

**Satzung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum  
(Zweckentfremdungsverbotssatzung - ZwEVS)**

I. Entscheidungsvorlage

**1. Rechtliche Ausgangssituation**

In Nürnberg existierte in der Vergangenheit ein Zweckentfremdungsverbot von Wohnraum. 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 MietRVerbG). 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. Am 15.02.2001 beschloss der Stadtplanungsausschuss (AfS), dass die Stadt Nürnberg nicht mehr an dem Zweckentfremdungsverbot festhält.

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 der vorherigen Regelung 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.

Das Zweckentfremdungsgesetz ermöglicht einer Gemeinde für Gebiete, in der die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist, durch Satzung mit einer Geltungsdauer von höchstens fünf Jahren 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.

Eine Zweckentfremdung liegt insbesondere vor, 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,
4. länger als drei Monate leer steht oder
5. beseitigt wird.

Voraussetzung für den Erlass einer Zweckentfremdungssatzung ist ein Wohnraummangel. Ob entsprechender Wohnraummangel vorliegt, haben die Gemeinden nach eigenem Ermessen zu beurteilen.

## 2. Begründung einer Wohnraummangellage in Nürnberg

Die Situation auf dem Nürnberger Wohnungsmarkt ist seit Jahren angespannt. Insbesondere die Nachfrage nach preisgünstigem Wohnraum übersteigt regelmäßig das vorhandene Angebot. Immer mehr Haushalte haben Probleme, sich in Nürnberg angemessen mit Wohnraum zu versorgen. Nürnberg wird daher in der Mieterschutzverordnung der Bayerischen Staatsregierung vom 10.11.2015 als Gebiet aufgeführt, in dem die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen im Sinne von §§ 556d, 558 und 577a BGB besonders gefährdet ist. Wichtigste Ursachen für den angespannten Wohnungsmarkt sind:

### 2.1. Einwohnerentwicklung

Die Nürnberger Bevölkerung ist in den letzten Jahren stetig gewachsen. Ende 2018 betrug die Einwohnerzahl 535.746. Das ist ein Plus von über 25.000 Personen seit dem Jahr 2010. Trotz der hohen Geburtenzahlen resultiert dieses Wachstum aus dem hohen Zuzug in die Stadt Nürnberg. Der Wanderungsgewinn aus dem restlichen Bayern, der Bundesrepublik und dem Ausland gleicht dabei die steigende Abwanderung in das Nürnberger Umland mindestens aus.

### 2.2 Erhöhter Flächenbedarf und steigende Zahl von Haushalten

Einhergehend mit der steigenden Einwohnerentwicklung ist entsprechend auch die Zahl der Haushalte in den letzten Jahren angestiegen (2018: 284.640). Grund dafür ist auch der Trend zur zunehmenden Singularisierung, die sich in der Zahl der Einpersonenhaushalte und im zunehmenden Flächenbedarf pro Kopf widerspiegelt:

- Einpersonenhaushalte:  
1970: 25 %                      2011: 49,2 %                      2017: 50,1 %
  
- zunehmender Flächenbedarf pro Kopf:  
1997: 38,1 m<sup>2</sup>                      2005: 41,9 m<sup>2</sup>                      2015: 42,4 m<sup>2</sup>

### 2.3. Steigende Miet- und Kaufpreise

Die Verknappung von Wohnraum auf Grund der steigenden Nachfrage hat zu einem Anstieg der Mietpreise geführt. Die Angebotsmietpreise stiegen von 2012: 7,76 Euro/m<sup>2</sup> auf 2017: 9,20 Euro/m<sup>2</sup> um 18,5 %. Die Wiedervermietungsmieten nach Mietspiegel stiegen von 2012/ 2013: 6,42 Euro/m<sup>2</sup> auf 2016/ 2017: 7,31 Euro/m<sup>2</sup> um 13,9%.

Die Niedrigzinspolitik und der vermehrte Immobilienerwerb als Kapitalanlage sind eine weitere Ursache für die stark ansteigenden Immobilienpreise in Nürnberg. Die Kaufpreise für Eigentumswohnungen (Bestand und Neubau) beispielsweise stiegen seit dem Jahr 2012 um 41 % von 1.870 Euro/m<sup>2</sup> auf 2.630 Euro/m<sup>2</sup> im Jahr 2017.

### 2.4. Zahl der Wohnungsvermittlungen, Vormerkungen für Sozialwohnungen und Rückgang der belegungsgebundenen Wohnungen

Die starken Preissteigerungen auf dem freien Wohnungsmarkt führen zu einem steigenden Druck auf bezahlbare, insbesondere geförderte Mietwohnungen. Im Jahr 2018 konnten 1.092 wohnungssuchende Haushalte mit Berechtigungsschein mit einer Wohnung versorgt werden. Zum Jahresende 2018 waren 8.181 Haushalte gemeldet, denen keine Wohnung vermittelt werden konnte. Davon sind rund 60 % als besonders dringlich eingestuft. Der Rückgang des belegungsgebundenen Wohnungsbestands durch Ablauf der Sozialbindung wird dieses Phänomen noch weiter verschärfen. Seit den 1980er Jahren verringert sich die Zahl der belegungsgebundenen Wohnungen kontinuierlich von 65.568 im Jahr 1980 auf 35.178 im Jahr 2000 sowie auf 18.030 (31.12.2017). Die Prognose bis 2022 zeigt, dass bis dahin mindestens weitere 2.000 Wohnungen aus der Bindung fallen werden.

## 2.5. Obdachlose Personen

Trotz intensiver Bemühungen der Stadt beträgt die Zahl der Wohnungslosen derzeit 2.080 Personen (Stand 31.12.2018), mit steigender Tendenz.

## 2.6. Wohnungspolitische Maßnahmen

Die derzeitige Phase eines angespannten Wohnungsmarktes wird auf Grund des anhaltenden Bevölkerungswachstums, der Abnahme des belegungsgebundenen Wohnungsbestandes und des kontinuierlich hohen Preisniveaus in den nächsten Jahren weiter andauern und noch zunehmen. Der Wohnungsbedarf wird mit mindestens 2.200 neuen Wohneinheiten jährlich auf hohem Niveau verbleiben.

Die Stadt Nürnberg ist seit Jahren bemüht, der angespannten Situation auf dem Wohnungsmarkt mit verschiedenen Maßnahmen entgegenzuwirken und den Wohnungsneubau, insbesondere im geförderten Bereich zu stimulieren.

Das vom AfS am 28.04.2016 beschlossene Handlungsprogramm Wohnen umfasst neben Leitziele der Wohnungspolitik auch Instrumente und Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele. Für mehr Wohnungen in Nürnberg wurden mit dem Sonderprogramm Wohnen, der sog. Quotenregelung für den geförderten Wohnungsbau seit 2006 (vgl. AfS vom 02.10.2006), der Ausweisung zusätzlicher Baugebiete, der Priorisierung von Flächenpotenzialen und Umsetzung eines optimierten Workflows sowie der verstärkten Vermarktung städtischer Flächen zahlreiche Maßnahmen auf den Weg gebracht, die das Wohnungsangebot vergrößern sollen.

Trotz zahlreicher Bemühungen und einer Erhöhung der Bautätigkeit lagen die jährlichen Baufertigstellungen im Wohnungsbau in den letzten Jahren stets unter dem im Stadtentwicklungskonzept „Wohnen im Jahr 2025“ bestimmten oberen Zielwert von 2.200 neuen Wohnungen.

Weitere Analysen zur Wohnungsbautätigkeit und Auswertungen zu den Themenbereichen der Leitziele des Handlungsprogramm Wohnen sind der Wohnungsmarktbeobachtung des Stabs Wohnen im Wirtschaftsreferat zu entnehmen, die seit dem Jahr 2017 jährlich erscheint, vgl.

[https://www.nuernberg.de/imperia/md/wohnen/dokumente/wohnungsmarktbeobachtung\\_2017.pdf](https://www.nuernberg.de/imperia/md/wohnen/dokumente/wohnungsmarktbeobachtung_2017.pdf) .  
Zudem informiert der jährliche Wohnungsbericht des Stabs Wohnen im Wirtschaftsreferat über die Wohnungsbauförderung und die Vermittlung geförderter Wohnungen, die Themen „Wohngeld“ sowie „Wohnen für Transferleistungsbezieher und benachteiligte Gruppen“, vgl. [https://www.nuernberg.de/imperia/md/wohnen/dokumente/wohnungsbericht\\_2017\\_ander.pdf](https://www.nuernberg.de/imperia/md/wohnen/dokumente/wohnungsbericht_2017_ander.pdf) .

## **3. Wohnraumzweckentfremdung in Nürnberg**

Trotz erheblicher Anstrengungen beim Wohnungsneubau ist es aufgrund weiter steigender Einwohnerzahlen absehbar, dass die Wohnungssituation in Nürnberg weiter angespannt bleibt. Daher ist erforderlich, neben der bisherigen Schwerpunktsetzung auf den Wohnungsneubau auch den Wohnungsbestand zu erhalten, der durch Zweckentfremdung verlorenzugehen droht.

Vergleicht man die Ausgangslage, die dem AfS-Beschluss vom 15.02.2001 zur Aufhebung des damaligen Zweckentfremdungsverbots zugrunde lag, mit der Situation heute, wird deutlich, dass die Rahmenbedingungen sich erheblich verändert haben: Unter dem früheren Zweckentfremdungsverbot standen in Nürnberg der Wohnungsleerstand und -Abbruch im Vordergrund. Zum Ende der neunziger Jahre entspannte sich dann der Wohnungsmarkt deutlich. Der aktuelle Wohnungsmarkt ist geprägt durch zunehmende Angebotsknappheit, insbesondere beim bezahlbaren Wohnraum. Heute sind nicht Wohnungsleerstand und -Abbruch, sondern die zunehmende Vermietung von Wohnraum als Ferienwohnungen über Online-Portale wichtigster Beweggrund für eine Zweckentfremdungssatzung in Nürnberg.

Eine Untersuchung im Rahmen der Wohnungsmarktbeobachtung 2017 (dort S. 29 ff.) hat ergeben, dass über Online-Portale zum Erhebungszeitpunkt ca. 600 ganze Wohnungen dauerhaft zur Fremdenbeherbergung angeboten und damit dem Wohnungsmarkt entzogen werden<sup>1</sup>. Stellt man diese 600 durch Fremdenbeherbergung über Internetportale zweckentfremdeten Wohnungen den im Jahre 2017 fertiggestellten rund 1.400 Wohnungen gegenüber, so sind das knapp 43 %. Bedenkt man, welche Anstrengungen es bedarf, um 600 geförderte Wohnungen zu errichten, liegt allein der finanzielle Aufwand (bei durchschnittlich 216.000 Euro Gesamtkosten pro Wohneinheit) bei ca. 130 Mio. Euro.

Diese Einschätzung wird bestätigt durch die zunehmenden Beschwerden aus der Bevölkerung zu Zweckentfremdungen durch Fremdenbeherbergungen.

Zudem steigt die touristische Bedeutung der Fremdenbeherbergung in Privatwohnungen über Online-Portale. Zum Beispiel haben Befragungen der Gäste des Nürnberger Christkindlesmarktes eine Zunahme der Übernachtungsgäste, die sich über Online-Portale in Privatwohnungen eingemietet haben, von 0,7% auf 4,9% im Zeitraum von 2013 bis 2016 ergeben (vgl. RWA vom 05.04.2017). Wie in allen Großstädten ist auch in Nürnberg davon auszugehen, dass die Anzahl der Vermietungen zur Fremdenbeherbergung über Internetportale weiter zunimmt.

Auch wenn diese Form der Zweckentfremdung derzeit noch keine Massenerscheinung darstellt, ist es sinnvoll, der Fremdenbeherbergung in Privatwohnungen bereits zum jetzigen Zeitpunkt Einhalt zu gebieten. Mit der vorliegenden Satzung wird die rechtliche Grundlage geschaffen, vor allem die gewerbsmäßige Fremdenbeherbergung von mehr als 50 % des Wohnraums über einen zulässigen Zeitraum von acht Wochen hinaus unter einen Genehmigungsvorbehalt zu stellen.

Keine Zweckentfremdung i.S.d. Satzung stellt die Nutzung von Wohnraum zu Wohnzwecken durch die Verfügungs- oder Nutzungsberechtigten dar, auch wenn dieser Wohnraum (z.B. Zweitwohnung, Einliegerwohnung, Werkwohnung) längerfristig leersteht. Auch nur gelegentlich von den Berechtigten zu eigenen Wohnzwecken genutzter Wohnraum (z.B. für die Unterbringung oder Pflege von Angehörigen) steht im zweckentfremdungsrechtlichen Sinne nicht leer. Diese Klarstellung wurde aus rechtlichen Gründen bewusst nicht in die Satzung aufgenommen. Eine Regelung, die die beschriebenen Tatbestände gesondert als keine Zweckentfremdung definiert, war beispielsweise in der bis letztes Jahr gültigen Fassung des „Zweckentfremdungsverbot-Gesetzes“ des Landes Berlin enthalten und wurde dort explizit vom Senat Berlin auch als Reaktion auf entsprechende Gerichtsurteile gestrichen. Als Begründung hierfür wurde ausgeführt, dass Nutzungen, die denklöglich keine Zweckentfremdung darstellen, auch nicht explizit als „keine Zweckentfremdung“ benannt werden dürfen. Die Streichung der Regelung erfolgte daher „[...] aus klarstellenden bzw. deregulierenden Gründen und um Missverständnissen oder etwaigen Fehlinterpretationen vorzubeugen [...]“<sup>2</sup>. Dieser Auffassung schließt sich die Verwaltung auch aufgrund einer entsprechenden Einschätzung durch das Rechtsamt an und verzichtet daher auf eine Übernahme der genannten Tatbestände, die keine Zweckentfremdung darstellen, in die Satzung.

#### 4. Fazit

Trotz aller Bemühungen wird der Nürnberger Wohnungsmarkt auch künftig ein erhebliches Defizit an bezahlbarem Wohnraum aufweisen, sodass ein konsequenter Bestandsschutz unverzichtbar ist. Das Zweckentfremdungsverbot ist das effektivste rechtliche Instrument, um einer zweckfremden Nutzung von Wohnraum entgegenzutreten. Mit anderen Mitteln kann der Zunahme gewerblicher Nutzung bzw. Nutzung als Ferienwohnung und den damit verbundenen städtebaulichen und sozialpolitisch unerwünschten Folgen nicht ebenso wirksam entgegengewirkt werden.

---

<sup>1</sup> Hinweis: Vermietungen nur einzelner Zimmer einer Wohnung oder nur für einen kurzen Zeitraum wurden bei der Untersuchung nicht berücksichtigt.

<sup>2</sup> Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 18/0815 vom 13.02.2018, S.12.  
<https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-0815.pdf>

Im Übrigen wird auf die ausführliche Darstellung des Sachverhaltes in den AfS-Vorlagen zu dem Thema „Leerstand und Zweckentfremdung“ vom 07.11.2018 und 24.01.2019 Bezug genommen.