

Zweckentfremdungsverbotssatzung – ZwEVS Neuerlass für weitere fünf Jahre

Entscheidungsvorlage

1. Ausgangssituation

1.1. Status Quo

Die Sicherung bestehenden Wohnraums ist neben dem Wohnungsneubau eine wichtige Aufgabe, um für leistbaren Wohnraum zu sorgen. Daher hat der Stadtrat am 22.05.2019 die Zweckentfremdungsverbotssatzung (ZwEVS) beschlossen, die am 30.05.2019 in Kraft getreten ist. Sie gilt nach ihrem § 15 für fünf Jahre und damit bis einschließlich 29.05.2019.

Der Stab Wohnen im Wirtschafts- und Wissenschaftsreferat (Ref.VII/SW) ist neben seiner Funktion als Bewilligungsstelle für den geförderten Wohnungsbau unter anderem für die Wohnraumsicherung zuständig und vollzieht die Satzung. Da Ref. VII/SW keinen eigenen Außendienst hat, wird die Außendienst-Funktion vom Zentralen Außendienst bei ZD (Geschäftsbereich Ref. I/II) wahrgenommen (vgl. StR vom 22.05.2019).

1.2. Rechtsgrundlage

Art. 1 des bayerischen Gesetzes über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (Zweckentfremdungsgesetz – ZwEWG) 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.

Nach Art. 1 Abs. 1 S. 1 ZwEWG darf die Geltungsdauer der Satzung höchstens fünf Jahre betragen. Daher kann die bestehende Satzung nicht verlängert werden. Allerdings kann bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen eine neue Satzung erlassen werden. Dies ist in Nürnberg der Fall.

2. Begründung für das Vorliegen der Voraussetzungen nach Art. 1 ZwEWG (Wohnraummangellage, Subsidiarität der Satzung)

Die gesetzlichen Voraussetzungen für den Erlass einer Zweckentfremdungsverbotssatzung liegen weiterhin vor.

2.1. Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt

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 zuletzt in der Mieterschutzverordnung der Bayerischen Staatsregierung vom 14. Dezember 2021, die am 01. Januar 2022 in Kraft getreten ist, 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. Als Grundlage für diese Einordnung wurde gutachterlich u.a. festgestellt, dass in Nürnberg ein überdurchschnittlich hohes Wohnungsdefizit verbunden mit einer niedrigen Leerstandsquote vorliegen und die Mietbelastungsquote überdurchschnittlich hoch ist.¹

Bestätigt wurde die Einordnung von Nürnberg als Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt durch die Verordnungsermächtigungen der §§ 201a BauGB und 250 BauGB. Mit dem am 23. Juni 2021 in Kraft getretenen Baulandmobilisierungsgesetz sind neue Instrumente zur kommunalen Wohnraumschaffung in das Baugesetzbuch eingeführt worden. Voraussetzung der Anwendung einiger Paragraphen ist die Bestimmung zum Gebiet mit angespannten Wohnungsmärkten durch die jeweilige Landesregierung. Das ist für das Stadtgebiet Nürnberg der Fall.

Die Verordnungen sind ein Indiz dafür, dass Nürnberg zu den Gebieten im Sinne des Art. 1 ZwEWG gehört. Dieses wird durch eigene Untersuchungen (Wohnungsmarktbeobachtung 2021, Wohnungsberichte 2020, 2021), die detailliert Aufschluss über die aktuelle und künftig zu erwartende Entwicklung des bezahlbaren Wohnungsangebots geben, bestätigt.

Wichtigste Ursachen für den angespannten Wohnungsmarkt sind:

2.2. Einwohnerentwicklung

Nürnberg verzeichnet in den letzten 10 Jahren einen stetigen Bevölkerungszuwachs mit einem Plus von mehr als 32.000 Personen (Stand 2022) gegenüber dem Jahr 2012. Pandemiebedingt war die Bevölkerung zuletzt leicht rückläufig mit zuletzt 530.222 Personen im Jahr 2021 (2019: 535.886 Personen). Die aktuelle Bevölkerungszunahme auf 541.103 Personen im Jahr 2022 schließt demgegenüber an die Bevölkerungsentwicklung vor der Corona-Pandemie und damit der letzten 10 Jahre an und setzt den Trend einer stetigen Bevölkerungszunahme fort.

Die Bevölkerungsvorausberechnung des Amtes für Stadtforschung und Statistik aus dem Jahr 2022 geht davon aus, dass die Bevölkerung Nürnbergs bis zum Jahr 2035 weiter auf rd. 553.300 Einwohnerinnen und Einwohner wächst², was den Druck auf den Wohnungsmarkt intensivieren wird.

2.3. Erhöhter Flächenbedarf und steigende Zahl von Haushalten

Einhergehend mit der steigenden Einwohnerentwicklung ist auch die Zahl der Haushalte in den letzten Jahren angestiegen (2022: 288.413). Grund dafür ist auch der Trend zur zunehmenden Singularisierung der Gesellschaft, die sich in der Zahl der Einpersonenhaushalte und im zunehmenden Flächenbedarf pro Kopf widerspiegelt:

- Einpersonenhaushalte:³

2000: 25 %	2012: 50,1 %	2019: 50,2%	2022: 55,3 %
------------	--------------	-------------	--------------
- zunehmender Flächenbedarf pro Kopf:⁴

2003: 39,2 m ²	2011: 41,7 m ²	2019: 42,5 m ²	2021: 42,8 m ²
---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------

¹ vgl. Gutachten zur Identifizierung von Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten in Bayern – Fortschreibung 2021: S.69.

² vgl. Stadt Nürnberg - Amt für Stadtforschung und Statistik (2022): Kleinräumige Bevölkerungsvorausberechnung Nürnberg 2022-2035. In: Berichte aus Stadtforschung und Statistik (M529), S.18 f.

³ vgl. Stadt Nürnberg - Amt für Stadtforschung und Statistik, StatistikMonitor: Haushalte nach Haushaltsgröße und Staatsangehörigkeit im Haushalt 2022: http://sta0mv99/ASW/ASW.dll?aw=/WP_Zeitreihen/WPZ_BBBSH_01_si

⁴ vgl. Stadt Nürnberg - Amt für Stadtforschung und Statistik, StatistikMonitor: Kennzahlen für den Wohnungsbestand nach Gebäudeart und Baualtersklassen: Fläche je Person 2021: https://online-service2.nuernberg.de/asw/aswn.dll?aw=GBW_J05

2.4 Wohnungsneubau - Baufertigstellungen

Die Bautätigkeit ist trotz des stärkeren Bevölkerungswachstums seit dem Jahr 2010 nicht merklich angestiegen. Grund hierfür sind vor allem der Mangel an verfügbaren Wohnbaugrundstücken und spekulative Bodenbevorratung. Trotz zahlreicher Bemühungen lagen die jährlichen Baufertigstellungen im Wohnungsbau in den letzten Jahren immer unter dem im Stadtentwicklungskonzept „Wohnen im Jahr 2025“ bestimmten und in den Wohnungsmarktbeobachtungen von 2019 und 2021 bestätigten Zielwert von 2.000 Wohnungen⁵. Der Durchschnittswert der Fertigstellungen für die Jahre 2019- 2022 beträgt 1.532 Wohnungen.

Damit sind allein in dem Zeitraum von 2019 bis 2022 rd. 1.400 Wohnungen weniger gebaut worden, als es dem Bedarf entspricht. Die fehlende Möglichkeit, das Wohnungsangebot durch eine gesteigerte Bautätigkeit entsprechend der wachsenden Nachfrage zu erweitern, ist einer der zentralen Gründe für die seit mehreren Jahren anhaltende Anspannung des Nürnberger Wohnungsmarktes.

2.5. Steigende Miet- und Kaufpreise

Durch die anhaltend hohe Nachfrage nach Wohnraum sind die Mietpreise in den letzten Jahren weiter gestiegen. Eine inserierte Bestandsmietwohnung kostete im Jahr 2020 im Mittel 10,00 €/m² (Angebotsmiete) und damit 36 % mehr als noch im Jahr 2012 (Median 2012: 7,35 €/m²)⁶. Vor Erlass der Zweckentfremdungsverbotssatzung lag der Wert der Durchschnittsmieten im freifinanzierten Wohnungsbau (nach Mietenspiegel) 2017/2018 bei 7,98 Euro/m². Im Mietenspiegel 2019/2020 stiegen die Wiedervermietungsmieten um 7 % auf 8,54 €/m² und im aktuellen Mietenspiegel 2022/2023 um weitere 7,5 % auf 9,18 Euro/m²⁷. Die Dynamik der Preisentwicklung ist damit weiter auf hohem und vor allem steigendem Niveau.

Relevant für die Betrachtung der Situation auf dem Wohnungsmarkt ist, wie diese Preisentwicklungen sich auf die Bezahlbarkeit des Wohnens ausgewirkt haben. Der Anstieg der durchschnittlichen Mieten führte insgesamt zu einer Verschiebung des Mietpreisgefüges hin zu einem höheren Preisniveau. Während in den Jahren 2013/2014 noch mehr als die Hälfte der Bestandswohnungen zu einem Mietpreis von unter 8 €/m² angeboten wurden, ist dieses Preissegment im Jahr 2020 auf einen Marktanteil von unter 10 % geschrumpft. Lagen im Jahr 2013/14 noch über 90 % der Wohnungsangebote unter einem Quadratmeterpreis von 10 €, so waren es in im Jahr 2019/20 nur noch 50 %. Der Großteil der Mietpreise bei Neubauwohnungen liegt mittlerweile bei über 12 €/m². Lagen im Jahr 2013/14 noch 50 % der Neubauangebote unter die Schwelle von 10 Euro/m², waren es in den Jahren 2019/20 unter 10 %.⁸ Durch diese Entwicklung wird das Wohnangebot für Haushalte mit geringem Einkommen immer weiter eingeschränkt.

Die Kaufpreise für Eigentumswohnungen (Bestand und Neubau) stiegen seit 2012 um 41 % von 1.870 Euro/m² auf 2.630 Euro/m² im Jahr 2017⁹. Im Jahr 2022 lagen die Kaufpreise in diesem Segment bei rund 4.200 Euro/m²¹⁰. Dies ist ein Anstieg seit 2012 von über 120 %.

2.6 Leerstand

Die Leerstandsquote gilt als weiterer wichtiger Indikator für einen angespannten Wohnungsmarkt. Sie lag im Jahr 2020 bei 1,8 %¹¹ und ist damit deutlich zu gering. Für einen funktionierenden Wohnungsmarkt wird in der Fachliteratur von einem Wert von 3,0 bis 5,0 % ausgegangen, um eine marktübliche notwendige Fluktuation gewährleisten zu können.

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

⁵ vgl. Wohnungsmarktbeobachtung (WMB) 2019: S.19; WMB 2021: S.10

⁶ vgl. WMB 2021: S.24.

⁷ vgl. Wohnungsbericht 2021: S.25; Wohnungsbericht 2022: S.23 (noch nicht veröffentlicht)

⁸ vgl. WMB 2021: S.30 ff.

⁹ vgl. WMB 2017: S.36.

¹⁰ vgl. Wohnungsbericht 2022: S.10 (noch nicht veröffentlicht)

¹¹ vgl. WMB 2021: S.19

Die starken Preissteigerungen auf dem freien Wohnungsmarkt führen zu einem steigenden Druck auf bezahlbare, insbesondere geförderte Mietwohnungen. Zum Jahresende 2022 waren 6.855 Haushalte für die Vermittlung einer geförderten Wohnung gemeldet, für die keine Wohnung zur Verfügung gestellt werden konnte. Davon sind rund 51% als besonders dringlich eingestuft. 1.416 wohnungssuchende Haushalte mit Berechtigungsschein konnten im Jahr 2022 mit einer Wohnung versorgt werden.

Der Rückgang des belegungsgebundenen Wohnungsbestands durch Ablauf der Sozialbindung wird dieses Phänomen noch weiter verschärfen. Seit den 1980er Jahren verringert sich der Anteil der belegungs- und mietspreisgebundenen Wohnungen kontinuierlich von 65.568 im Jahr 1980 auf 35.178 im Jahr 2000, 18.133 im Jahr 2019 auf 17.194 zum 31.12.2022. Bis 2035 werden für mindestens weitere 3.760 Wohnungen die Bindungen auslaufen.

2.8. Wohnungslose Personen

Trotz intensiver Bemühungen der Stadt beträgt die Zahl der Wohnungslosen derzeit 2.469 Personen (Stand 31.12.2022), mit steigender Tendenz.

2.9. Subsidiarität - Bestehende Wohnungspolitische Maßnahmen

Die Stadt Nürnberg ist seit Jahren bemüht, der angespannten Situation auf dem Wohnungsmarkt mit verschiedenen Maßnahmen entgegenzuwirken. Ein großer Schwerpunkt liegt dabei in der Realisierung neuen Wohnraums. Sowohl freifinanziert als auch gefördert, im Mietwohnungsbau und zum Eigentum. Die Rahmenbedingungen liefert das Handlungsprogramm Wohnen (AfS-Beschluss vom 28.04.2016) mit den wohnungspolitischen Leitzielen der Stadt Nürnberg und den entsprechenden Instrumenten und Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele.

Konkrete Maßnahmen zur Verbesserung des Wohnungsangebots sind bezüglich des Neubaus das Sonderprogramm Wohnen, die Quotenregelung für den geförderten Wohnungsbau, die Ausweisung zusätzlicher Baugebiete, die Priorisierung von Flächenpotenzialen und Umsetzung eines optimierten Workflows sowie die verstärkte Vermarktung städtischer Flächen.

Trotz der Vielzahl dieser Maßnahmen ist auch künftig nicht zu erwarten, dass die erhebliche Lücke zwischen Wohnungsbedarf und Fertigstellungen geschlossen und die Wohnraummangellage auf diesem Wege beseitigt werden kann. Die Subsidiarität als Voraussetzung für den Satzungserlass ist damit nachgewiesen.

Weitere Analysen zur Wohnungsbautätigkeit und Auswertungen zu den Themenbereichen der Leitziele des Handlungsprogramm Wohnen sind der Wohnungsmarktbeobachtung zu entnehmen, die regelmäßig erscheint. Zudem informiert der jährliche Wohnungsbericht des Stabs Wohnen im Wirtschafts- und Wissenschaftsreferat über die Ergebnisse der Wohnungsbauförderung und der Wohnungsvermittlung¹².

3. Die Zweckentfremdungsverbotssatzung im Vollzug

Die Zweckentfremdungsverbotssatzung wird seit dem 01.11.2019 durch ein mittlerweile vierköpfiges Team bei Ref.VII/SW umgesetzt, darunter drei Sachbearbeiterinnen der dritten QE sowie eine Juristin. Seit Beginn der Umsetzung der Satzung in die Verwaltungspraxis profitiert der Vollzug zunehmend von den mittlerweile aufgebauten Strukturen. Durch sie stehen erprobte Abläufe und bewährte Routinen für eine effiziente und qualifizierte Fallbearbeitung zur Verfügung.

Umfang/ Zuordnung

Seit Einführung der Zweckentfremdungsverbotssatzung im Jahr 2019 gingen bei SW mit Stichtag 31.12.2022 insgesamt 1.398 Anträge und Meldungen zu zweckfremder Nutzung von Wohnraum ein.

Für 226 Wohneinheiten liegen bzw. lagen Anträge, für 1.172 Wohneinheiten Meldungen aufgrund vermuteter Zweckentfremdung (sog. Verdachtsmeldungen) vor.

¹² vgl. Website Stab Wohnen, Publikationen: <https://www.nuernberg.de/internet/wohnen/publikationen.html>.

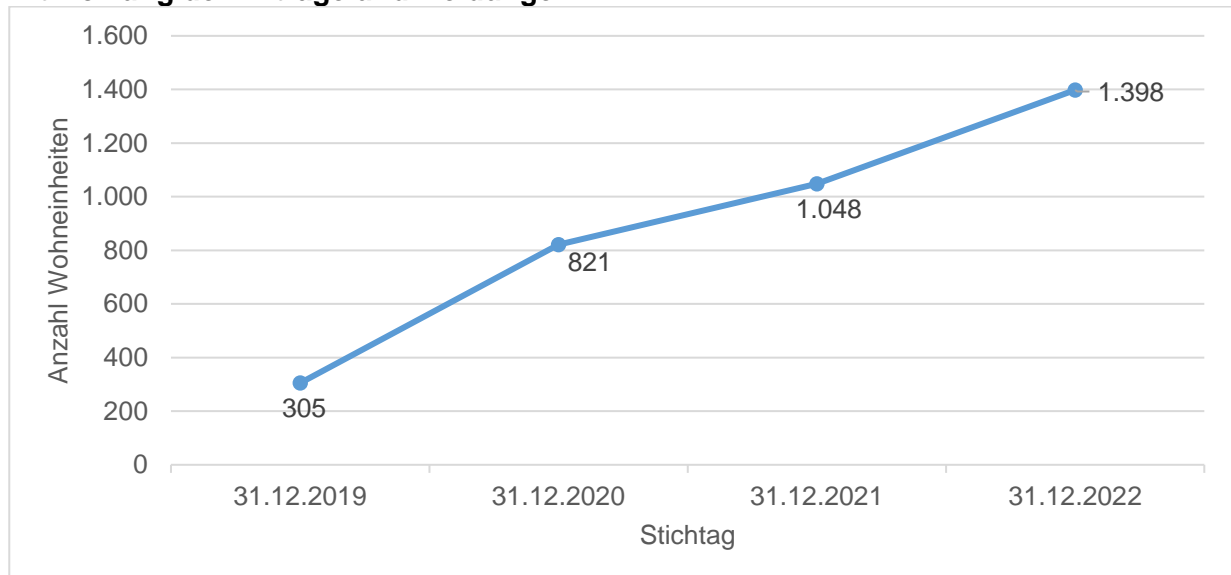
Für 221 Wohneinheiten wurde die zweckfremde Nutzung unterbunden bzw. verhindert und die Wohnungen wurden wieder regulären Wohnzwecken zugeführt. Die 221 Wohneinheiten entsprechen einer Gesamtwohnfläche von 11.863 m². Die Herstellungskosten für geförderte Mietwohnungen mit dieser Fläche würden rund 53,3 Mio. Euro betragen.

Für weitere 54 Wohneinheiten wurden Negativatteste erteilt, d.h. zweckentfremdungsrechtliche Bestimmungen fanden für diese Wohnungen keine Anwendung. In weiteren 38 Fällen wurden Nutzungsänderungen genehmigt. 182 Verdachtsfälle erwiesen sich als unbegründet.

Derzeit laufen für 274 Wohneinheiten zweckentfremdungsrechtliche Verfahren. Die Bearbeitung von Verdachtsmeldungen für 712 Wohneinheiten steht noch aus.

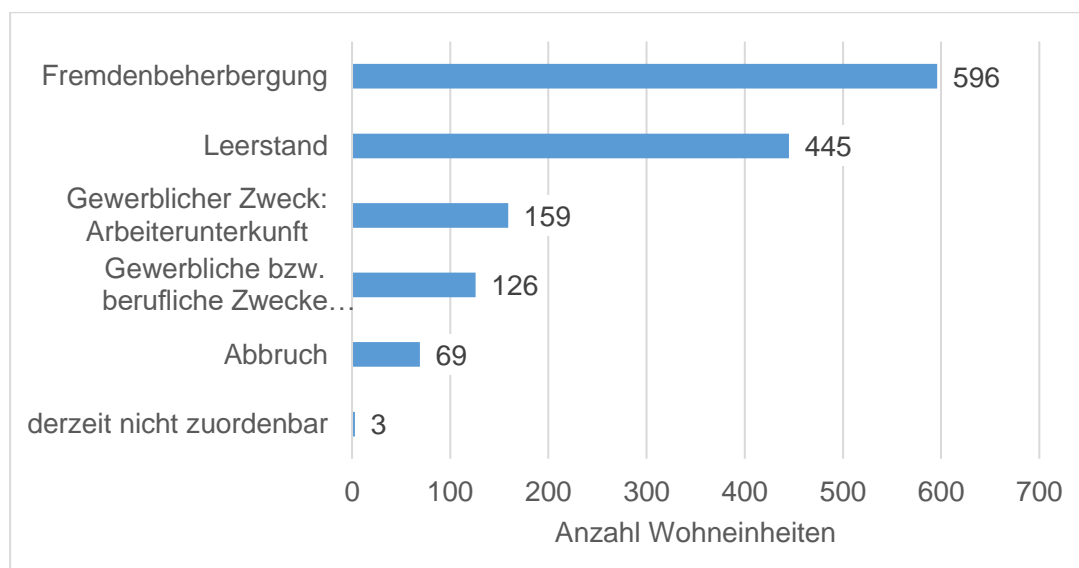
Die Anzahl vermuteter zweckentfremdeter Wohnungen steigt seit Inkrafttreten der ZwEVS am 30.05.2019 kontinuierlich an.

Entwicklung der Anträge und Meldungen



Die folgende Grafik zeigt die Themenfelder der eingegangenen Anträge und Meldungen.

Thematische Zuordnung der Anträge und Meldungen



Zu diesen Zahlen ist anzumerken, dass aufgrund der Vielzahl der eingegangenen und daher vorrangig zu bearbeitenden Fälle bislang noch keine proaktiven Maßnahmen wie Internetrecherche, verstärkte Informationsarbeit etc. durchgeführt werden konnten. Es ist daher davon auszugehen, dass die Zahl der nicht gemeldeten zweckentfremdeten Wohnungen noch weitaus höher liegt.

Der Entschluss, von der Möglichkeit eines Satzungserlasses Gebrauch zu machen, war im Jahr 2019 vorrangig durch die Zunahme an Fremdbeherbergungen in Privatwohnungen über Internetportale (zum Beispiel „Airbnb“) motiviert. Damals hatten geschätzte 600 Wohnungen¹³, die durch die Nutzung als Ferienwohnung nicht zur Verfügung standen, die Entscheidungsgrundlage für den Satzungserlass dargestellt. Bis zum 31.12.2022 waren tatsächlich 596 Meldungen und Anträge zur Fremdenbeherbergung eingegangen. Die aktuelle thematische Zuordnung der rd. 1.400 Verdachtsmeldungen und Anträge zeigt jedoch, dass im Rahmen des Satzungsvollzugs weitere zweckfremd genutzte Wohnungen in noch größerem Umfang (ca. 800) festgestellt werden konnten, die wieder dem freien Wohnungsmarkt zugeführt werden, sollte ein Verstoß gegen die Satzung festgestellt werden.

Durch zunehmend routiniertere Verfahrensabläufe und die Optimierung des Ermittlungsdienstes können künftig noch mehr Meldungen wegen des Verdachts auf zweckentfremdete Wohnungen überprüft und im Ergebnis mehr Bestandswohnraum dem Wohnungsmarkt wieder zur Verfügung gestellt werden.

Zum Satzungsvollzug gilt es auch die Bürgerinnen und Bürger zu informieren. Der Satzungsvollzug stößt bei informierten Bürgerinnen und Bürgern meist auf großes Verständnis und wird als sehr geeignetes und notwendiges Mittel zur Wohnraumbeschaffung angesehen. Durch zusätzliche Aufklärungs- und Öffentlichkeitsarbeit soll zukünftig präventiv verhindert werden, dass satzungswidrige Zweckentfremdungen erfolgen

4. Personalausstattung

Die vier (4,0 VK) für den Vollzug der Satzung geschaffenen Stellen sind bis 31.12.2024 befristet. Die bisherige Zuordnung des Außendienstes bei ZD hat sich als nicht praktikabel erwiesen. DiP hat daher im Mai 2023 eine Kapazitätsbegutachtung durchgeführt und infolge der Notwendigkeiten des Vollzugs eine Stelle (1,0 VZÄ) direkt bei Ref. VII/SW für die Außendienst-Funktion begutachtet. Diese Stelle wird im Stellenschaffungsverfahren beantragt.

5. Fazit

Die derzeitige Phase eines angespannten Wohnungsmarktes wird auf Grund des anhaltenden Bevölkerungswachstums, der Abnahme des belegungsgebundenen Wohnungsbestandes und des kontinuierlich hohen Preisniveaus aller Voraussicht nach in den nächsten Jahren weiter andauern und sich schrittweise verschärfen. Der benötigte Wohnungsbedarf wird mit ca. 2.000 Wohneinheiten jährlich auf hohem Niveau verbleiben.

Trotz aller Bemühungen wird der Nürnberger Wohnungsmarkt auch künftig ein erhebliches Defizit an bezahlbarem Wohnraum aufweisen, sodass ein konsequenter Erhalt bestehenden Wohnraums unverzichtbar ist. Daher ist es auch künftig erforderlich, neben der Schaffung neuen Wohnraums auch bestehenden Wohnraum zu erhalten. Die Zweckentfremdungsverbotssatzung stellt das Instrument zum Erhalt von Wohnraum in Nürnberg dar, das sich in der Praxis als sehr geeignet und wirkungsvoll erwiesen hat.

¹³ vgl. WMB 2017: S.30

Es wird daher vorgeschlagen die Satzung neu zu erlassen und zwar mit Wirkung vom 30.05.2024 bis 29.05.2029. Dies bedingt auch die Verlängerung der vier befristeten Stellen der Sachbearbeiterinnen und der Sachgebietsleitung für die Umsetzung der ZwEVS.