlage**). In München sind rund 30 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Bereich Zweckentfremdung tätig, die überwiegend im Außendienst unterwegs sind. Die Landeshauptstadt hat dazu in der Abteilung „Bestandssicherung“ des Sozialreferates Ermittlergruppen mit dem ausschließlichen Tätigkeitsfeld „Zweckentfremdung“

⁹ <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/wohnungen-zweckentfremdung-muenchen-1.4220998>

¹⁰ <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/wohnen-muenchen-kampf-gegen-zweckentfremdung-1.4138097?reduced=true>

¹¹ <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/zweckentfremdung-hohe-strafen-schrecken-vermieter-nicht-1.4078234>

geschaffen. Die Ermittlungen vor Ort werden häufig von Sprachmittlern begleitet und aufgrund von tätlichen und verbalen Angriffen durch die Polizei abgesichert. Gegen Nutzungsuntersagungen wurden Klagen erhoben, die mit erheblichem Aufwand durch die Stabsstelle „Recht“ bearbeitet werden. Auch der Vollzug von rechtswirksamen Anordnungen stellt eine Herausforderung dar, wenn die Anordnungen ignoriert werden. In München können aus der Bevölkerung über ein Online-Portal seit Januar 2018 Zweckentfremdungen angezeigt werden. Seitdem wurden 791 Fälle gemeldet. Es wurden Verfahren für 2.694 Wohneinheiten durchgeführt, davon waren 298 erfolgreiche Fälle, in denen die Wohneinheiten wieder dem Wohnungsmarkt zugeführt werden konnten. Davon waren 101 Ferienwohnungen, 77 Fälle waren Umwandlung in Gewerbe, 120 betrafen Leerstand. In insgesamt 92 Fällen kam es zu Gerichtsverfahren.

Auch Berlin und Bonn haben Zweckentfremdungssatzungen erlassen. In Berlin sind 55 Personen mit der Verfolgung der Einhaltung der Zweckentfremdungssatzung beschäftigt. Für jede Ferienwohnung muss eine Genehmigung beim jeweiligen Bezirksamt beantragt werden. Diese muss in jedem Online-Inserat sichtbar sein, so dass Kontrolleure illegale Ferienwohnungen schnell erkennen können.

Die Städte Dresden, Bremen und Leipzig verfügen bislang nicht über eine Zweckentfremdungssatzung. In Dresden recherchiert das Steuer- und Kassenamt zu Ferienwohnungen und registriert sie, um die dort lokal geltende Beherbergungssteuer („Bettensteuer“) zu prüfen. Bremen und Leipzig betreiben derzeit ausführliche Analysen zur Notwendigkeit einer Zweckentfremdungssatzung. In Bremen wurde dafür eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe eingerichtet, die prüft, ob die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Wohnraum zu angemessenen Bedingungen gefährdet ist. In Leipzig soll ein externes Gutachten in Auftrag gegeben werden. Dieses soll alle Arten von Zweckentfremdung in der Stadt quantifizieren (Ferienwohnungen, Leerstand, Abriss, Gewerbe) und mit den wohnungspolitischen Zielen der Stadt abgleichen. Ebenfalls soll das Gutachten eine Aufwand-Nutzen-Kalkulation beinhalten.

Andere Kommunen mit angespannten Wohnungsmärkten setzen auf Strategien zur Aktivierung des Wohnungsneubaus wie z.B. die Wohnungsbau-Offensiven und -Initiativen in Hannover, Wolfsburg, Regensburg und Augsburg.

In Regensburg liegt seit Dezember 2018 ein Antrag an die Stadtverwaltung zur Prüfung der Voraussetzungen und ggf. Vorlage einer Zweckentfremdungssatzung vor.

In der Planerkonferenz der Städteachse Nürnberg - Fürth - Erlangen - Schwabach wurde das Thema Zweckentfremdungssatzung mehrfach diskutiert. Dabei wurde davon abgeraten, von dem Instrument Gebrauch zu machen, da der erhebliche Aufwand in keinem vernünftigen Verhältnis zum erwartenden Ergebnis stehe. Entgegen anderslautender Darstellungen in der öffentlichen Diskussion plant die Stadt Fürth derzeit nicht die Einführung einer Zweckentfremdungssatzung.

5. Bewertung und weiteres Vorgehen

Seit dem im Jahr 2001 vom AfS beschlossenen Abstandnehmen vom damaligen Zweckentfremdungsverbot hat sich die Stadt Nürnberg beim Thema Zweckentfremdung bislang zurückgehalten. Nach der Veröffentlichung des Gesetzes über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum vom 10.12.2007 sah die Stadt Nürnberg im Jahr 2008 keinen Handlungsbedarf für den Erlass einer Zweckentfremdungssatzung (vgl. AfS vom 03.04.2008).

Auch bislang wurde angesichts der im Vergleich zu anderen Großstädten geringen Zahl an Zweckentfremdungen von Wohnungen zur Fremdenbeherbergung von einer Zweckentfremdungssatzung abgesehen. Selbst wenn die Zahl der Zweckentfremdungsfälle steigt, so nehmen sie noch kein Ausmaß wie in einzelnen Stadtvierteln Münchens oder Berlins an. Auch wenn jeder Fall, in der eine Wohnung durch Zweckentfremdung dem Wohnungsmarkt entzogen wird, einer zuviel und daher wohnungspolitisch unerwünscht ist, so wurde bislang auf die erheblichen personellen Ressourcen verwiesen, die erforderlich sind, um einer Zweckentfremdungssatzung Wirksamkeit zu verschaffen. Dies zeigt der erhebliche Personaleinsatz zum Thema Zweckentfremdung in den 1990er Jahren. Daher wurde bislang darauf gesetzt, die Aktivitäten und Ressourcen auf den Bau neuer Wohnungen zu konzentrieren (vgl. Schreiben des Oberbürgermeisters an die SPD-Stadtratsfraktion vom 21.03.2017 und vom 20.06.2017 zu entsprechenden Anfragen 25.01.2017 und 25.04.2017 als **Anlagen**). Dies wurde u.a. auch anlässlich eines Gesprächs des Wirtschaftsreferenten mit Mitgliedern der SPD-Stadtratsfraktion vom 04.07.2017 erläutert.

Gemeinsames Verständnis in der Stadtverwaltung war es bislang, die personellen Ressourcen auf die Schaffung neuen Wohnraums, neuer Baugebiete und in den geförderten Wohnungsbau zu konzentrieren. So hat die Stadt Nürnberg beispielsweise zur Schaffung bezahlbaren und kurzfristig verfügbaren Wohnraums im Oktober 2015 das Sonderprogramm Wohnen aufgelegt. Im Rahmen des Programms werden auf städtischen Flächen über 1.600 Wohnungen, davon 850 im geförderten Wohnungsbau, errichtet. Ferner wird auf weiteren Flächen mittels Bebauungsplanverfahren und Baurechtschaffung in Verbindung mit städtebaulichen Verträgen bis zum Jahr 2021 Baurecht für ca. 7.500 Wohnungen geschaffen. Im Jahr 2017 wurden Baugenehmigungen für 2.544 Wohnungen erteilt und 1.399 Wohnungen fertiggestellt (Vorjahr: 1 227). Dabei erfolgten knapp 19 Prozent der im Jahr 2017 fertiggestellten Wohnungen im geförderten Wohnungsbau (Vorjahr: vier Prozent). Der Mitteleinsatz im geförderten Wohnungsbau in Nürnberg ist seit dem Jahr 2016, auch dank des Engagements des Freistaats Bayern, gestiegen - zuletzt standen im Jahr 2018 rund 60 Millionen an Fördermitteln zur Verfügung. Die Zahl der geförderten Mietwohnungen ist in Nürnberg von 68 Wohneinheiten (WE) im Jahr 2015, 216 WE im Jahr 2016 und 345 WE im Jahr 2017 auf 410 WE im Jahr 2018 gestiegen. Erstmals seit langem ist im Jahr 2016 wieder die Zahl der belegungsgebundenen Wohnungen in Nürnberg gestiegen, da mehr geförderte Wohnungen gebaut wurden als Belegungsbindungen ausliefen. Dieser Trend hielt auch im Jahr 2017 an: So hat sich die Zahl der belegungsgebundenen Wohnungen in Nürnberg auf 18 030 Wohneinheiten (Jahr 2016: 17 930) weiter erhöht. Im Übrigen wird auf den Wohnungsbericht 2017 verwiesen.¹²

¹² Zum download unter: https://www.nuernberg.de/imperia/md/wohnen/dokumente/wohnungsbericht_2017_ander.pdf

Trotz dieser erheblichen Anstrengungen beim Wohnungsneubau ist es aufgrund weiter steigender Einwohnerzahlen absehbar, dass die Wohnungssituation in Nürnberg angespannt bleibt. Daher ist sinnvoll, neben der bisherigen Schwerpunktsetzung auf dem Wohnungsneubau auch den Wohnungsbestand zu erhalten, der durch die Fremdenbeherbergung zu verloren gehen droht. Diese Einschätzung wird bestätigt durch die zunehmenden Beschwerden aus der Bevölkerung zu Zweckentfremdungen und die steigende touristische Bedeutung der Fremdenbeherbergung in Privatwohnungen über Online-Portale.

Aufgrund dieser geänderten Bewertung der Situation in Nürnberg durch die Stadtverwaltung und unter den vorgenannten Prämissen - insbesondere personelle Ressourcen - bereitet die Stadtverwaltung auf Vorschlag des Oberbürgermeisters derzeit den Entwurf einer Zweckentfremdungssatzung vor.

Festzuhalten bleibt: Wenn eine Wohnraum-Zweckentfremdungssatzung erlassen werden soll, bedarf es entsprechender Ressourcen, um der Satzung zur Wirksamkeit zu verhelfen. M.a.W. wenn man zum „Schwert“ der Satzung greift, muss es durch die entsprechenden personellen Ressourcen geschärft werden. Andernfalls wäre eine Satzung wirkungslos und würde falsche Erwartungen wecken.

Im Fokus einer Wohnraum-Zweckentfremdungssatzung soll in Nürnberg die Zweckentfremdung von Wohnraum durch Vermietung als Ferienwohnung bzw. Fremdenbeherbergung liegen. Es geht nicht um gelegentliche Untervermietungen einzelner Räume, um Wohngemeinschaften oder um temporäre Mietverhältnisse als solche.

6. Beantwortung der Fragen der Anträge der SPD-Stadtratsfraktion vom 26.10.2017 und der Stadtratsfraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 18.06.2018

Soweit sich die Antworten bzw. Stellungnahmen nicht aus dem vorangegangenen Text ergeben, werden die Anträge bzw. die sich daraus ergebenden Fragen wie folgt beantwortet.

a) Antrag SPD-Stadtratsfraktion

ad 1.: Die geschäftsbereichsübergreifende Arbeitsgruppe wurde im Zuge der Einführung der Wohnungsmarktbeobachtung eingerichtet (s.o. im Text bei 2.).

ad 2: Wohnungsleerstand ist nach den Ergebnissen der Wohnungsmarktbeobachtung 2017 kein nennenswertes Problem (s.o. im Text bei 2.).

ad 3: Die derzeit zur Verfügung stehenden Mittel des Bauordnungs-, des Gewerbe- und des Steuerrechts reichen nicht aus, um die Zweckentfremdung von Wohnraum als Ferienwohnung effektiv einzudämmen. Wirksamstes Mittel wäre die Einführung einer Zweckentfremdungssatzung, wenn die erforderlichen personellen Ressourcen bereitgestellt werden (s.o. im Text bei 3 b cc).

ad 4.: Die Einrichtung eines Internetportals zur Meldung leerstehenden Wohnraums ist nicht erforderlich, da mit der Wohnungsmarktbeobachtung 2017 ein verlässliches Lagebild über die Leerstandsquote existiert (s.o. im Text bei 2.).

ad 5: Die Einhaltung baurechtlicher und planungsrechtlicher Vorschriften werden bereits regelmäßig in der Presse - zuletzt am 05.10.2018 - durch die BoB veröffentlicht. Die Prüfung der Einhaltung steuerrechtlicher Vorschriften fällt in den Zuständigkeitsbereich der Finanzbehörden. Diese haben bereits die diversen Online-Portale für Ferienwohnungen im Blick (vgl. Nürnberger Nachrichten vom 04.07.2018: „Private ‚Airbnb-Vermieter‘ im Visier der Steuerfahnder“).

Eine spezifische Informationskampagne der Stadt zu Ferienwohnungen ohne Geltung einer Wohnraum-Zweckentfremdungssatzung wäre sogar kontraproduktiv: Am Ende erhält der Eigentümer bzw. Vermieter eine Baugenehmigung, die damit sein wohnungspolitisch unerwünschtes Verhalten baurechtlich noch legalisiert und verfestigt - aber die Wohnung bleibt dem Wohnungsmarkt entzogen (vgl. oben im Text bei 3. a).

ad 6: Das Präsidium des Deutschen Städtetags hat in der 417. Sitzung in Lübeck am 27.02.2018 einen Beschluss zum Umgang mit Zweckentfremdung von Wohnraum gefasst, worin es feststellt, dass die zunehmende missbräuchliche Überlassung von Wohnraum als Ferienwohnung im Sinne einer Zweckentfremdung auf den ohnehin bereits stark angespannten Wohnungsmärkten von städtetouristisch attraktiven Metropolen, bedeutenden Messe- und Medizinstandorten sowie innerhalb einiger Universitätsstädte das Angebot an Wohnraum zusätzlich verknappt und verteuert. Zudem verursacht diese Form der Zweckentfremdung von Wohnraum vermehrt soziale Konflikte in Hausgemeinschaften und Nachbarschaften.

Das Präsidium hält daher ein Rechtsinstrument für unerlässlich, welches die Zweckentfremdung von Wohnraum durch die Vermietung als Ferienwohnungen im Falle angespannter Wohnungsmärkte unter Genehmigungsvorbehalt stellt. Zusätzlich wäre eine Anzeige- und Impressums- oder Registrierungspflicht ein erster Schritt, um Verstöße gegen die Zweckentfremdung von Wohnraum effektiver ahnden zu können.

ad 7: s.o. im Text bei 4.

b) Antrag der Stadtratsfraktion Bündnis 90/Die Grünen

ad 1 - 3: Wie oben im Text bei 5. dargestellt, bereitet die Verwaltung derzeit einen Satzungsentwurf vor.

Über den Fortgang wird berichtet.