

## **Zweckentfremdungsverbotssatzung – ZwEVS Neuerlass 2024**

### **Entscheidungsvorlage**

#### **I. Ausgangssituation**

Die Sicherung von bestehendem Wohnraum ist neben dem Wohnungsneubau nach wie vor ein weiterer maßgeblicher und notwendiger Ansatz der Nürnberger Wohnungspolitik, um für bezahlbaren Wohnraum zu sorgen. Mit dem Erlass der Zweckentfremdungsverbotssatzung (ZwEVS) am 30.05.2019 hat Nürnberg ein wichtiges Instrument der Wohnungsbestandssicherung eingeführt, das bis zum 29.05.2024 gültig ist. Der Stab Wohnen im Wirtschafts- und Wissenschaftsreferat ist neben seiner Funktion als Bewilligungsstelle für die Wohnraumsicherung zuständig und vollzieht die Satzung.

Die Satzung hat sich als Instrument zum Erhalt bestehenden Wohnraums bewährt. Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Satzung sind weiter gegeben. Der Stadtrat hat daher am 19.07.2023 den Neuerlass der Zweckentfremdungsverbotssatzung ab dem 30.05.2024 für weitere fünf Jahre beschlossen.

#### **Normenkontrollverfahren**

Das bezüglich der Nürnberger ZwEVS seit 12. Juni 2019 anhängige Normenkontrollverfahren wurde durch Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshof am 31.10.2023 beendet.

Die Klagepartei trug während des Verfahrens insbesondere vor, dass die gesetzlichen Voraussetzungen hinsichtlich des Wohnraummangels im Stadtgebiet Nürnberg für den Erlass der Satzung gem. Bayerischem Zweckentfremdungsverbotsgesetz (ZwEWG) nicht vorgelegen hätten. Weiter sei die Satzung nicht verfassungsgemäß und greife auf unverhältnismäßige Weise in Grundrechte, vor allem in das Eigentumsrecht des Art. 14 GG ein. Nachdem der Bayerische Verwaltungsgerichtshof den Normenkontrollantrag zunächst zweimal wegen Unzulässigkeit verworfen hatte, wurde er nach Revision vom Bundesverwaltungsgericht wieder an den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof zurückverwiesen.

Dieser erachtete die Satzung mit mittlerweile rechtskräftigem Urteil vom 31.10.2023 weitestgehend für wirksam. Er bestätigte insbesondere, dass die Voraussetzungen zum Erlass der ZwEVS auf Grundlage des ZwEWG in Nürnberg vorgelegen haben. Der erfolgreiche Ausgang des Normenkontrollverfahrens bestärkt die Stadt Nürnberg in ihrem Entschluss, die Satzung weiter als effektives Sicherungsinstrument anzuwenden und sie wie bisher verfassungsgemäß zu vollziehen.

#### **Rechtliche Grundlage**

Art. 1 des Bayerischen Zweckentfremdungsgesetzes 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.

Eine Zweckentfremdungsverbotssatzung kann nicht verlängert werden. Bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen kann jedoch eine neue Satzung erlassen werden.

### **Begründung für das Vorliegen der Voraussetzungen nach Art. 1 ZwEWG**

Die gesetzlichen Voraussetzungen für den Erlass der Satzung liegen weiterhin vor. Diesbezüglich verweisen wir auf die Entscheidungsvorlage zum Neuerlass der Zweckentfremdungsverbotssatzung, die am 19.07.2023 ohne Gegenstimmen beschlossen wurde (vgl. Anlage 3).

### **Vollzug der Zweckentfremdungsverbotssatzung**

Seit Einführung der Zweckentfremdungsverbotssatzung im Jahr 2019 hat SW mit Stichtag 31.12.2023 insgesamt 1.929 Genehmigungsanträge und Meldungen zu zweckfremder Nutzung von Wohnraum erhalten.

Für 287 Wohneinheiten liegen bzw. lagen Genehmigungsanträge, für 1.642 Wohneinheiten Meldungen aufgrund vermuteter Zweckentfremdung (sog. Verdachtsmeldungen) vor.

Für 273 Wohneinheiten wurde eine zweckfremde Nutzung unterbunden bzw. verhindert und die Wohnungen wurden wieder regulären Wohnzwecken zugeführt. Die 273 Wohneinheiten entsprechen einer Gesamtwohnfläche von knapp 14.300 m<sup>2</sup>.

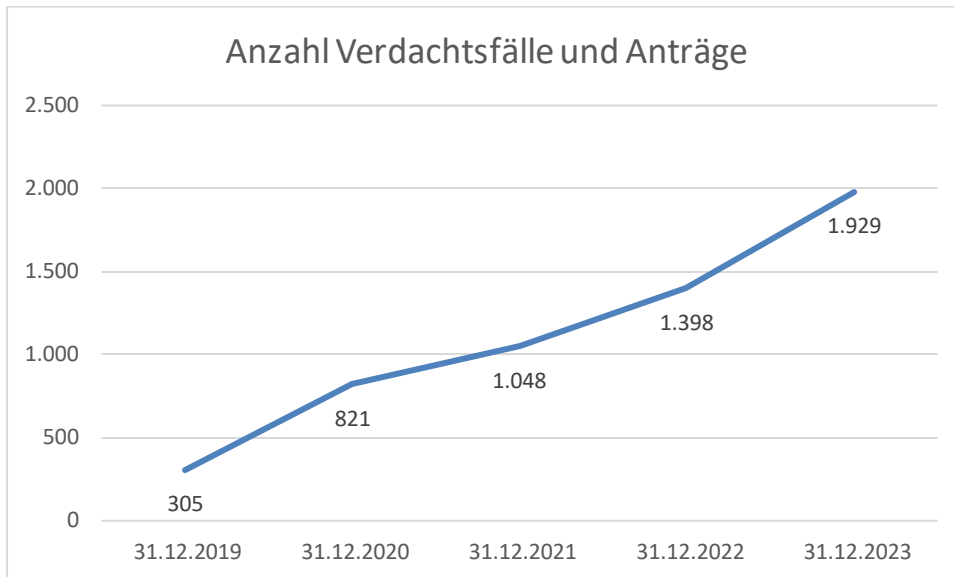
Für weitere 64 Wohneinheiten wurden sog. Negativatteste erteilt, d.h. zweckentfremdungsrechtliche Bestimmungen fanden für diese Wohnungen keine Anwendung. In 55 Fällen wurden beantragte Nutzungsänderungen genehmigt.

260 Verdachtsfälle erwiesen sich als unbegründet. Insgesamt wurden 914 Genehmigungsanträge / Verdachtsmeldungen bisher bearbeitet.

Derzeit laufen für 217 Wohneinheiten zweckentfremdungsrechtliche Verfahren. Die Bearbeitung von Verdachtsmeldungen für 817 Wohneinheiten steht noch aus.

Die Anzahl von Verdachtsfällen wegen vermuteter zweckentfremdeter Wohnungen steigt seit Inkrafttreten der ZwEVS am 30.05.2019 kontinuierlich an. Allerdings sind diese häufig nicht durch Sorge um den Wohnungsmarkt motiviert, sondern durch satzungsfremde Zwecke. Die meldenden Personen fühlen sich z.B. „gestört“.

## Entwicklung der Anträge und Meldungen



Aufgrund der Vielzahl der eingegangenen und daher vorrangig zu bearbeitenden Fälle wurden bislang noch keine proaktiven Maßnahmen wie Internetrecherche, verstärkte Informationstätigkeit etc. durchgeführt.

Bisher erfolgte bei der Bearbeitung der Fälle der ZwEVS lediglich die Priorisierung von Genehmigungsanträgen vor Verdachtsfällen. Die Verdachtsfälle wurden nach Datum des Meldungseingangs bearbeitet.

### Zukünftige Priorisierung

Um angesichts der Vielzahl der bislang unbearbeiteten Fälle die Prozesse effizienter zu gestalten erfolgt die Bearbeitung der Verdachtsmeldungen künftig priorisiert.

#### 1. Bearbeitung Genehmigungsanträge

wie bisher vorrangig, da

> Einhaltung der 3-Monatigen Bearbeitungsfrist erforderlich (Fiktionsfrist!)

> zügige u. beratende Bearbeitung → Bürgerservice → Antrags“hürde“ gering halten → mehr Anträge

#### 2. Bearbeitung Verdachtsfälle

Priorisierung nach:

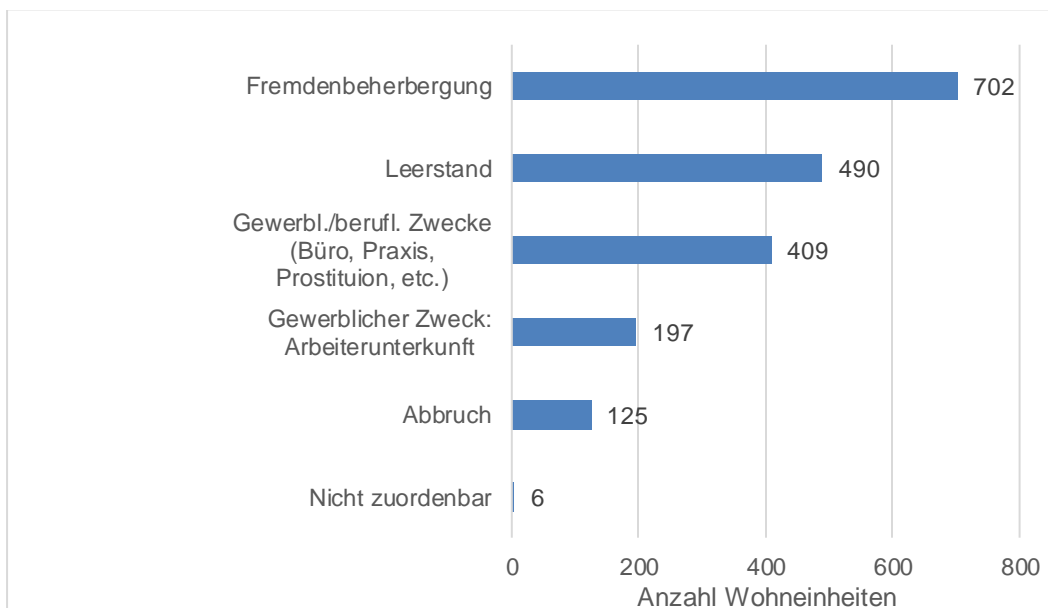
1. Verdacht auf Zweckentfremdung von **ganzem Gebäude bzw. mehr als 2 Wohneinheiten** im Gebäude (Prio1)
  - innerhalb dieser Gruppe älteste Meldung zuerst
2. Verdacht auf Zweckentfremdung bei mehr als 1 Wohneinheit (Prio 2)
  - innerhalb dieser Gruppe älteste Meldung zuerst
3. Verdacht auf Zweckentfremdung (Prio 3)
  - innerhalb dieser Gruppe älteste Meldung zuerst

## Genehmigungstatbestände

Der Entschluss, von der Möglichkeit eines Satzungserlasses Gebrauch zu machen, war 2019 vor allem durch die Zunahme an Kurzzeitvermietungen (Fremdenbeherbergungen) in Privatwohnungen über Internetportale (Stichwort „Airbnb“) motiviert. Damals hatten geschätzte 600 Wohnungen<sup>1</sup>, die durch die Nutzung als Ferienwohnung nicht zur Verfügung standen, die Entscheidungsgrundlage für den Satzungserlass dargestellt.

Die aktuelle thematische Zuordnung der rd. 1.900 Verdachtsmeldungen und Anträge zeigt jedoch, dass im Rahmen des Satzungsvollzugs neben der Fremdbeherbergung weitere grundsätzlich zweckfremd genutzte Wohnungen festgestellt werden konnten.

### *Thematische Zuordnung der Anträge und Meldungen*



Für bestimmte grundsätzlich zweckfremde Nutzungen kann eine Genehmigung erteilt werden.

Eine Zweckentfremdungsgenehmigung ist nach § 5 Abs. 2 ZwEVS regelmäßig dann zu erteilen, wenn schutzwürdige private Interessen das Interesse an der Erhaltung des betroffenen Wohnraums überwiegen (VGH München, Beschluss v. 26.07.2021 – 12 B 21.913, Rn. 19).

Schutzwürdige private Interessen liegen „insbesondere“ bei einer Gefährdung der wirtschaftlichen Existenz des Verfügungsberechtigten vor, aber eben nicht nur. Andere überwiegende schutzwürdige private Belange können sich vor allem aus dem Eigentumsgrundrecht des Art. 14 GG in Verbindung mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ergeben (VGH München, a.a.O.). Die grundgesetzlich geschützte Eigentumsfreiheit (Art. 14 Abs. 1 GG) setzt insoweit eine sorgsame Prüfung der Verhältnismäßigkeit staatlicher Eingriffe anhand der Kriterien der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit voraus, um den verfassungsrechtlichen Anforderungen Rechnung zu tragen (Bayerischer VGH, Beschluss vom 03.06.2022 - 12 N 21.1208, Rn. 35). Dies ist im Einzelfall sorgfältig zu überprüfen.

---

<sup>1</sup> vgl. WMB 2017: S.30

Die Stadt Nürnberg erachtet daher u.a. folgende anderen Belange grundsätzlich als schutzwürdige private Interessen, die zu einer Genehmigung der Zuführung/Nutzung zu anderen als Wohnzwecken führen:

1. Freie Verfügbarkeit entsprechend der individuellen Bedürfnisse über eine zweite Wohnung im selbstgenutzten 2-Familienhaus. Damit wird auch dem Rechtsgedanken des § 573a BGB Rechnung getragen.
2. Ausübung einer selbstständigen Tätigkeit in Wohnräumen, sofern die eigene Wohnung oder bereits bestehende Geschäftsräume sich im selben Haus befinden.
3. Freihalten von Wohnraum für die künftige Wohnnutzung durch privilegierten Angehörige im Sinne des § 573 Abs. 2 Nr. 2 BGB.

## **Fazit**

Die derzeitige Anspannung des Marktes wird auf Grund des anhaltenden Wachstums, der zunehmenden Flächenknappheit, der Abnahme des belegungsgebundenen Wohnungsbestandes und des hohen Preisniveaus aller Voraussicht nach in den nächsten Jahren weiter andauern und noch zunehmen. Der benötigte Wohnungsbedarf wird mit ca. 2.000 Wohneinheiten jährlich auf hohem Niveau verbleiben.

Obwohl im Jahr 2022 mit über 3.000 Wohneinheiten so viele Baugenehmigungen erteilt werden konnten wie seit 1993 nicht mehr, führen die gestiegenen Baukosten und die seit 2022 stark veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen insbesondere infolge der Zinserhöhungen dazu, dass eine Vielzahl geplanter und genehmigter Vorhaben nicht realisiert wird. Die Diskrepanz zwischen Genehmigungen und Fertigstellungen wird auch zukünftig auf hohem Niveau verbleiben: im Schnitt der letzten fünf Jahre wurden nur rd. 1.400 Wohnungen fertiggestellt.

Trotz aller Bemühungen wird der Nürnberger Wohnungsmarkt also weiterhin ein erhebliches Defizit an bezahlbarem Wohnraum aufweisen, sodass ein konsequenter Bestandsschutz unverzichtbar ist. Daher ist es auch künftig erforderlich, dass neben den Maßnahmen zur Schaffung neuen Wohnraums ein weiterer Schwerpunkt der Wohnungspolitik auf dem Erhalt bestehenden Wohnraums liegt. Die Zweckentfremdungsverbotssatzung stellt das Instrument zum Erhalt von Wohnraum in Nürnberg dar, was sich in der Praxis als geeignet und wirkungsvoll erwiesen hat.

Nachdem nun das Urteil im Normenkontrollverfahren zur Rechtmäßigkeit der Satzung vorliegt, wurde die neue, bis zum 30.05.2029 geltende Satzung entsprechend angepasst und ist als Anlage 1 beigefügt.

## **Änderungen der Satzung**

Betroffen sind die §§ 4 Abs. 3 Nr. 2 und 4 Abs. 6 ZwEVS, die durch Urteil des BayVGH v. 31.10.2023 (5 N 22.2094) für unwirksam erklärt wurden:

Nach § 4 Abs. 3 Nr. 2 ZwEVS konnte eine Genehmigung zur Zweckentfremdung von Wohnraum bislang nur erteilt werden, wenn bei vermietetem Wohnraum auch den Interessen der Mieter angemessen Rechnung getragen wurde. Der BayVGH sah für diese Regelung keine entsprechende Rechtsgrundlage im Bayerischen Zweckentfremdungsgesetz. Diese Passage ist daher ersatzlos entfallen.

Aufgrund der Beanstandung der Länge der Bearbeitungsfrist von Anträgen auf Genehmigung der Zweckentfremdung von Wohnraum durch den BayVGH wird in § 4 Abs. 6 ZwEVS die Bearbeitungsfrist von zwölf auf drei Monate verkürzt. Dies ist aus Sicht des Bayerischen Gesetzgebers der Regelfall (vgl. z.B. Art. 42a Abs. 2 Satz 1 BayVwVfG).

Darüber hinaus wurden keine Änderungen vorgenommen, die den Inhalt betreffen. Die Satzung wurde, soweit erforderlich, redaktionell angepasst. Die bearbeiteten Textstellen sind in der beiliegenden Entwurfsfassung (Anlage 2) im Korrekturmodus kenntlich gemacht.