



16.01.2024

## Wichtige neue Entscheidung

### Zweckentfremdungsrecht: Zu den Anforderungen an eine Zweckentfremdungs- satzung

Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG, Art. 1 Abs. 1 Satz 1, Art. 2 Abs. 2 Satz 1 ZW EWG

Zweckentfremdung  
Satzung  
Begründungspflicht  
Ausnahmegenehmigung  
Genehmigungsfrist

*Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 31.10.2023, Az. 5 N 22.2094*

### Leitsatz:

Eine kommunale Satzungsregelung, die die gesetzliche Regelfrist von drei Monaten für die Entscheidung über eine Ausnahmegenehmigung vom Zweckentfremdungsverbot für Wohnungen auf zwölf Monate nach Vorliegen aller erforderlichen Unterlagen verlängert, ist nichtig.

### Hinweise:

I. Der Antragsteller wendet sich als Eigentümer von Wohnungen im Stadtgebiet von Nürnberg, die er teilweise an Feriengäste vermietet, mit einem Normenkontrollantrag

Hinweis: Diese Entscheidung wird gleichzeitig auf unserer Internetseite sowie Twitter (@LA\_Bayern) eingestellt.

gegen die Satzung der Stadt Nürnberg über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (Zweckentfremdungsverbotssatzung – ZwEVS) vom 27.05.2019.

II. Der Rechtsstreit war bereits Gegenstand eines – von uns ebenfalls als „Wichtige neue Entscheidung“ veröffentlichten Beschlusses des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) vom 02.06.2021, Az. 5 BN 1/21, juris. Das BVerwG hat den Rechtsstreit an den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (BayVGh) zurückverwiesen.

Nunmehr liegt eine das Verfahren abschließende rechtskräftige Entscheidung des BayVGh vor.

III. Der Antragsteller ist der Ansicht, die Zweckentfremdungsgesetze der Länder und die Zweckentfremdungsverbotssatzungen der Gemeinden seien verfassungswidrig, da der Bund insoweit von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz abschließend Gebrauch gemacht habe.

Die Satzung sei formell rechtswidrig, da es an einer – verfassungsrechtlich gebotenen – Begründung, die bei Satzungserlass öffentlich allgemein zugänglich gemacht wurde, fehle.

Die gesetzlichen Voraussetzungen für den Satzungserlass lägen in Nürnberg nicht vor, da die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Wohnraum zu angemessenen Bedingungen nicht besonders gefährdet sei. Es liege ein Überhang von ca. 18.000 Wohnungen vor. Die von der Stadt in der Presse genannten 600 sog. „airbnb-Wohnungen“ seien im Vergleich zum Gesamtwohnungsbestand von 300.000 nicht erheblich und somit nicht für den behaupteten Wohnraummangel verantwortlich.

Auch könne dem Wohnraummangel mit anderen zumutbaren Mitteln begegnet werden.

Die Ausnahmegenehmigungsregelung sei unzureichend, insbesondere bestehe kein Mangel an hochpreisigen – zur Vermietung an Feriengäste geeigneten – Wohnungen.

Die Satzung sei auch deswegen unwirksam, weil sie sich ohne Differenzierung auf das gesamte Stadtgebiet beziehe und insbesondere die Nürnberger Altstadt, die durch eine Vielzahl von Hotels und touristischen Einrichtungen geprägt und als Wohnraum unbeliebt sei, nicht ausnehme. Dort bestehe kein Wohnungsmangel.

Die Antragsgegnerin unterlaufe mit dem Abstellen auf die bauaufsichtliche Genehmigung unter Verletzung des Art. 14 GG die baurechtlichen Grundsätze zum Bestandschutz, wonach auch eine ohne Genehmigung ausgeübte Nutzung über einen namhaften Zeitraum genehmigungsfähig gewesen wäre.

Ferner fehle eine Übergangsregelung zur Umstellung von Ferien- auf Wohnnutzung, die verfassungsrechtlich geboten sei.

Die Regelung, wonach bei vermietetem Wohnraum auch den Interessen der Mieter angemessen Rechnung getragen werden müsse, sei zu unbestimmt. Mieterschutz sei über eine Zweckentfremdungsverbotssatzung nicht erreichbar, außerdem fehle dem Landesgesetzgeber für den Mieterschutz die Gesetzgebungskompetenz. Auch komme es nicht darauf an, ob die Ersatzwohnung eine Eigentumswohnung oder eine dem allgemeinen Mietmarkt zur Verfügung stehende Wohnung sei. Maßgeblich sei allein die Gesamtwohnbilanz.

Die Regelung, wonach die Stadt über den Antrag auf Erteilung einer Zweckentfremdungsgenehmigung nach Vorliegen der vollständigen Unterlagen innerhalb einer Frist von zwölf Monaten entscheide, sei nicht von der Ermächtigungsgrundlage gedeckt, die vorsehe, dass über den Antrag innerhalb einer Frist von drei Monaten entschieden werde. Werde die Frist abweichend festgesetzt, müsse die Fristlänge in einem angemessenen Verhältnis zum erforderlichen Verwaltungsaufwand stehen.

Die Regelung zum Auskunfts- und Betretungsrecht sei zu unbestimmt, weil aus ihr nicht klar hervorgehe, welche Daten jeweils erhoben werden sollten und welche Unterlagen vorzulegen seien. Da die Auskunftspflicht auch für externe Dienstleister im Zusammenhang mit der Verwaltung oder Vermittlung gelte, aber nicht auf den konkreten Einzelfall beschränkt werde, verstoße die Vorschrift gegen § 14 Abs. 2 Telemediengesetz (TMG).

IV. Der Rechtsstreit gab dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (BayVGH) Gelegenheit zu den zahlreichen aufgeworfenen Fragen Stellung zu nehmen.

Der BayVGH stellte hierzu fest, dass die Zweckentfremdungssatzung weitgehend nicht gegen höherrangiges Recht verstoße.

1. Die angefochtene Satzung stütze sich auf Art. 1 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (Zweckentfremdungsgesetz – ZwEWG), wonach Gemeinden für Gebiete, in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist, durch Satzung mit einer Geltungsdauer von höchstens fünf Jahren bestimmen können, 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.

Diese Vorschrift sowie die mit ihr im Zusammenhang stehenden weiteren Regelungen des Zweckentfremdungsgesetzes seien mit höherrangigem Recht vereinbar. Insbesondere liege kein Verstoß gegen Art. 14 GG vor.

Dies steht in Einklang mit der ständigen Rechtsprechung des BVerwG (vgl. Urteil vom 17.10.1997, Az. 8 C 18/96, juris Rn. 13 m.w.N.), wonach das Zweckentfremdungsverbot dem Eigentümer – in den allein durch die Widmung des Wohnraums zu Wohnzwecken gezogenen Grenzen – die Verfügungsbefugnis und die Privatautonomie belässt. Einem vom Zweckentfremdungsverbot betroffenen Eigentümer von Wohnraum ist dessen Vermietung mit einem Ertrag in Höhe der ortsüblichen Vergleichsmiete zuzumuten, denn er kann aus der Wohnung Rendite in Form einer Miete beziehen. Hingegen ist die Möglichkeit, jede sich bietende Chance zu einer günstigeren Verwertung seines Eigentums sofort und maximal auszunutzen, bei gegebener unzureichender Versorgungslage, verfassungsrechtlich nicht geschützt. Die verfassungsrechtliche Forderung einer am Gemeinwohl ausgerichteten Nutzung des Privateigentums (Art. 14 Abs. 2 GG) umfasse das Gebot der Rücksichtnahme auf die Belange derjenigen Mitbürger, die auf die Nutzung der betreffenden Eigentumsgegenstände angewiesen sind.

2. Die Gesetzgebungskompetenz für das Zweckentfremdungsgesetz des Freistaats Bayern liege seit Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.08.2006 zum 01.09.2006 und die damit erfolgte Einschränkung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes im sog. Wohnungswesen (Art. 74 Nr. 18 GG) bei den Ländern.

3. Eine Pflicht zur formellen Begründung einer Zweckentfremdungsverbotssatzung sei weder gesetzlich normiert, noch ausnahmsweise insbesondere im Hinblick auf Art. 19 Abs. 4 GG verfassungsrechtlich geboten, denn nach der Rechtsprechung des BVerwG (vgl. Beschluss vom 05.04.1988, Az. 7 B 47.88, juris Rn. 12) komme es für die Rechtmäßigkeit von untergesetzlichen Normen grundsätzlich nur auf das Ergebnis des Rechtsetzungsverfahrens an, nicht aber auf die die Rechtsnorm tragenden Motive bei ihrem Erlass.

4. Der Antragsteller dringt mit seinem Vorbringen zur Wohnraumsituation nicht durch. Nach der Rechtsprechung des BVerfG (Urteil vom 04.02.1975, Az. 2 BvL 5/74, juris Rn. 44) sei mit „ausreichender Versorgung“ nur ein annäherndes Gleichgewicht von Angebot und Nachfrage gemeint, nicht aber ein – kurzfristig vielleicht erstrebenswertes – preisdrückendes Überangebot. Angestrebt werde ferner nicht ein Angebot von Wohnungen besonders gehobener oder besonders einfacher Größe und Ausstattung, sondern von Wohnungen, wie sie dem allgemein für Wohnungen der entsprechenden Gegend und Lage anzutreffenden Standard entsprechen. „Angemessene Bedingungen“ bedeute nicht außergewöhnlich niedrige Mieten, sondern Mieten, die – für Wohnungen der entsprechenden Art – von einem durchschnittlich verdienenden Arbeitnehmerhaushalt allgemein, d.h. auch außerhalb der besonders gefährdeten Gebiete, tatsächlich aufgebracht werden, und zwar einschließlich der vom Staat gewährten finanziellen Hilfen. „Besonders gefährdet“ sei die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Wohnraum zu angemessenen Bedingungen, wenn die Gemeinde durch sachliche Eigenarten gekennzeichnet sei, die geeignet sind, den Wohnungsmarkt für breitere Bevölkerungsschichten negativ zu beeinflussen und ihm so eine spezifische Labilität vermittele.

Hinsichtlich der Indizien für eine besondere Gefährdung der Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Wohnraum zu angemessenen Bedingungen könne beispielsweise auf die Aufzählung von Umständen, die auf eine besondere Gefährdung der ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen hinweisen, in § 556d Abs. 2 Satz 3 BGB zurückgegriffen werden. Diese Voraussetzungen seien vorliegend nach dem nachvollziehbaren und durch statistische Erhebungen untermauerten Vortrag der Antragsgegnerin erfüllt.

Zu dem Einwand des Antragstellers, es sei unverhältnismäßig und zum Teil auch ein ungeeignetes Mittel, der Fremdenbeherbergung über Online-Portale mit einer Zweckentfremdungsverbotssatzung zu begegnen, sei darauf hinzuweisen, dass in der Begründung des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum vom 19.06.2017 (GVBl. S. 182) die Fremdenbeherbergung wie auch die Vermietung an „Medizintouristen“ als Grund für die Entfristung des Zweckentfremdungsgesetzes genannt wird (vgl. LT-Drs. 17/15781 S. 1).

5. Der BayVGH betont in der Entscheidung, dass Ausstattung und Preis der Wohnungen für die Frage der Herausnahme aus der Zweckentfremdungssatzung unerheblich sind, denn die Herausnahme von „Luxuswohnungen“ würde eine Spirale nach unten in Gang setzen. Insbesondere könne nicht angenommen werden, dass nur Luxuswohnungen über Online-Portale vermietet würden. Eine Begrenzung auf Wohnungen bestimmter Ausstattung und Größe sei auch weder in § 556d BGB vorgesehen noch verfassungsrechtlich geboten.

Die Beschränkung auf Teilgebiete einer Gemeinde, weil in anderen Teilen des Gemeindegebiets kein angespannter Wohnungsmarkt vorliege, sei bei einem Ballungsraum wie hier mit Nürnberg/Fürth/Erlangen nicht veranlasst, da kaum vorstellbar sei, dass es Gebiete ohne angespannten Wohnungsmarkt gebe, da Wohnungssuchende schon aufgrund der geringen räumlichen Entfernung und guter Verkehrsinfrastruktur ohne weiteres auf andere Gebiete innerhalb der Gemeinde auszuweichen bereit sein dürften. Dass insbesondere in der Nürnberger Altstadt kein angespannter Wohnungsmarkt vorliege, erschließe sich bei einem derartigen Quartier der kurzen Wege, das u.a. für alte Menschen, Studenten und Liebhaber des urbanen Stils attraktiv sei, nicht.

6. Dass dem Wohnraumangel, wie behauptet, auf andere Weise mit zumutbaren Mitteln und in angemessener Zeit abgeholfen werden könne, sei nicht anzunehmen. Rechtlich relevante unterlassene Maßnahmen seien weder konkret dargelegt noch ersichtlich.

7. Soweit der Antragsteller sich auf Bestandsschutz beruft, weist der BayVGH darauf hin, es sei gerade Sinn und Zweck einer auf der Basis des Zweckentfremdungsgesetzes erlassenen Zweckentfremdungssatzung, ab deren Inkrafttreten bisher baurechtlich zulässige Nutzungsänderungen unzulässig zu machen. Etwas zu verbieten, was ohnehin nicht zulässig wäre, wäre sinnlos. Dies sei als zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung mit Art. 14 Abs. 1 GG vereinbar, und stelle hinsichtlich einer zukünftigen Nutzungsänderung keine – unzulässige – Rückwirkung dar, weshalb es auch keiner Übergangsregelung bedürfe.

8. Die beanstandete Regelung zum Auskunfts- und Betretungsrecht sei nahezu gleichlautend mit der gesetzlichen Regelung in Art. 3 Abs. 1 ZwEWG. Nach der Rechtsprechung des BayVGH (Beschluss vom 20.08.2019, Az. 12 ZB 19.333, juris Rn. 41 ff.) seien die landesrechtlichen Regelungen der Art. 3 Abs. 1 Sätze 1, 3 und 5 ZwEWG zur Vermeidung eines Normwiderspruchs – korrespondierend mit der höherrangigen bundesrechtlichen Vorschrift des § 14 Abs. 2 TMG – dergestalt auszulegen und anzuwenden, dass sie eine Abfrage von personenbezogenen Daten nur im Einzelfall ermöglichen. Dasselbe gelte für eine – wie hier – dem Gesetzeswortlaut weitgehend gleiche Satzungsbestimmung.

9. Nichtig sei hingegen die mieterschützende Regelung, wonach ein Ersatzwohnraum ebenfalls dem Mietwohnungsmarkt zur Verfügung stehen muss. Hierfür stelle das ZwEWG keine Rechtsgrundlage dar. Das Zweckentfremdungsverbot gestatte nach der Rechtsprechung des BVerwG (Urteil vom 17.10.1997, Az. 8 C 18/96, juris Rn. 14) weder eine Wohnraumbewirtschaftung noch eine Mietpreisregelung. Eine Zweckentfremdungsgenehmigung sei nach Art. 6 § 1 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes zur Verbesserung des Mietrechts und zur Begrenzung des Mietanstiegs sowie zur Regelung von Ingenieur- und Architektenleistungen (MRVerbG) allein dann erforderlich,

wenn Wohnraum künftig nicht mehr als Wohnraum genutzt werden soll. Den Interessen der Mieter allgemein wird durch jede Schaffung von gleichwertigem Wohnraum, eben auch von Eigenwohnraum Rechnung getragen, weil dadurch das Gesamtwohnungsangebot erhalten bleibt. Auf die Belange betroffener Mieter kommt es dabei nicht an (BVerwG, Urteil vom 17.10.1997, Az. 8 C 18/96, juris Rn. 17).

10. Unwirksam sei außerdem die Regelung, wonach die Stadt über den Antrag auf Erteilung einer Zweckentfremdungsgenehmigung gemäß § 4 Abs. 1 bis 3 ZwEVS nach Vorliegen der vollständigen Unterlagen innerhalb einer Frist von zwölf Monaten entscheide. Nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 und 2 ZwEWG ist über den Antrag auf Erteilung einer Genehmigung innerhalb einer Frist von drei Monaten zu entscheiden, wobei die Gemeinde abweichende Entscheidungsfristen in einer vorab öffentlich bekannt zu machenden Fristenregelung (behördlicher Fristenplan) festsetzen kann. Nach Ablauf der Frist gilt die Genehmigung als erteilt. Der Umstand, dass die gesetzliche Regelung der Gemeinde erlaube, abweichende Entscheidungsfristen in der Satzung selbst oder in anderen vorab öffentlich bekannt zu machenden Regelungen zu treffen, entbinde die Gemeinde nicht von der Pflicht, die Fristenregelung angemessen, d.h. sachlich gerechtfertigt zu treffen. Eine Satzungsregelung, die wie vorliegend die in der gesetzlichen Regelung vorgesehene Frist von drei Monaten vervierfacht, stehe nicht mehr in einem angemessenen Verhältnis zum erforderlichen Verwaltungsaufwand, was für ihre Rechtsgültigkeit erforderlich wäre, und ist daher nichtig.

11. Abschließend stellt der BayVGH unter Hinweis auf die Vorgaben des BVerwG (vgl. Urteil vom 24.05.2023, Az. 9 CN 1/22, juris Rn. 50) fest, dass die Satzung auch ohne den unwirksamen Teil sinnvoll bleibt, weshalb die nichtigen Regelungen nicht zur Gesamtnichtigkeit der Zweckentfremdungsverbotssatzung der Antragsgegnerin führen.

Simmerlein  
Oberlandesanwältin

5 N 22.2094

*Großes Staats-  
wappen*

**Bayerischer Verwaltungsgerichtshof**

**Im Namen des Volkes**

In der Normenkontrollsache

\*\* . \*\*\*\*\* \*\*\*\*\* ,  
\*\*\*\*\* \*\* , \*\*\*\*\* \*\*\*\*\* ,

- \*\*\*\*\* -

\*\*\*\*\*.  
\*\*\*\*\* \*\*\*\*\* & \*\*\*\*\* \*\* ,  
\*\*\*\*\* \*\* . \*\* , \*\*\*\*\* \*\*\*\*\* ,

gegen

**Stadt Nürnberg,**  
vertreten durch den Oberbürgermeister,  
Rechtsamt  
Hauptmarkt 16, 90403 Nürnberg,

- Antragsgegnerin -

wegen

Zweckentfremdungsverbotssatzung;

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 5. Senat,  
durch die Präsidentin des Verwaltungsgerichtshofs Breit  
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Nebel,  
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Stadlöder

ohne (weitere) mündliche Verhandlung am **31. Oktober 2023**  
folgendes

### **Urteil:**

- I. § 4 Abs. 3 Nr. 2 und § 4 Abs. 6 der Satzung der Stadt Nürnberg über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (Zweckentfremdungsverbotssatzung – ZwEVS) vom 27. Mai 2019, bekanntgemacht am 29. Mai 2019 (ABl. S. 185), werden für unwirksam erklärt.
- II. Im Übrigen wird der Normenkontrollantrag abgelehnt.
- III. Der Antragsteller trägt die Kosten des Verfahrens.
- IV. Die Entscheidung ist hinsichtlich der Verfahrenskosten vorläufig vollstreckbar. Der Antragsteller darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags abwenden, wenn nicht die Antragsgegnerin zuvor Sicherheit in gleicher Höhe leistet.
- V. Die Revision wird nicht zugelassen.

### **Tatbestand:**

- 1 Der Antragsteller wendet sich als Eigentümer von Wohnungen im Stadtgebiet von Nürnberg, die er teilweise an Feriengäste vermietet, gegen die Satzung der Stadt Nürnberg über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (Zweckentfremdungsverbotssatzung – ZwEVS) vom 27. Mai 2019.
- 2 Der Antragsteller ist Eigentümer zweier Wohnungen in der Altstadt der Antragsgegnerin, die nach übereinstimmender Bekundung der Parteien baurechtlich als Wohnungen genehmigt sind und die der Antragsteller seit Jahren an Feriengäste vermietet. Darüber hinaus ist der Antragsteller nach seinen unwidersprochenen Angaben Eigentümer mehrerer Mehrfamilienhäuser im Stadtgebiet der Antragsgegnerin, die als Wohnraum genehmigt sind und die der Antragsteller teilweise ebenfalls an Feriengäste vermietet.

- 3 Die Antragsgegnerin hat am 27. Mai 2019 eine Satzung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum erlassen und im Amtsblatt Nr. 11 vom 29. Mai 2019 (S. 185) bekannt gemacht. Die Satzung hat auszugsweise folgenden Inhalt:
- 4 - Nach § 1 Abs. 1 ist in Nürnberg „die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Wohnraum zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet“ und es kann „diesem Wohnraummangel zumindest innerhalb der nächsten fünf Jahre nicht mit anderen zumutbaren Mitteln begegnet werden.“
- 5 - Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 sind Wohnraum im Sinne der Satzung „sämtliche Räume, die objektiv zu Wohnzwecken geeignet und subjektiv hierzu bestimmt sind.“ Nach § 2 Abs. 3 Nr. 2 Halbs. 1 liegt Wohnraum u.a. nicht vor, wenn „der Raum bereits vor Inkrafttreten der Satzung und seitdem ohne Unterbrechung in baurechtlich genehmigter Weise anderen als Wohnzwecken diene.“
- 6 - Gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 wird Wohnraum „zweckentfremdet, wenn er durch die Verfügungsberechtigten oder die Nutzungsberechtigten anderen als Wohnzwecken zugeführt wird.“
- 7 - Nach § 4 Abs. 1 darf Wohnraum „nur mit Genehmigung der Stadt anderen als Wohnzwecken zugeführt werden.“ Gemäß Abs. 3 dieser Vorschrift kann die Genehmigung (auch) erteilt werden, (Nr. 1) „wenn dem Interesse an der Erhaltung des Wohnraums durch Ausgleichsmaßnahmen in verlässlicher und angemessener Weise Rechnung getragen wird, insbesondere durch die Schaffung von Ersatzwohnraum oder durch eine Ausgleichszahlung“ und (Nr. 2) „bei vermietetem Wohnraum auch den Interessen der Mieter angemessen Rechnung getragen wird.“
- 8 - Nach § 4 Abs. 6 Satz 1 entscheidet die Stadt über den Antrag auf Erteilung einer Zweckentfremdungsgenehmigung „nach Vorliegen der vollständigen Unterlagen innerhalb einer Frist von zwölf Monaten. Nach Ablauf der Frist gilt die Genehmigung als erteilt.“
- 9 Am 12. Juni 2019 stellte der Antragsteller beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof einen Normenkontrollantrag gegen die Satzung (Az.: 12 N 19.1179). Die Satzung sei ganz oder jedenfalls teilweise unwirksam. Die Zweckentfremdungsgesetze der Länder und die Zweckentfremdungsverbotssatzungen der Gemeinden seien verfassungswidrig. Der Bund habe insoweit von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz abschließend Gebrauch gemacht. Die gesetzlichen Voraussetzungen für den Satzungserlass lägen in Nürnberg nicht vor. Die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Wohnraum zu angemessenen Bedingungen sei nicht besonders gefährdet;

die Stadt sei hierfür darlegungspflichtig. Es liege ein Überhang von ca. 18.000 Wohnungen vor. Die Leerstandsquote belaufe sich auf 2,5 %, in einzelnen Stadtteilen sogar auf 4,6 %, wie die Stadt selbst darlege. Die von der Stadt genannten 600 sog. Airbnb-Wohnungen seien im Vergleich zum Gesamtwohnungsbestand von 300.000 nicht erheblich. Auch könne dem Wohnraummangel mit anderen zumutbaren Mitteln begegnet werden. Wenn jährlich 2.000 Wohnungen gebaut worden wären, wären in den letzten Jahren 16.000 Wohnungen hinzugekommen. Der Anstieg der Mieten sei in Nürnberg eher moderat. Gleiches gelte für die gestiegenen Kaufpreise für Eigentumswohnungen. Es bestehe ein erhebliches Mietangebot. Die Ausnahmegenehmigungsregelung sei unzureichend. Insbesondere an hochpreisigen Wohnungen, die für eine Ferienvermietung infrage kämen, bestehe kein Mangel. Die Satzung sei auch deswegen unwirksam, weil sie sich ohne Differenzierung auf das gesamte Stadtgebiet beziehe und insbesondere die Nürnberger Altstadt nicht ausnehme. Diese sei durch eine Vielzahl von Hotels und touristischen Einrichtungen geprägt. Dort bestehe kein Wohnraummangel. Die Altstadt sei schon wegen der Lärmbelästigung keine begehrte Wohnadresse. Ferner fehle eine Übergangsregelung, die es ermögliche, die fremdenverkehrsrechtliche Nutzung einzelner Wohnungen auf eine ansonsten zulässige Nutzung innerhalb angemessener Zeit umzustellen. Viele hätten ihre Wohnungen im Hinblick auf die Feriengäste von Airbnb umgestellt. Übergangsfristen seien verfassungsrechtlich geboten. Die Satzung verstoße daher gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip.

- 10 Mit Beschluss vom 16. Dezember 2020 verwarf der Bayerische Verwaltungsgerichtshof den Normenkontrollantrag (Az. 12 N 19.1179) ohne mündliche Verhandlung. Er sei bereits unzulässig. Dem Antragsteller fehle das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis, da er eine Baugenehmigung für die Nutzung der Wohnungen als Ferienwohnungen weder beantragt habe noch beabsichtige, sie in absehbarer Zeit zu beantragen. Die Nutzung der streitgegenständlichen Wohnungen als Ferienwohnungen bliebe nach wie vor baurechtlich illegal. Der Antragsteller könne seine Rechtsstellung mit einer Unwirksamkeitserklärung der Satzung nicht verbessern. Die derzeitige Nutzung sei zumindest formell baurechtswidrig. Die Revision wurde nicht zugelassen.
- 11 Auf die Nichtzulassungsbeschwerde des Antragstellers hin hob das Bundesverwaltungsgericht mit Beschluss vom 2. Juni 2021 (Az. 5 BN 1.21) den Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 16. Dezember 2020 auf und verwies den

Rechtsstreit zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an den Verwaltungsgerichtshof zurück. In der Nichtdurchführung der gebotenen mündlichen Verhandlung bestehe ein Verfahrensmangel. Ein in einer Satzung enthaltenes repressives, nur mit einer Befreiungsmöglichkeit versehenes Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum beeinträchtige die zum verfassungsrechtlichen Inhalt des Privateigentums gehörende grundsätzliche freie Verfügungsbefugnis über den Eigentumsgegenstand. Der Normenkontrollantrag sei nicht offensichtlich unzulässig. Nach der Satzung unterliege der Antragsteller der in § 11 Abs. 1 der Satzung enthaltenen Auskunftspflicht sowie dem in § 4 Abs. 1 der Satzung genannten Genehmigungsvorbehalt. Ohne Genehmigung dürfe er daher – unabhängig von einer Nutzung zur Fremdenbeherbergung – die Räumlichkeiten nicht mehr als drei Monate leer stehen lassen. Ein Rechtsschutzbedürfnis bestehe auch im Hinblick auf nicht satzungskonforme künftige Nutzungsabsichten.

- 12 Mit Beschluss vom 23. August 2021 (Az.: 12 N 21.1996) verwarf der Bayerische Verwaltungsgerichtshof den Normenkontrollantrag erneut ohne mündliche Verhandlung. Er sei wegen fehlendem Rechtsschutzbedürfnis unzulässig. Das Bundesverwaltungsgericht hob auf die Revision des Antragstellers mit Beschluss vom 29. April 2022 (Az.: 5 CN 2.21) den Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshof vom 23. August 2021 aus den Gründen des Beschlusses vom 2. Juni 2021 auf und verwies die Sache zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an einen anderen Senat des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs zurück (hiesiges Verfahren Az.: 5 N 22.2094).
- 13 Zur (weiteren) Begründung des Antrags trägt der Antragsteller vor:
- 14 Der Antrag sei zulässig, insbesondere sei der Antragsteller antragsbefugt; ihm fehle auch nicht das Rechtsschutzinteresse. Als Inhaber von Wohnungen im Stadtgebiet werde der Antragsteller durch die Zweckentfremdungsverbotssatzung in seinen Rechten eingeschränkt. Bescheide der Antragsgegnerin zur Nutzungsuntersagung und Anordnungen zur Rückführung zu Wohnungen seien bereits ergangen.
- 15 Der Normenkontrollantrag sei auch begründet. Die streitgegenständliche Satzung sei formell und materiell rechtswidrig.

- 16 Die formelle Rechtswidrigkeit liege darin, dass es der Satzung an einer verfassungsrechtlich gebotenen Begründung, die bei Satzungserlass öffentlich allgemein zugänglich gemacht worden sei, fehle. Die Vorlage der Antragsgegnerin zur Sitzung des Stadtrats reiche hierfür nicht aus. Sie erfülle auch nicht die inhaltlichen Begründungsanforderungen insbesondere hinsichtlich der Eigentumsbeeinträchtigung durch den Erlass der Satzung.
- 17 Darüber hinaus sei die Satzung auch materiell rechtswidrig. Die angemessene Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen sei im Nürnberger Stadtgebiet nicht besonders gefährdet. Die von der Antragsgegnerin vorgelegten Unterlagen und genannten Zahlen zur Einwohnerentwicklung, zum erhöhten Flächenbedarf, zur steigenden Zahl an Haushalten, zu steigenden Miet- und Kaufpreisen, zur Zahl der Wohnungsvermittlungen und der Vormerkungen für Sozialwohnungen, der Rückgang der belegungsgebundenen Wohnungen, die steigende Tendenz bei den obdachlosen Personen und die nicht ausreichenden Auswirkungen der wohnungspolitischen Maßnahmen der Stadt seien nicht geeignet, darzulegen, dass eine besondere Gefährdung vorliege. Die Wohnungsmarktbeobachtung 2017 der Stadt liefere ebenfalls keine stichhaltige Datengrundlage. Die Untersuchung habe sich auch nicht mit der Frage beschäftigt, ob es sich bei den analysierten Räumlichkeiten, die dem Wohnungsmarkt durch Vermietung an Feriengäste entzogen worden seien, um Wohnraum, der der Allgemeinheit zur Verfügung stehen würde, gehandelt habe. Dem Wohnungsbericht der Stadt für das Jahr 2018 lasse sich eine besondere Gefährdungslage ebenfalls nicht entnehmen. Das gleiche gelte für den Nürnberger Mietspiegel, den statistischen Jahresbericht zur Einwohnerentwicklung und den Grundstücksmarktbericht des Nürnberger Gutachterausschusses. Die Begründung vom 24. Juli 2017 zur Mieterschutzverordnung der Bayerischen Staatsregierung vom 9. November 2015 und die entsprechende Fortschreibung der Begutachtung zur Identifizierung von Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten in Bayern vom 18. Februar 2019 begründeten lediglich ein Indiz, ersetzen aber nicht eigene Feststellungen zum Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 1 Satz 1 Zweckentfremdungsgesetz (ZwEWG) durch die Antragsgegnerin. Ungeachtet der Frage, ob nachträgliche Veränderungen auf dem Wohnungsmarkt für die materielle Rechtmäßigkeit der Satzung überhaupt noch relevant seien, seien die später erlassenen Verordnungen der Bayerischen Staatsregierung (Mieterschutzverordnung, Gebietsbestimmungsverordnung Bau) nicht geeignet, der jeweiligen Gemeinde als Grundlage zum Erlass einer Zweckentfremdungsverbotssatzung zu dienen. Das lege das Gutachten zur Identifizierung von

Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten in Bayern vom 18. Februar 2019 selbst offen, wenn es darauf hinweise, dass die verwendeten amtlichen Daten eine zeitliche Verzögerung von mindestens zwei Jahren (Datenbestand 2016 bzw. 2014) besäßen; dieser Sachverhalt werde zwar durch die Verwendung aktueller Marktdaten (Angebotsmieten bis zum Jahr 2017) teilweise kompensiert. Aufgrund der relativ kurzfristigen Dynamik der zuwanderungsbedingten Nachfrage könne die momentane Gefährdungssituation dennoch lokal anders ausfallen als aus den Indikatoren abgeleitet worden sei. Diese Begutachtung sei auch deshalb nicht geeignet, da sie keinerlei Differenzierung hinsichtlich der Stadtteile treffe. Die Untersuchungen seien auch deshalb nicht belastbar, da als Datengrundlage nicht die vereinbarten Mietzinsen (da diese tatsächlich nicht zugänglich seien), sondern lediglich Angebotsmieten angesetzt worden seien. Auch seien neue Vertrags- oder Bestandsmieten, die eine erheblich geringere Dynamik aufwiesen als Angebotsmieten, vor allem bei Mieten für ältere Gebäude nicht berücksichtigt. Die Entwicklung dieser Mieten sei in Nürnberg für den Zeitraum 2018 bis 2020 rückläufig.

- 18 Die Ermächtigungsgrundlage des Art. 1 Satz 1 ZWEWG stelle den Satzungserlass in das Ermessen der Gemeinde, das hier in verfassungswidriger Weise ausgeübt worden sei. Das Instrument der Zweckentfremdungssatzung stelle einen schwerwiegenden Eingriff in das verfassungsrechtlich geschützte Eigentum dar. Das Rechtsetzungsermessen einer Gemeinde werde rechtswidrig ausgeübt, wenn die getroffene Entscheidung in Anbetracht des Zwecks der Ermächtigung schlechterdings unvertretbar oder unverhältnismäßig sei. Hier verstoße die Satzung der Antragsgegnerin eklatant gegen das rechtsstaatliche Gebot der Verhältnismäßigkeit. Mit ihr werde nicht das legitime Ziel der ausreichenden Versorgung der Wohnbevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen verfolgt, sondern die Verhinderung von Ferienwohnungsnutzungen. Das könne die Antragsgegnerin ohnehin nur in sehr eingeschränktem Umfang verwirklichen, wie die Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs zeige.
- 19 Die Definition des Wohnraums in § 2 Abs. 3 Nr. 2 ZWEVS greife ohne gesetzliche Grundlage in das Eigentumsrecht aus Art. 14 Abs. 1 GG ein. Danach sei Wohnraum nur dann nicht mehr gegeben, wenn für die Nutzung zu anderen als Wohnzwecken eine bauaufsichtliche Genehmigung vorliege. Damit unterlaufe die Antragsgegnerin die baurechtlichen Grundsätze zum Bestandsschutz. Dieser bestehe auch, wenn die ohne Genehmigung ausgeübte Nutzung über einen namhaften Zeitraum im Einklang

mit dem früher geltenden Baurecht gestanden habe, also die Nutzungsänderung genehmigungsfähig gewesen wäre. Darüber hinaus ignoriere die Regelung auch insbesondere verfahrensfreie Nutzungsänderungen und genehmigungsfrei gestellte Nutzungsänderungen nach Art. 57 Abs. 4 und Art. 58 Abs. 1 und 2 BayBO.

- 20 Nichtig sei auch die Regelung in § 4 Abs. 3 Nr. 2 ZWEVS, soweit bei vermietetem Wohnraum auch den Interessen der Mieter angemessen Rechnung getragen werden müsse. Die Regelung sei zu unbestimmt. Das Interesse des Mieters werde es in der Regel sein, den Wohnraum weiter nutzen zu können. Eine Nutzungsänderung werde diesem Interesse naturgemäß nicht Rechnung tragen können. Mieterschutz sei über eine Zweckentfremdungsverbotssatzung nicht erreichbar. Dem Landesgesetzgeber fehle für den Mieterschutz die Gesetzgebungskompetenz. Auch komme es nicht darauf an, ob die Ersatzwohnung eine Eigentumswohnung oder eine dem allgemeinen Mietmarkt zur Verfügung stehende Wohnung sei. Maßgeblich sei allein die Gesamtwohnraumbilanz.
- 21 Nichtig sei ferner die Regelung in § 4 Abs. 6 ZWEVS, wonach die Stadt über den Antrag auf Erteilung einer Zweckentfremdungsgenehmigung nach § 4 Abs. 1 bis 3 ZWEVS nach Vorliegen der vollständigen Unterlagen innerhalb einer Frist von zwölf Monaten entscheide. Diese Regelung sei nicht von der Ermächtigungsgrundlage gedeckt. Das Zweckentfremdungsgesetz sehe in Art. 2 Abs. 2 Satz 1 vor, dass über den Antrag innerhalb einer Frist von drei Monaten entschieden werde. Der Gemeinde werde in der Vorschrift zwar die Befugnis eingeräumt, eine abweichende Entscheidungsfrist festzusetzen. Die Länge der Frist müsse aber in einem angemessenen Verhältnis zum erforderlichen Verwaltungsaufwand stehen. Mit der Fristenregelung setze der Landesgesetzgeber die Anforderungen der Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt um. Danach dürfe die Erbringung von Dienstleistungen nicht unangemessen verzögert werden. Auch das Bayerische Verwaltungsverfahrensgesetz sehe in Art. 42a Abs. 2 Satz 1 eine Frist von drei Monaten vor, ebenso Art. 68 Abs. 2 BayBO für die Baugenehmigung. Eine Zweckentfremdungsgenehmigung könne aber nicht länger dauern als eine Baugenehmigung. Außerdem beginne die Frist erst zu laufen, wenn die vollständigen Antragsunterlagen eingereicht worden seien. Im Übrigen könne die Frist unter entsprechender Anwendung von Art. 42a Abs. 2 Satz 2 BayVwVfG im Einzelfall weiter verlängert werden.

- 22 Auch die Regelung in § 11 ZwEVS sei nichtig. Sie sei zu unbestimmt, weil aus ihr nicht klar hervorgehe, welche Daten jeweils erhoben werden sollten und welche Unterlagen vorzulegen seien. Da ein Verstoß gegen die Vorschrift mit einer Geldbuße von bis zu 50.000 Euro bewehrt sei, seien erhöhte Anforderungen an die Bestimmtheit der Vorschrift zu stellen. Darüber hinaus sei die Vorschrift rechtswidrig, da die Auskunftspflicht auch für externe Dienstleister im Zusammenhang mit der Verwaltung oder Vermittlung gelte, aber nicht auf den konkreten Einzelfall beschränkt werde. Die Vorschrift verstoße daher gegen höherrangiges Recht, insbesondere gegen § 14 Abs. 2 TMG.
- 23 Der Antragsteller beantragt,
- 24 die Zweckentfremdungsverbotssatzung der Stadt Nürnberg vom 27. Mai 2019, veröffentlicht im Amtsblatt der Stadt Nürnberg am 29. Mai 2019, für unwirksam zu erklären.
- 25 Die Antragsgegnerin beantragt,
- 26 den Antrag abzulehnen.
- 27 Zur Begründung trägt sie vor, die Voraussetzungen des Art. 1 ZWEWG für den Erlass einer Zweckentfremdungsverbotssatzung lägen vor. Die angemessene Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen sei im Nürnberger Stadtgebiet besonders gefährdet. Die Antragsgegnerin habe ihre Entscheidung, die streitgegenständliche Zweckentfremdungsverbotssatzung zu erlassen, auf umfassende und wissenschaftlich fundierte Erkenntnisse gestützt. In der Entscheidungsvorlage für die Sitzung des Stadtrats am 22. Mai 2019 seien insbesondere die Einwohnerentwicklung, der erhöhte Flächenbedarf und die steigende Zahl von Haushalten, die steigenden Miet- und Kaufpreise, die Zahl der Wohnungsvermittlungen, die Vormerkungen für Sozialwohnungen und der Rückgang der belegungsgebundenen Wohnungen, die steigende Tendenz bei den obdachlosen Personen und die nicht ausreichenden Auswirkungen der bisherigen wohnungspolitischen Maßnahmen berücksichtigt worden.
- 28 Die Nürnberger Bevölkerung sei in den letzten Jahren stetig gewachsen. Ende 2018 habe sich die Einwohnerzahl auf 535.746 belaufen, ein Plus von über 25.000 Personen seit dem Jahr 2010. Die örtliche Vergleichsmiete sei zwischen 2012 und 2018 um

24,3 % gestiegen. Die Kaufpreise für Eigentumswohnungen hätten sich seit dem Jahr 2012 bis zum Jahr 2017 um 41 % erhöht. Die Zahl der Wohnungslosen weise eine steigende Tendenz auf. Der vom Antragsteller angeführte Wohnungsbestand von 300.577 bei einer Zahl der Haushalte von 282.589 bedeutete nicht, dass ein Überhang von Wohnungen bestehe. Der Wohnungsbestand umfasse auch Wohnräume in Gebäuden und in Wohnheimen, die nicht dem normalen Mietmarkt zugänglich seien. Unter Abzug dieser speziellen Gebäude ergebe sich ein Wohnungsbestand von nur ca. 287.000 Wohnungen. Die Stadt habe eine Vielzahl von Maßnahmen ergriffen, um der Wohnungsnot entgegenzuwirken, jedoch nicht den erforderlichen Zielwert von jährlich 2.200 Wohnungen erreicht. Die Daten zur Einwohnerentwicklung, den erhöhten Wohnflächenbedarf pro Kopf sowie die steigende Zahl an Haushalten gingen zudem aus den seit vielen Jahren veröffentlichten statistischen Jahresberichten des städtischen Amtes für Stadtforschung und Statistik hervor. Der aktuelle Nürnberger Mietspiegel sei zum 1. August 2020 bereits in der 24. Ausgabe veröffentlicht. Er werde von der Antragsgegnerin gemeinsam mit den örtlichen Verbänden der Wohnungswirtschaft herausgegeben, seit 1991 als qualifizierter Mietspiegel. Wegen des Erfordernisses der Anwendung anerkannter wissenschaftlicher Grundsätze werde seine Erstellung in einem Methodenbericht nachvollziehbar und überprüfbar dokumentiert. Der Bericht enthalte auch Auswertungen zur Entwicklung der Mieten. Die Tatsache, dass Nürnberg in der Mieterschutzverordnung der Bayerischen Staatsregierung als besonders gefährdetes Gebiet ausgewiesen werde, runde das Bild ab. Nach den Gesetzesmaterialien komme ihr die Funktion eines Indizes dafür zu, dass auch die Voraussetzungen für ein Gebiet nach Art. 1 Satz 1 ZWEWG erfüllt seien. Für die Prüfung und Zuordnung habe die Stadt dem für das Bauen zuständigen Bayerischen Staatsministerium Informationen zum Beispiel zur Bautätigkeit, zur Anzahl der ausgestellten Wohnungsberechtigungs-scheine und zur örtlichen Mietpreisentwicklung sowie Daten der amtlichen Statistik über Bevölkerungsentwicklung und Wohnungsbestand zur Verfügung gestellt. Die inzwischen in Kraft getretene Gebietsbestimmungsverordnung Bau sei ein weiteres Indiz dafür, dass die Voraussetzungen für den Erlass einer Zweckentfremdungsverbotssatzung in Nürnberg vorlägen.

- 29 Eine unzulässige Rückwirkung liege im Erlass der Zweckentfremdungsverbotssatzung nicht. Formell rechtswidrige Nutzungen erzeugten keinen Vertrauens- oder Bestandsschutz oder verdienten zumindest nur einen so geringen Schutz, dass ihm das mit dem Zweckentfremdungsrecht verfolgte öffentliche Interesse an der Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Wohnraum vorgehe. Ob es Zweckentfremdungen geben

könne, die keiner Baugenehmigung bedürften, erscheine fraglich. Hierfür komme weder eine Verfahrensfreiheit noch eine Freistellung in Betracht. Das gelte auch für andere Arten einer gewerblichen Nutzung. Das Leerstehenlassen einer Wohnung verdiene von vorneherein keinen Bestandsschutz. Das Fehlen einer expliziten Übergangsregelung stelle keine Rechtsverletzung dar. Nur formell und materiell rechtmäßige Nutzungen genossen Bestandsschutz. § 4 Abs. 2 der Satzung berücksichtige die Interessen der Vermieter durch Ausnahmegenehmigungen.

- 30 Dass die streitgegenständliche Zweckentfremdungsverbotssatzung das gesamte Stadtgebiet umfasse, begegne ebenfalls keinen rechtlichen Bedenken. Anhaltspunkte dafür, dass in Teilen des Stadtgebiets keine besondere Gefährdung im Sinne des Art. 1 ZwEWG gegeben sein könnte, seien nicht vorhanden. Vielmehr sei davon auszugehen, dass die besondere Gefährdung über das Gebiet der Stadt Nürnberg hinausgehe und die Nachbarkommunen erfasse, die zum Teil ebenfalls in der Mieterschutzverordnung aufgelistet seien und mit denen die Stadt gemeinsam als Metropolregion eingestuft sei. Die Altstadt von Nürnberg sei durch ihre Zentralität und ihre attraktive Atmosphäre eine begehrte Wohnadresse. Gerade sie sei im Hinblick auf die Nutzung als Ferienunterkünfte besonders gefährdet.
- 31 § 4 Abs. 3 Nr. 2 ZWEVS sei vor dem Hintergrund des § 10 ZWEVS zu sehen, wonach Mieter im Rahmen des Genehmigungsverfahrens angehört und über die Erteilung der Genehmigung unterrichtet würden. Diese Regelung sei vor allem deshalb sinnvoll, weil Mieter wertvolle Informationen über den maßgeblichen Sachverhalt liefern könnten. Die Interessen der Mieter seien durch die Genehmigung einer Zweckentfremdung faktisch betroffen, soweit die Zulässigkeit einer Kündigung zu beurteilen sei. Die Genehmigung gegen Ersatzwohnraum und gegen Entrichtung von Ausgleichsbeiträgen als die beiden wichtigsten Formen einer Ausgleichsleistung würden ohne Anforderungen an den Mieterschutz geregelt. Insgesamt solle die Vorschrift somit lediglich sicherstellen, dass die Informationen der Mieter aus dem Anhörungsverfahren bei der Entscheidungsfindung mitbedacht würden. Neue Rechte der Mieter würden hierdurch nicht begründet. Zu beachten sei zudem, dass Art. 1 ZwEWG auf Mietwohnungen abstelle und damit mittelbar dem Schutz der Mieter diene. Ein Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot sei ebenfalls nicht ersichtlich.
- 32 Die Fristenregelung in § 4 Abs. 6 Satz 1 der Satzung sei rechtmäßig. Art. 2 Abs. 2 Satz 1 Halbs. 2 ZWEWG erlaube dem Satzungsgeber ausdrücklich, die Dreimonatsfrist

zu verlängern. Eine Höchstdauer der Frist oder andere Anforderungen an die Verlängerung würden vom Gesetz nicht vorgegeben und ließen sich weder aus Art. 42a Abs. 2 Satz 1 BayVwVfG noch aus Art. 13 Abs. 3 der Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG ableiten. Begrenzt werde der Spielraum des Satzungsgebers nur durch allgemeine Grundsätze, insbesondere durch das Erfordernis der Angemessenheit. Dabei dürfe vor allem die Komplexität eines Verwaltungsverfahrens berücksichtigt werden. Die Länge der Frist stehe in einem angemessenen Verhältnis zum Verwaltungsaufwand. Die Bearbeitung eines zweckentfremdungsrechtlichen Antrags sei durch eine Vielzahl von Einzelschritten geprägt, die insbesondere auch die Zusammenarbeit mehrerer Dienststellen erfordere. So müsse die baurechtliche Genehmigungssituation geklärt und mitunter die Wohnraumsituation überprüft werden. Ferner müsse der zweckentfremdungsrechtlichen Rechtsprechung Rechnung getragen werden. Der Ersatzwohnraum müsse geprüft werden. Zu beachten sei schließlich, dass einem Genehmigungsantrag umfangreiche Unterlagen beizufügen seien. Es bestehe die Gefahr, dass diese nicht vollständig seien und ergänzt werden müssten. Eine zu knapp bemessene Bearbeitungsfrist würde deshalb das Risiko für Streitigkeiten, ob bzw. ab wann die Unterlagen vollständig vorlägen und die Frist zu laufen beginne, erhöhen.

- 33 Die Vorschrift des § 11 Abs. 1 der Satzung entspreche im Wesentlichen dem Gesetzestext des Art. 3 Abs. 1 ZwEWG. Welche Auskünfte verlangt würden, sei Sache des Gesetzesvollzugs, wobei die infrage kommenden Informationen ohnehin von vornherein durch den Auskunftszweck begrenzt seien. Die Regelung ermögliche nur Auskunftersuchen im jeweiligen zweckentfremdungsrechtlichen Einzelfall und keine Sammelabfragen. Ein Verstoß gegen § 14 Abs. 2 TMG liege nicht vor.
- 34 Die Satzung bedürfe keiner Begründung. Im Übrigen lägen dem Beschluss des Stadtrats umfassende und wissenschaftlich fundierte Erkenntnisse zu Grunde. Sämtliche Unterlagen, die dem Stadtrat vorgelegen hätten, stünden im städtischen Ratsinformationssystem für jedermann zur Verfügung.
- 35 Im Anschluss an die mündliche Verhandlung des Senats vom 3. Mai 2023 trug die Antragsgegnerin vor, dass die Zahl der jährlich fertig gestellten Wohnungen trotz intensiver und vielfältiger Bemühungen in Nürnberg jeweils unter dem Bedarf gelegen habe. Dabei sei auch zu berücksichtigen, dass Wohnungen abgebrochen und ersetzt würden. Für den Zeitraum von 2013 bis 2018 hätten einem Neubaubedarf von min-

destens 12.320 Wohnungen nur rund 8.600 fertiggestellte Wohnungen gegenüberstanden. Die Unterdeckung des Neubaubedarfs habe sich in den Jahren danach mit einer Lücke von jährlich rund 530 Wohnungen fortgesetzt.

- 36 Der Antragsteller erwiderte hierzu, die von der Stadt in ihrem Schriftsatz und in der mündlichen Verhandlung genannten Zahlen bestätigten in mehrfacher Hinsicht, dass die streitgegenständliche Satzung unverhältnismäßig sei. Sie leiste einen kaum spürbaren Beitrag zur Versorgung der Wohnbevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen. Durch den Erlass der Zweckentfremdungsverbotssatzung habe sich im Hinblick auf den Wohnungsmarkt kaum etwas geändert.
- 37 Bezüglich der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts wird auf die Behörden- und Gerichtsakten sowie auf die Niederschrift über die mündliche Verhandlung verwiesen.

### **Entscheidungsgründe:**

- 38 Mit Einverständnis der Parteien entscheidet der Senat ohne (weitere) mündliche Verhandlung (vgl. § 101 Abs. 2 VwGO).
- 39 Der Normenkontrollantrag bleibt weitgehend ohne Erfolg. Er ist zulässig, jedoch nur zu einem geringfügigen Teil begründet. Die Zweckentfremdungsverbotssatzung der Antragsgegnerin ist – mit Ausnahme der für unwirksam erklärten Vorschriften – in formeller und materieller Hinsicht rechtmäßig.
- 40 I. Der Normenkontrollantrag ist zulässig.
- 41 1. Bei der angefochtenen Satzung handelt es sich um eine im Rang unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschrift im Sinne des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i.V.m. Art 4 Satz 1 AGVwGO, die nach diesen Vorschriften der Überprüfung in einem Normenkontrollverfahren beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof zugänglich ist.
- 42 2. Der Antragsteller besitzt die gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO erforderliche Antragsbefugnis, da er als Eigentümer mehrerer im Geltungsbereich der angefochtenen Satzung gelegenen, mit zahlreichen Wohngebäuden bebauten Grundstücke geltend ma-

chen kann, durch die Satzung und deren Anwendung möglicherweise in seinen Rechten verletzt zu sein. Insbesondere darf nach § 4 Abs. 1 der Satzung Wohnraum nur mit Genehmigung der Antragsgegnerin anderen als Wohnzwecken zugeführt werden. Die Satzung stellt damit eine Bestimmung des Inhalts des Grundeigentums im Sinn des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG dar. Eine Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums muss nur hingenommen werden, wenn sie auf einer rechtmäßigen Norm beruht. Ob die Satzung rechtmäßig ist, kann deshalb der von ihr betroffene Grundeigentümer grundsätzlich in einem Normenkontrollverfahren überprüfen lassen (vgl. BVerwG, U.v. 10.3.1998 – 4 CN 6.97 – ZfBR 1998, 205; B.v. 7.7.1997 – 4 BN 11.97 – ZfBR 1997, 314).

- 43 3. Dem Antragsteller kann auch nicht das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis abgesprochen werden. Sowohl im Hinblick auf die beiden Wohnungen in der Altstadt von Nürnberg als auch im Hinblick auf die weiteren Wohnungen des Antragstellers im Stadtgebiet, die er zumindest teilweise zur Fremdenbeherbergung nutzt, wird er durch den Erlass der Satzung daran gehindert, diese Nutzungsänderung zu legalisieren. Ein konkreter Bauantrag für die Nutzungsänderung ist zur Bejahung des Rechtsschutzbedürfnisses des Antragstellers nicht erforderlich; einem solchen Antrag könnte womöglich bereits entgegengehalten werden, dass er kein Bescheidsinteresse hat, weil die Nutzungsänderung bereits durch die Zweckentfremdungsverbotssatzung untersagt ist. Darüber hinaus ist ein Normenkontrollantrag nur innerhalb der Jahresfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO möglich. Der Antragsteller kann sich auch vorbehalten, einen etwaigen Bauantrag zur Genehmigung einer Nutzungsänderung nach Ablauf der Jahresfrist zu stellen. Die Satzung kann zudem auch in künftigen Fällen beabsichtigter Nutzungsänderungen zur Anwendung kommen. Darüber hinaus unterliegt der Antragsteller noch den weiteren Restriktionen der Satzung, auf die das Bundesverwaltungsgericht in seinen Beschluss vom 2. Juni 2021 (a.a.O.) hingewiesen hat (Auskunftspflicht gemäß § 11 Abs. 1; Genehmigungsvorbehalt gemäß § 4 Abs. 1; Verbot, eine Wohnung ohne Genehmigung länger als drei Monate leerstehen zu lassen, vgl. § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4).
- 44 II. Der Antrag hat jedoch in der Sache weitgehend keinen Erfolg. Die Zweckentfremdungsverbotssatzung der Antragsgegnerin verstößt weitgehend nicht gegen höherrangiges Recht. Sie erweist sich vielmehr – mit Ausnahme der für unwirksam erklärten Vorschriften – in formeller und materieller Hinsicht als rechtmäßig.

- 45 Die angefochtene Satzung stützt sich auf Art. 1 Abs. 1 Satz 1 ZwEWG, wonach Gemeinden für Gebiete, in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist, durch Satzung mit einer Geltungsdauer von höchstens fünf Jahren bestimmen können, 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.
- 46 1. Diese Vorschrift sowie die mit ihr im Zusammenhang stehenden weiteren Regelungen des Zweckentfremdungsgesetzes sind mit höherrangigem Recht vereinbar. Sie verstoßen insbesondere nicht gegen Art. 14 GG (vgl. BVerfG, U.v. 4.2.1975 – 2 BvL 5/74 – BVerfGE 38, 348 zur nach Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG fortgeltenden bundesrechtlichen Regelung in Art. 6 § 1 Abs. 1 MRVerbG, der Art. 1 Abs. 1 Satz 1 ZwEWG in Ziel und Grundstruktur entspricht) und gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip. Die Ermächtigung zum Erlass eines Zweckentfremdungsverbots für Wohnraum ist durch den Gestaltungsauftrag des Gesetzgebers nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG gerechtfertigt. Entgegen der Auffassung des Antragstellers sind die schutzwürdigen Interessen des Eigentümers ausreichend gewahrt. Der Eigentümer von vermieteten Wohnungen behält eine Rendite in Höhe der vertraglichen Miete, der Kostenmiete oder der ortsüblichen Vergleichsmiete; er hat die Möglichkeit, in besonders gelagerten Fällen eine Ausnahmegenehmigung zu erhalten. Aufgehoben wird im Grunde nur die Möglichkeit des Verfügungsberechtigten, jede sich bietende Chance zu einer günstigeren Verwertung seines Eigentums sofort und maximal auszunutzen. Diese Möglichkeit aber ist, bei gegebener unzureichender Versorgungslage, verfassungsrechtlich nicht geschützt (vgl. zum Ganzen VGH BW, U.v. 8.12.2015 – 3 S 248/15 – DVBI 2016, 255). Darauf hinzuweisen ist, dass der Grundstückseigentümer das Recht zum Bau einer Wohnung auf einem zunächst unbebauten Grundstück auch nur in Anwendung der Inhaltsbestimmung von Eigentum durch die staatliche Gesetzgebung (vgl. §§ 34 und 35 BauGB) oder durch die örtliche Bauleitplanung (vgl. § 30 BauGB) bekommen hat. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip ist bei der Beschränkung der Nutzung von Wohnraum zu anderen Zwecken entgegen der Auffassung des Antragstellers nicht verletzt, zumal der Wohnungseigentümer zur Vermeidung einer Unverhältnismäßigkeit im Einzelfall eine Ausnahmegenehmigung erhalten kann.
- 47 Die Gesetzgebungskompetenz für das Zweckentfremdungsgesetz des Freistaats Bayern liegt entgegen der Ansicht des Antragstellers vor. Mit Inkrafttreten des Gesetzes

zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034) zum 1. September 2006 und die damit erfolgte Einschränkung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes im sog. Wohnungswesen (Art. 74 Nr. 18 GG) haben die Länder die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für den Bereich des Zweckentfremdungsrechts erhalten.

- 48 2. In formeller Hinsicht bestehen keine Bedenken gegen die angefochtene Satzung. Sie bedarf zwar einer materiell-rechtlichen „Rechtfertigung“ im Hinblick darauf, dass die gesetzlichen Tatbestandsvoraussetzungen für den Erlass der Satzung vorliegen müssen, jedoch keiner formellen Begründung.
- 49 Eine Pflicht zur formellen Begründung einer Zweckentfremdungsverbotssatzung ist gesetzlich nicht normiert. Sie ist auch nicht ausnahmsweise insbesondere im Hinblick auf Art. 19 Abs. 4 GG verfassungsrechtlich geboten. Für die Rechtmäßigkeit von untergesetzlichen Normen kommt es grundsätzlich nur auf das Ergebnis des Rechtssetzungsverfahrens an, nicht aber auf die die Rechtsnorm tragenden Motive bei ihrem Erlass (vgl. BVerwG, B.v. 5.4.1988 – 7 B 47.88 – juris Rn. 12). Das gilt insbesondere auch für Satzungen, die kommunale Kollegialgremien erlassen (einschränkend hierzu Schmidt-Aßmann in Dürig/Herzog/Scholz, GG, 100. EL Januar 2023, Art. 19 Rn. 254). Soweit der Normgeber zur Regelung einer Frage überhaupt befugt ist, ist seine Entscheidungsfreiheit eine Ausprägung des auch mit Rechtssetzungsakten der Exekutive oder der Selbstverwaltungskörperschaft typischerweise verbundenen normativen Ermessens (vgl. Art. 1 Satz 1 ZwEWG: „Gemeinden können“). Die Grundsätze über die Ausübung des Ermessens beim Erlass von Verwaltungsakten sind auf die Ausübung dieses Ermessens nicht übertragbar (BVerwG, B.v. 30.4.2003 – 6 C 6.02 – BVerwGE 118, 128). Die Gültigkeit einer untergesetzlichen Norm kann folglich, sofern sich aus dem Gesetz nicht ausnahmsweise – wie etwa beim der Bauleitplanung (vgl. § 2 Abs. 3, § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB) – etwas Anderes ergibt, nicht aus Mängeln im Abwägungsvorgang hergeleitet werden (vgl. BVerwG, U.v. 26.4.2006 – 6 C 19.05 – juris Rn. 16); entscheidend ist vielmehr allein die inhaltliche Übereinstimmung mit höherrangigem Recht (BVerwG, B.v. 19.8.2013 – 9 BN 1.13 – Buchholz 401.68 Vergnügungssteuer Nr. 56; B.v. 23.7.1993 – 4 NB 26.93 – juris Rn. 7 zu einer Sanierungssatzung). Für diese Auffassung spricht auch, dass in einzelnen Gesetzen, die zum Erlass einer untergesetzlichen Norm ermächtigen, ausdrücklich eine Pflicht zur förmlichen

Begründung statuiert ist (vgl. z.B. § 556d Abs. 2 Satz 5 BGB zur Mieterschutzverordnung; § 9 Abs. 8 BauGB zum Bebauungsplan; § 201a Satz 6 BauGB zur Gebietsbestimmungsverordnung Bau; § 22b Abs. 2 SGB II).

- 50 Eine verfassungsrechtliche Pflicht zur Begründung einer Norm lässt sich nicht mit einem Grundrechtseingriff, dem Erfordernis einer Verhältnismäßigkeitsprüfung und einer Abwägung rechtfertigen. Sie lässt sich insbesondere nicht aus dem sog. Elfes-Urteil des Bundesverfassungsgerichts (v. 16.1.1957 – 1 BvR 253/56 – BVerfGE 6, 32 = juris Rn. 41) herleiten (a.A. BayVGH, B.v. 3.6.2022 – 12 N 21.1208 Rn. 26 ff., dort nicht entscheidungserheblich); bei dem Urteil ging es nicht um eine unterlandesgesetzliche Norm, sondern um einen Verwaltungsakt, der die Verlängerung eines Passes ablehnte. Eine Begründungspflicht kann auch nicht aus der Rechtsstaatsgarantie des Art. 20 Abs. 3 GG hergeleitet werden. Auch aus den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Mai 1992 (2 BvR 470/90 – BVerfGE 86, 90 zu einer Gemeindegebietsreform) und vom 9. Februar 2010 (1 BvL 1/09 u.a. – BVerfGE 125, 175 zu Regelleistungen nach SGB II) ergibt sich keine allgemeine Begründungspflicht für alle Arten von Normen.
- 51 Es dürfte im Übrigen ohnehin gängige Praxis sein, dass die wesentlichen Informationen („Gesetzesmaterialien“) öffentlich, zum Beispiel im Internet, verfügbar sind. Die Information der Rechtsbetroffenen und der Öffentlichkeit über die Motive bei Satzungserlass ist auch damit gewährleistet. So macht die Antragsgegnerin hier auch geltend, dass sämtliche Unterlagen zur Zweckentfremdungsverbotssatzung in ihrem Ratsinformationssystem allen zur Verfügung stehen. Ferner bestehen auch weitgehende Informationsfreiheitsrechte nach kommunalen Satzungen oder gemäß Art. 39 BayDSG.
- 52 3. Die von der Antragsgegnerin auf der Grundlage des § 2 Abs. 1 ZWEWG erlassene Satzung ist weitgehend auch materiell rechtmäßig. Sie verstößt nur zu einem geringen Teil gegen höherrangiges Recht. Die Tatbestandsvoraussetzungen für den Erlass einer Zweckentfremdungssatzung liegen vor.
- 53 a) Bei der Antragsgegnerin handelt es sich um eine Gemeinde mit Wohnraumangel, d.h. um eine Gemeinde, in der die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist.

- 54 aa) Die von Art. 1 Abs. 1 Satz 1 ZWEWG verwendeten Begriffe „ausreichende Versorgung“ und „zu angemessenen Bedingungen“ entsprechen den Begriffen in Art. 6 § 1 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes zur Verbesserung des Mietrechts und zur Begrenzung des Mietanstiegs sowie zur Regelung von Ingenieur- und Architektenleistungen (MRVerbG) vom 4. November 1971 (BGBl. I S. 1745) in der hier einschlägigen Fassung des Gesetzes vom 17. Mai 1990 (BGBl. I S. 926). Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verweisen diese Begriffe nicht auf einen wünschbaren Idealzustand, sondern auf die Sicherstellung des Normalen, da eine Beeinflussung des Wohnungsangebots mit dem Mittel des Genehmigungsvorbehalts nur in besonders gefährdeten Gemeinden einsetzen soll. Mit „ausreichender Versorgung“ ist daher nur ein annäherndes Gleichgewicht von Angebot und Nachfrage gemeint, nicht aber ein – kurzfristig vielleicht erstrebenswertes – preisdrückendes Überangebot. Angestrebt wird ferner nicht ein Angebot von Wohnungen besonders gehobener oder besonders einfacher Größe und Ausstattung, sondern von Wohnungen, wie sie dem allgemein für Wohnungen der entsprechenden Gegend und Lage anzutreffenden Standard entsprechen. „Angemessene Bedingungen“ bedeutet nicht außergewöhnlich niedrige Mieten, sondern Mieten, die – für Wohnungen der entsprechenden Art – von einem durchschnittlich verdienenden Arbeitnehmerhaushalt allgemein, d.h. auch außerhalb der besonders gefährdeten Gebiete, tatsächlich aufgebracht werden, und zwar einschließlich der vom Staat gewährten finanziellen Hilfen (vgl. BVerfG, U. v. 4.2.1975 – 2 BvL 5/74 – BVerfGE 38, 348 = juris Rn. 44 zu Art. 6 § 1 Abs. 1 MRVerbG).
- 55 Die in der gleichen Weise zu verstehende Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Wohnraum zu angemessenen Bedingungen im Sinne des Art. 1 Abs. 1 Satz 1 ZWEWG muss nach dem Wortlaut der Vorschrift „besonders gefährdet“ sein. Verlangt wird damit kein bestimmtes quantitatives Maß der Unterversorgung. Wesentlich ist vielmehr, ob eine Gemeinde durch sachliche Eigenarten gekennzeichnet wird, die geeignet sind, den Wohnungsmarkt für breitere Bevölkerungsschichten negativ zu beeinflussen und ihm so eine spezifische Labilität vermitteln. Sachliche Besonderheiten in diesem Sinne pflegen vor allem in Ballungsräumen, in Industriestädten, Städten mit herausgehobener zentraler Lage oder Funktionen sowie (bei entsprechenden Größenverhältnissen) in Universitätsstädten vorzuliegen (vgl. BVerwG, U.v. 11.3.1983 – 8 C 102.81 – NJW 1983, 2893 = juris Rn. 24 zu Art. 6 § 1 Abs. 1 MRVerbG).

- 56 bb) Für eine besondere Gefährdung der Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Wohnraum zu angemessenen Bedingungen gibt es verschiedene Indizien. Umstände, die für eine besondere Gefährdung der ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen sprechen, sind insbesondere, dass die Kaufpreise und Mieten deutlich stärker steigen als im bundesweiten Durchschnitt, die durchschnittliche Mietbelastung der Haushalte den bundesweiten Durchschnitt deutlich übersteigt, die Wohnbevölkerung wächst, ohne dass durch Neubautätigkeit insoweit erforderlicher Wohnraum geschaffen wird sowie geringer Leerstand bei großer Nachfrage besteht (vgl. die Aufzählung von Umständen, die auf eine besondere Gefährdung der ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen hinweisen, in § 556d Abs. 2 Satz 3 BGB).
- 57 Solche Umstände sind im Fall der Antragsgegnerin gegeben. Nach dem nachvollziehbaren und durch statistische Erhebungen untermauerten Vortrag der Antragsgegnerin im vorliegenden Verfahren, der zum großen Teil bereits in der Beschlussvorlage für die Stadtratssitzung und den in Bezug genommenen Anlagen enthalten war, hat die Zahl der Einwohner in Nürnberg vom Jahr 2010 bis zum Jahr 2018 von 511.000 auf 536.000, also um ca. 25.000 Einwohner zugenommen. Zudem sei ein erhöhter Flächenbedarf pro Einwohner und die erhöhte Zahl von Singlehaushalten zu berücksichtigen. Häufig würde familiengerechter Wohnraum von älteren Einzelpersonen weiter genutzt. Die Untersuchung „Wohnungsmarktbeobachtung 2017“ spreche von einem Einwohnerzuwachs um 40.000 seit dem Jahr 2005. Die Vergleichsmiete sei von 2012 bis 2018 um 24,3 % gestiegen, die Kaufpreise hätten sich von 2012 bis 2017 um 41 % erhöht. Die Zahl der Wohnungslosen weise im Jahr 2018 eine steigende Tendenz auf (2080 Personen); 8181 Haushalte seien gemeldet, denen keine Wohnung habe vermittelt werden können. Auch die Vormerkungen für Sozialwohnungen seien angestiegen, während im Gegensatz hierzu die Zahl der belegungsgebundenen Wohnungen zurückgegangen sei. Des Weiteren habe eine Untersuchung der Stadt ergeben, dass ca. 600 Wohnungen über Internet-Portale (weitgehend Airbnb) der Fremdenbeherbergung dienen und damit dem Wohnungsmarkt verloren gegangen seien. Diese Zahlen werden vom Antragsteller nicht substantiiert bestritten. Anhaltspunkte für ihre Unrichtigkeit bestehen nicht. Die Zahlen ergeben sich nach dem unbestrittenen Vortrag der Stadt aus amtlichen Statistiken (zu Einwohnerentwicklung), dem Nürnberger Mietspiegel, der nach wissenschaftlichen Kriterien als qualifizierter Mietspiegel erstellt wurde, sowie aus der amtlichen Kaufpreissammlung der Stadt. Sie belegen einen angespannten Wohnungsmarkt in Nürnberg.

- 58 Die Einschätzung der Stadt wird bestätigt durch Verordnungen der Bayerischen Staatsregierung. Die Ermächtigungsnormen zu diesen Verordnungen enthalten dieselben Tatbestandsvoraussetzungen, wie sie in Art. 1 Abs. 1 Satz 1 ZwEWG für den Erlass einer Zweckentfremdungssatzung vorgeschrieben sind.
- 59 Bereits der Verordnung der Bayerischen Staatsregierung vom 10. November 2015 (GVBl. 2015, 398) zur Festlegung des Anwendungsbereichs bundesrechtlicher Mieterschutzvorschriften (gemäß § 2 Abs. 1 mit Ablauf des 31.7.2020 außer Kraft getreten), d.h. zur Festlegung von Gebieten, in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen im Sinn von § 556d Abs. 2 Satz 2, § 558 Abs. 3 Satz 2 oder § 577a Abs. 2 Satz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) besonders gefährdet ist (Mieterschutzverordnung – MiSchuV), lag zugrunde, dass in Nürnberg bereits seit dieser Zeit ein angespannter Wohnungsmarkt vorlag. Die Begründung der Verordnung (JMBl. 2015 S. 117 ff.) nennt elf Kriterien, anhand derer das Vorliegen eines angespannten Wohnungsmarkts festgestellt werden soll. Es handelt sich u.a. um die Wohnungsversorgungsquote in Prozent, Wohnungsüberhang/-defizit, Bauintensität, Bauüberhang in Relation zum Wohnungsbestand in Prozent, Höhe der Erstvermietungsmiete im Verhältnis zur zumutbaren Miete nach den Wohnraumförderungsbestimmungen 2012, regionale Mietbelastungsquote, mittlere Wartezeit bis zur Vermittlung einer Sozialwohnung in Monaten, nicht versorgte Sozialmietwohnungssuchende in Prozent und Entwicklungsprognose. Die Begründung zu dieser Verordnung wurde im Hinblick auf die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 4. April 2017 (Vf. 3-VII-16 – VerfGHE 70, 51) mit Bekanntmachung vom 24. Juli 2017 (JMBl. 2017/6 vom 26.7.2017 S. 90 ff.) ergänzt, indem die einzelnen Kriterien gewichtet wurden. Die Werte der einzelnen Kriterien wurden nach statistisch-methodischen Gesichtspunkten auf einen Bereich zwischen -5 und +5 normiert und aus den Werten unter Anwendung der Gewichtung elf Einzelpunktwerte abgeleitet, die zu einer Punktesumme zusammengefasst wurden. Es wurde angenommen, dass jedenfalls eine Punktesumme von -1,0 oder niedriger auf einen angespannten Wohnungsmarkt hinweist. Dabei wurden die von den Gemeinden im Zuge der Anhörung zur ergänzenden Begründung vorgetragenen Tatsachen berücksichtigt. Diese Auswertung kam für Nürnberg zu einer Punktesumme von -2,95.
- 60 Die Richtigkeit der Lagebeurteilung anhand der elf genannten Kriterien wird nicht dadurch infrage gestellt, dass das Landgericht München I mit Urteil vom 6. Dezember

2017 (14 S 10058/17 – juris) die Verordnung, wegen eines formellen Begründungsmangels für nichtig gehalten hat. Denn die Bayerische Staatsregierung hat die Begründung entsprechend den Vorgaben des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 4. April 2017 (a.a.O.) nach Anhörung der betroffenen Gemeinden ergänzt (Bekanntmachung vom 24. Juli 2017, a.a.O.). Das Landgericht hat ausdrücklich offengelassen, ob der Begründungsmangel durch die nachträgliche Begründung geheilt wurde (Rn. 51).

- 61 Dass in Nürnberg ein angespannter Wohnungsmarkt bei Inkrafttreten der Zweckentfremdungsverbotssatzung im Jahr 2019 vorlag, ergibt sich auch aus der Verordnung der Bayerischen Staatsregierung zur Festlegung des Anwendungsbereichs bundesrechtlicher Mieterschutzvorschriften vom 14. Dezember 2021 (GVBl. 2021, 674) und deren Begründung (abgedruckt in BayMBI. 2021 Nr. 944 vom 22.12.2021). Sie legt die Kriterien des § 556d Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 bis Nr. 4 BGB zugrunde (Nr. III.1 der Begründung). Für die Stadt Nürnberg wird dabei von einem angespannten Wohnungsmarkt ausgegangen (vgl. Begründung Tabelle S. 34). Ausweislich der weiteren dort genannten Angaben in der Tabelle wird in Nürnberg von einem Wohnungsdefizit von 2,2 %, von einer überdurchschnittlich hohen Mietbelastung und von einer niedrigen Leerstandsrate (3,0 % und weniger) ausgegangen. Das Kriterium eines hohen Wohnungsdefizits sei erfüllt. Die hedonisch bereinigte Medianmietpreissteigerung im Jahresmittel 2014 bis 2019 beträgt danach in Nürnberg 4,4 %.
- 62 Diese Verordnung wurde zwar erst im Dezember 2021 und damit mehr als zwei Jahre nach Inkrafttreten der Zweckentfremdungsverbotssatzung der Stadt erlassen; die der Verordnung zugrundeliegenden statistischen Zahlen beziehen sich jedoch auf den hier maßgeblichen Zeitraum vor Erlass der Satzung der Antragsgegnerin und können daher objektiv für die Beurteilung der Sachlage bei Erlass der Satzung der Antragsgegnerin herangezogen werden.
- 63 Auch in der auf der Grundlage des § 201a BauGB erlassenen Verordnung der Bayerischen Staatsregierung zur bauplanungsrechtlichen Bestimmung von Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt vom 6. September 2022 (Gebietsbestimmungsverordnung Bau – GBestV-Bau, GVBl 2022, 578) wird Nürnberg zu einem Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt bestimmt. § 201a Satz 3 BauGB enthält dieselben Tatbestandsvoraussetzungen wie Art. 1 Abs. 1 Satz 1 ZWEWG und § 201a Satz 4 BauGB enthält dieselben Kriterien wie § 556d Abs. 2 Satz 3 BGB. Die Begründung der

Verordnung (BayMBl. 2022 Nr. 507 vom 7.9.2022) entspricht der Begründung der Mieterschutzverordnung der Bayerischen Staatsregierung vom 14. Dezember 2021. Auch dieser Verordnung liegen statistische Zahlen für das Stadtgebiet Nürnberg für das Jahr 2018 und frühere Jahre zugrunde.

- 64 Der Berücksichtigung der Begründungen der staatlichen Verordnungen und der dazu vorliegenden, diesen vorausgehenden Gutachten steht entgegen der Auffassung des Antragstellers nicht entgegen, dass diese Gutachten selbst die Aussagekraft der ihnen zur Verfügung stehenden Zahlen vor allem aufgrund zusätzlicher vor Ort zu berücksichtigender Umstände (erhebliche Neubautätigkeit, Rückgang der Bevölkerungszahl) relativieren. Eine solche differenzierende Bewertung der Datenlage spricht eher für die wissenschaftliche Sorgfalt der Gutachten. Für den Erlass einer Zweckentfremdungssatzung ist kein Mikrozensus erforderlich; es genügt, wenn die bereits vorliegenden Zahlen berücksichtigt werden. Auch, dass mit Angebotsmieten gearbeitet wurde, führt zu keiner Fehleinschätzung. Die Angebotsmieten (zum Beispiel aus den Zeitungsinseraten und den Immobilienforen des Internets) dürften den später abgeschlossenen Vertragsmieten sehr nahekommen, da angesichts der Lage auf dem Wohnungsmarkt kaum anzunehmen ist, dass Wohnungsinteressenten den Mietpreis „drücken“ könnten. Darüber hinaus existieren in Nürnberg seit 1991 qualifizierte Mietspiegel, die auf wissenschaftlich fundierter Basis erstellt werden müssen. Auch nach dem vom Antragsteller selbst vorgelegten Zahlenwerk sind die Mieten von 2008 bis 2018 gestiegen, dies gilt auch für den Zeitraum von 2018 bis 2020, wenn auch geringfügiger.
- 65 Der Antragsteller wendet sich auch nicht grundsätzlich gegen die von der Stadt bei Erlass der Zweckentfremdungsverbotssatzung zugrunde gelegten Zahlen. Ein pauschales Bestreiten der von der Stadt genannten Zahlen zu obdachlosen Personen oder wohnungssuchenden Personen reicht ohnehin nicht aus, um diese infrage zu stellen. Die von ihm behauptete hohe Leerstandsquote ist durch nichts belegt. Soweit er entsprechend den Angaben der Stadt darauf hinweist, in einem Stadtteil würde eine Leerstandsquote von 4,4 % bestehen, reicht das allein nicht aus, um diesen Stadtteil aus dem Geltungsbereich der Verordnung ausnehmen zu müssen.
- 66 Soweit der Antragsteller darauf hinweist, dass ein Teil der in den Untersuchungen der Stadt ermittelten 600 Wohnungen, die über Online-Portale zur Fremdenbeherbergung angeboten werden, nicht Wohnraum im Sinne von § 2 der Satzung darstelle, weil sie

dem Wohnungsmarkt nicht zur Verfügung stünden und sie unter die zulässigen Ausnahmen für eine Zweckentfremdung nach der Satzung (vgl. § 3 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 ZWEVS) oder nach der Rechtsprechung (z.B. zeitweise Verlagerung des Wohnsitzes über einen Zeitraum von mehr als acht Wochen, vorgehaltener Wohnraum für pflegebedürftige oder pflegende Menschen oder außerhäusige Familienmitglieder usw.) fielen, vermag selbst eine Richtigkeit dieser Aussage die Unverhältnismäßigkeit des Erlasses der Satzung nicht zu begründen. Es wären dann eben nur tendenziell etwas weniger Wohnungen von dem Verbot betroffen. Zu dem Einwand des Antragstellers, es sei unverhältnismäßig und zum Teil auch ein ungeeignetes Mittel, der Fremdenbeherbergung über Online-Portale mit einer Zweckentfremdungsverbotssatzung zu begegnen, ist darauf hinzuweisen, dass in der Begründung des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum vom 19. Juni 2017 (GVBl. S. 182) die Fremdenbeherbergung wie auch die Vermietung an „Medizintouristen“ als Grund für die Entfristung des Zweckentfremdungsgesetzes genannt wird (vgl. LT-Drs. 17/15781 S. 1). Wenn mit dem Erlass der Zweckentfremdungsverbotssatzung weniger Wohnraum erhalten werden sollte, als bei Satzungserlass erwartet, würde das weder zu einer Unverhältnismäßigkeit der Verbotsatzung noch zu ihrer Ungeeignetheit führen.

- 67 Hochpreisige Wohnungen („Luxuswohnungen“) müssen entgegen der Ansicht des Antragstellers unabhängig davon, ob diese dem Mietwohnungsmarkt „zu angemessenen Bedingungen“ zur Verfügung stehen, nicht vom Zweckentfremdungsverbot ausgenommen werden. Eine solche Begrenzung auf Wohnungen bestimmter Ausstattung und Größe ist auch in § 556d BGB nicht vorgesehen und verfassungsrechtlich auch nicht geboten. Denn eine Herausnahme dieser Wohnungen, bei denen dann eine Nutzungsänderung hin zur Fremdenbeherbergung möglich wäre, würde den Druck auf Wohnungen, die in Ausstattung und Preis darunterliegen, erhöhen (vgl. BayVerfGH, E.v. 4.4.2017, a.a.O., Rn. 34 ff.). Das würde sich dann immer weiter nach unten in niedrigere Preissegmente fortsetzen. Dass nur Luxuswohnungen für eine Fremdenbeherbergung über Online-Portale infrage kämen, kann ohnehin nicht angenommen werden.
- 68 Der Erlass einer Zweckentfremdungssatzung ist auf Teilgebiete einer Gemeinde zu beschränken, wenn in anderen Teilen des Gemeindegebiets kein angespannter Wohnungsmarkt vorliegt. Dafür, dass in Teilen von Nürnberg kein angespannter Wohnungsmarkt vorläge, gibt es jedoch keine Anhaltspunkte. Bei einem Ballungsraum wie hier mit Nürnberg/Fürth/Erlangen ist auch kaum vorstellbar, dass es solche Gebiete

gibt, da Wohnungssuchende schon aufgrund der geringen räumlichen Entfernung und guter Verkehrsinfrastruktur ohne weiteres auf andere Gebiete innerhalb der Gemeinde, hier innerhalb des Nürnberger Stadtgebiets aber auch darüber hinaus, auszuweichen bereit sein dürften. Dass insbesondere in der Nürnberger Altstadt kein angespannter Wohnungsmarkt vorliegen solle, ist nicht plausibel. Nach überzeugendem Vortrag der Antragsgegnerin ist die Altstadt auch bei Wohnungssuchenden beliebt. Die Antragsgegnerin macht nachvollziehbar geltend, dass die Altstadt ein Quartier der kurzen Wege sei, das u.a. für alte Menschen, Studenten und Liebhaber des urbanen Stils attraktiv sei.

- 69 cc) Die angefochtene Satzung verstößt entgegen der Ansicht des Antragstellers auch nicht gegen Art. 1 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2 ZwEWG. Nach dieser Vorschrift ist weitere Voraussetzung für den Erlass einer Zweckentfremdungssatzung, dass die Gemeinde dem Wohnraummangel nicht auf andere Weise mit zumutbaren Mitteln und in angemessener Zeit abhelfen kann. Der Antragsteller verweist hierzu auf die Möglichkeit, mehr Baurecht für Wohnungen auszuweisen und Baugenehmigungen schneller zu erteilen. Die Gesetzesbegründung zum ZwEWG (vgl. LT-Drs. 15/8369 S. 6) nennt als mögliche Mittel zur Beseitigung des Wohnraummangels neben Maßnahmen gegen die Verringerung des Wohnungsbestandes noch die Ausweisung von Baugebieten, die Wohnraumförderung und Einheimischenmodelle.
- 70 Davon, dass die Antragsgegnerin dem Wohnraummangel in Nürnberg mit anderen geeigneten Mitteln und in angemessener Zeit hätte abhelfen können, ist nicht auszugehen. Die Antragsgegnerin verweist in ihrer Beschlussvorlage zur Stadtratssitzung auf die nicht ausreichenden Auswirkungen der bereits ergriffenen wohnungspolitischen Maßnahmen der Stadt. Ausweislich der seit März 2017 erstellten und seither fortgeführten Wohnungsmarktbeobachtung ist die Stadt in vielfältiger Weise engagiert, um dem angespannten Wohnungsmarkt abzuhelpen. Seit Sommer 2015 habe sie umfangreiche und kostenintensive Maßnahmen für den Wohnungsneubau eingeleitet (u.a. „Sonderprogramm Wohnen“ mit städtischen Flächen für den Neubau von rund 1.640 Wohneinheiten, davon ein Großteil gefördert; Baulandbeschluss mit Vorgabe einer anteiligen Quote für den geförderten Wohnungsbau; Ankauf von Ausgleichs- und Artenschutzflächen; strategische Bodenbevorratung; Wahrnehmung von Vorkaufsrechten und Baugeboten; Festlegung städtebaulicher Entwicklungsbereiche; Nutzung von Nachverdichtungs- und Aufstockungspotenzialen; Intensivierung des Baulückenpro-

gramms; Realisierung flächeneffizienter Gebäudetypologien; Unterstützung von Modellprojekten; Anpassung städtischer Förderprogramme; Konzeptauswahlverfahren bei der Veräußerung städtischer Wohnbaugrundstücke und Ausweisung neuer Bauflächen). Rechtlich relevante unterlassene Maßnahmen sind nicht ersichtlich und auch vom Antragsteller nicht konkret vorgetragen. Wie die Antragsgegnerin in ihrem Schriftsatz vom 10. Mai 2023 darlegt, ist es ihr nicht gelungen, den Wohnungsbedarf im Stadtgebiet zu decken. Für den Zeitraum von 2013 bis 2018 hätten – unter Berücksichtigung von Abbruch und Ersatzbauten – einem Neubaubedarf von mindestens 12.320 Wohnungen nur rund 8.600 fertig gestellte Wohnungen gegenübergestanden. Die Unterdeckung des Neubaubedarfs habe sich in den Jahren danach mit einer Lücke von jährlich rund 530 Wohnungen fortgesetzt. Der Zuzug von netto über 3.000 Personen pro Jahr seit dem Jahr 2005 in das Stadtgebiet Nürnberg habe nicht durch eine erhöhte Baurechtsausweisung und eine dementsprechende Schaffung von Wohnraum ausgeglichen werden können. Knapp 600 Wohneinheiten, die infolge Abbruch, Umbau oder Nutzungsänderung verloren gegangen seien, müssten schon pro Jahr errichtet werden, um die aktuelle Wohnungszahl in Nürnberg zu erhalten. Nach den Berechnungen der Stadt wäre es insgesamt erforderlich gewesen, ca. 2.200 Wohnungen pro Jahr zu schaffen. Das habe die Stadt auch angestrebt, aber nicht erreicht. Der Antragsteller ist dem Vortrag der Antragsgegnerin insoweit nicht substantiiert entgegengetreten.

71 dd) Die vom Antragsteller zitierte Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum baurechtlichen Bestandsschutz, wonach eine bauliche Nutzung Bestandsschutz genießt, wenn sie bauaufsichtlich genehmigt wurde oder zwar ohne Genehmigung ausgeübt, aber wegen ihrer materiellen Legalität über einen namhaften Zeitpunkt im Einklang mit dem geltenden Baurecht bestanden habe, steht der normativen Regelung in § 2 Abs. 3 Nr. 2 der Satzung der Antragsgegnerin nicht entgegen. Ist eine Nutzungsänderung von Wohnraum in eine gewerbliche Nutzung in materiell-rechtlich zulässiger Weise jedoch ohne die erforderliche Genehmigung vorgenommen worden, ist diese formell rechtswidrige Nutzungsänderung vor einer Änderung der Rechtsordnung nicht durch Art. 14 GG geschützt.

72 Bestandsschutz für Nutzungsänderungen kommt nicht in Betracht, sobald die jeder Nutzung eigene tatsächliche Variationsbreite einer genehmigten Nutzung überschritten wird und der neuen Nutzung unter städtebaulichen Gesichtspunkten eine andere Qualität zukommt (BVerwG, U.v. 18.5.1990 – 4 C 49.89 – juris). Dies ist dann der Fall,

wenn sich die Genehmigungsfrage im Sinne des § 29 BauGB neu stellt (vgl. BVerwG, B.v. 14.4.2000 – 4 B 28.00 – juris Rn. 6). Eine Nutzung, die die Variationsbreite einer Wohnnutzung überschreitet, genießt daher keinen Bestandsschutz, wenn zuvor eine baurechtlich genehmigte Wohnnutzung aufgegeben wurde und für die neue Nutzung keine Baugenehmigung erteilt wurde (vgl. z.B. zu Nutzungsänderung von einem Restaurantbetrieb in eine Vergnügungsstätte BayVGH, B.v. 17.2.2023 – 15 CS 23.95 – juris Rn. 38; zur Abgrenzung eines Beherbergungsbetriebs von Wohnnutzung BayVGH, B.v. 17.8.2018 – 1 CS 18.930 – juris Rn. 16). Auch kann normativ eine bisher materiell-rechtlich zulässige Nutzungsänderung, z.B. durch Erlass oder Änderung eines Bebauungsplans, unzulässig werden. Es verstößt deshalb nicht gegen Art. 14 GG, dass eine Nutzungsänderung, die von der Genehmigung für eine aufgegebenen Wohnnutzung nicht gedeckt ist, die Wohnraumeigenschaft im Sinne des § 2 ZWEVS nicht entfallen lässt.

- 73 Es ist gerade Sinn und Zweck einer auf der Basis des Zweckentfremdungsgesetzes erlassenen Zweckentfremdungssatzung, ab deren Inkrafttreten bisher baurechtlich zulässige Nutzungsänderungen unzulässig zu machen. Etwas zu verbieten, was ohnehin nicht zulässig wäre, wäre sinnlos. Das ist – wie ausgeführt – mit Art. 14 Abs. 1 GG vereinbar, weil es eine zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung im Hinblick auf eine zukünftige Nutzungsänderung ist. Darin ist keine – unzulässige – Rückwirkung zu sehen. Daher bedarf es auch keiner Übergangsregelung; sie würde dem Sinn und Zweck eines Zweckentfremdungsverbots gerade zuwiderlaufen.
- 74 § 2 Abs. 3 Nr. 2 ZWEVS enthält entgegen der Auffassung des Antragstellers keine tatbestandliche „Rückbewirkung von Rechtsfolgen“. Eine als solche bezeichnete echte Rückwirkung liegt nur dann vor, wenn der Gesetzgeber nachträglich in einen abgeschlossenen Sachverhalt ändernd eingreift, indem der Beginn der Anwendung der Norm auf einen Zeitpunkt festgelegt wird, der vor dem Zeitpunkt liegt, zu dem die Norm durch ihre Verkündung rechtlich existent, d.h. gültig geworden ist. Anknüpfungspunkt der Satzungsregelungen der Zweckentfremdungsverbotssatzung der Antragsgegnerin ist jedoch nicht der Beginn der Zweckentfremdung, sondern deren Andauern oder deren erstmalige Vornahme nach Inkrafttreten der Satzung; mithin steht allein die künftige Nutzung des Wohnraums in Rede. Ein Aufgreifen eines in der Vergangenheit abgeschlossenen Sachverhalts liegt nicht vor.

- 75 Eine allenfalls in Betracht zu ziehende, in der Regel zulässige „unechte Rückwirkung“ ist nur ausnahmsweise dann unzulässig, wenn das Gesetz einen Eingriff vornimmt, mit dem der Betroffene nicht zu rechnen brauchte, den er also auch bei seinen Dispositionen nicht berücksichtigen konnte, das Vertrauen des Betroffenen also schutzwürdiger ist als die mit dem Gesetz verfolgten Anliegen oder wenn die Bestandsinteressen der Betroffenen die Veränderungsgründe des Gesetzgebers überwiegen. Einen generellen Schutz des Vertrauens auf den Fortbestand von Gesetzen gibt es nicht. Auf Vertrauensschutz gegen die Änderung von Normen kann sich grundsätzlich nicht berufen, wer die Nutzungsänderung ohne die erforderliche Baugenehmigung vorgenommen hat (vgl. zum Ganzen BayVGH, B.v. 31.8.2021 – 12 CS 20.2163 Rn. 7 und 8).
- 76 Wie ausgeführt bedarf es entgegen der Ansicht des Antragstellers keiner Übergangsregelung. Zwar kann der Satzungsgeber bei der Aufhebung oder Modifizierung von Rechtspositionen auch dann, wenn der Eingriff an sich verfassungsrechtlich zulässig ist, aufgrund der rechtsstaatlichen Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und des Vertrauensschutzes verpflichtet sein, eine angemessene Übergangsregelung zu treffen. Allerdings gilt dies nur dann, wenn es sich um „geschützte“ Rechtspositionen handelt (vgl. näher Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 20 Rn. 108; Art. 14 Rn. 47). An einer solcher Position fehlt es jedoch, wenn die Nutzung vor Inkrafttreten einer Zweckentfremdungssatzung in baurechtswidriger Weise ohne die erforderliche Genehmigung ins Werk gesetzt worden ist (vgl. BayVGH, B.v. 20.10.2020 – 12 CS 20.2141 – juris Rn. 9).
- 77 Für die Nutzungsänderung von Wohnen zur Fremdenbeherbergung dürfte grundsätzlich weder eine Verfahrensfreiheit nach Art. 57 Abs. 4 Nr. 1 BayBO noch eine Freistellung von der Genehmigung nach Art. 58 Abs. 1 Satz 1 BayBO in Betracht kommen. Verfahrensfrei ist nach Art. 57 Abs. 4 Nr. 1 BayBO die Änderung der Nutzung von Anlagen (nur), wenn für die neue Nutzung keine anderen öffentlich-rechtlichen Anforderungen nach Art. 60 Satz 1 und Art. 62 bis 62b BayBO als für die bisherige Nutzung in Betracht kommen. Dies scheidet bereits deshalb aus, weil die neue Nutzung – ganz abstrakt gesehen – an anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften zu messen ist als die bisherige Nutzung (§ 13a BauNVO) und es ausreichend ist, dass andere Anforderungen für die neue Nutzung „in Betracht kommen“ (vgl. BayVGH, B.v. 12.8.2019 – 15 ZB 19.921 – juris Rn. 9; Schmid in: Jäde/Dirnberger/Bauer/Weiß, BayBO, Stand: April 2021, Art. 57 Rn. 227).

- 78 Eine Freistellung von der Genehmigungspflicht nach Art. 58 Abs. 1 Satz 1 BayBO kommt nur in Betracht, wenn die streitgegenständliche Örtlichkeit im Geltungsbereich eines Bebauungsplans liegt und bei der Gemeinde das Verfahren nach Art. 58 Abs. 3 BayBO (vgl. auch Art. 58 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BayBO) durchgeführt worden ist (vgl. BayVGh, B.v. 16.12.2020 – 12 N 19.1179 – BeckRS 2020, 36127 Rn. 28 ff.). Wenn aber – tatsächlich und dauerhaft – die Nutzung einer Wohnung im Genehmigungsfreistellungsverfahren nach Art. 58 Abs. 1 Satz 1 BayBO unter Beteiligung der Gemeinde (Art. 58 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5, Abs. 3 BayBO) in formell und materiell rechtmäßiger Weise vor Erlass einer Zweckentfremdungssatzung in eine gewerbliche Nutzung geändert worden wäre, läge bei Inkrafttreten der Satzung schon keine Wohnung im Sinne der Zweckentfremdungssatzung mehr vor. Eine formell und materiell-rechtlich zulässige Nutzungsänderung vor Inkrafttreten einer Zweckentfremdungssatzung stellte dann eine Nutzungsänderung in „baurechtlich genehmigter Weise“ im Sinne von § 2 Abs. 3 Nr. 2 der Satzung der Antragsgegnerin dar.
- 79 ee) Entgegen der Ansicht des Antragstellers kann hinsichtlich des Entschlusses des Normgebers zum Erlass einer Zweckentfremdungssatzung auch keine Ermessenskontrolle etwa gemäß Art. 40 BayVwVfG stattfinden. Das normative Ermessen wird erst dann rechtswidrig ausgeübt, wenn die getroffene Entscheidung in Anbetracht des Zweckes der Ermächtigung schlechterdings unvertretbar oder unverhältnismäßig ist (vgl. BVerwG, U.v. 26.4.2006 – 6 C 19.05 – BVerwGE 125, 384 Rn. 16). Das ist hier – wie dargelegt – nicht der Fall.
- 80 ff) Auch die Regelung in § 11 Abs. 1 der Satzung (Auskunfts- und Betretungsrecht) verstößt nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs nicht gegen höherrangiges Recht.
- 81 Nach dieser Vorschrift haben die dinglich Verfügungsberechtigten, Besitzer, Verwalter und Vermittler der Behörde die Auskünfte zu geben und die Unterlagen vorzulegen, die erforderlich sind, um die Einhaltung der Vorschriften dieses Gesetzes zu überwachen. Sie haben dazu auch den von der Stadt 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. Jedoch darf eine Auskunft, die ein Auskunftspflichtiger gemäß seiner Verpflich-

tung nach Satz 1 erteilt, in einem Strafverfahren oder einem Verfahren nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten gegen den Auskunftspflichtigen oder einen in § 52 Abs. 1 der Strafprozessordnung bezeichneten Angehörigen nur mit Zustimmung des Auskunftspflichtigen verwendet werden. Satz 1 gilt auch für Diensteanbieter im Sinne des Telemediengesetzes.

- 82 Diese Satzungsregelung ist nahezu gleichlautend mit der gesetzlichen Regelung in Art. 3 Abs. 1 ZwEWG. Nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgesichtshofs (B.v. 20.8.2019 – 12 ZB 19.333 – juris Leitsatz 14 und Rn. 41 ff.) sind die landesrechtlichen Regelungen der Art. 3 Abs. 1 Sätze 1, 3 und 5 ZwEWG zur Vermeidung eines Normwiderspruchs – korrespondierend mit der höherrangigen bundesrechtlichen Vorschrift des § 14 Abs. 2 TMG – dergestalt auszulegen und anzuwenden, dass sie eine Abfrage von personenbezogenen Daten nur im Einzelfall ermöglichen. Dasselbe gilt für eine – wie hier – dem Gesetzeswortlaut weitgehend gleiche Satzungsbestimmung. Dem schließt sich der erkennende Senat an.
- 83 gg) Auch die Regelungen in § 6 Abs. 2 Nr. 4 der Satzung der Antragsgegnerin sind rechtmäßig. Sie verstoßen entgegen der Auffassung des Antragstellers nicht gegen Art. 14 GG. Nach § 6 Abs. 2 Nr. 4 Halbs. 1 der Satzung muss der Ersatzwohnraum, dessen Schaffung zur Erlangung einer Genehmigung für die Zweckentfremdung von Wohnraum erforderlich ist, dem allgemeinen Wohnungsmarkt in gleicher Weise zur Verfügung stehen wie vorher der wegfallende Wohnraum. Dieser aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. BVerwG, U.v. 12.3.1982 – 8 C 23.80 – BVerwGE 65, 139 LS 6, Rn. 16 ff.) übernommene Rechtssatz will lediglich die Gleichwertigkeit des Ersatzwohnraums im Hinblick auf die Erhaltung des Gesamtwohnraumbangebots sicherstellen, was zulässig ist (vgl. BVerwG, U.v. 17.10.1997 – 8 C 18.96 – NJW 1998, 94 Rn. 10; BayVGH, B.v. 20.1.2021 – 12 N 20.1706 – BayVBI 2021, 378 Rn. 54). Gleiches gilt für die Regelung in § 6 Abs. 2 Nr. 4 Halbsatz 2 der Satzung, wonach familiengerechter Wohnraum nur durch ebensolchen Wohnraum ersetzt werden darf (vgl. BayVGH, B.v. 20.1.2021, a.a.O.).
- 84 4. Die Regelungen in § 4 Abs. 3 Nr. 2 und § 4 Abs. 6 ZwEVS erweisen sich dagegen als nichtig, weil sie gegen höherrangiges Recht verstoßen.
- 85 a) Die Regelung in § 4 Abs. 3 Nr. 2 der Satzung ist wegen fehlender Deckung durch die Ermächtigungsgrundlage und mangels Bestimmtheit unwirksam.

- 86 Nach § 4 Abs. 3 der Satzung kann die Zweckentfremdungsgenehmigung erteilt werden, wenn
- 87 Nr. 1 dem Interesse an der Erhaltung des Wohnraums durch Ausgleichsmaßnahmen in verlässlicher und angemessener Weise Rechnung getragen wird, insbesondere durch die Schaffung von Ersatzwohnraum oder durch eine Ausgleichszahlung und
- 88 Nr. 2 bei vermietetem Wohnraum auch den Interessen der Mieter angemessen Rechnung getragen wird.
- 89 Der Zweck des Zweckentfremdungsgesetzes erschöpft sich in der Erhaltung des Gesamtwohnraumangebots (vgl. LT-Drs. 15/8369 S. 1) mit dem Ziel einer ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum zu angemessenen Bedingungen (BVerfG, B.v. 4.2.1975 – 2 BvL 5/74 – BVerfGE 38, 348). Dementsprechend kann es im Hinblick auf den für die Genehmigung einer Zweckentfremdung anzubietenden Ersatzwohnraum nicht darauf ankommen, ob es sich bei diesem um Miet- oder Eigenwohnraum handelt (vgl. BayVGH, B.v. 20.1.2021 – 12 N 21.1706 – BayVBl 2021, 378; BVerwG, U.v. 17.10.1997 – 8 C 18.96 – NJW 1988, 94). Für mieterschützende Regelungen, wonach der Ersatzwohnraum ebenfalls dem Mietwohnungsmarkt zur Verfügung stehen muss, stellt das Zweckentfremdungsgesetz keine Rechtsgrundlage dar. Das Zweckentfremdungsverbot gestattet weder eine Wohnraumbewirtschaftung noch eine Mietpreisregelung; auf die Belange betroffener Mieter kommt es nicht an (vgl. BVerwG, U.v. 17.10.1997, a.a.O., Rn. 14).
- 90 Darüber hinaus ist nicht ersichtlich, in welcher Weise § 4 Abs. 3 Nr. 2 der Satzung bei der Erteilung einer Ausnahmegenehmigung für die Zweckentfremdung von Wohnraum zur Anwendung kommen könnte. Dem Interesse des gegenwärtigen Mieters der betroffenen Wohnung wird eine Zweckentfremdung der Wohnung nie Rechnung tragen können. Den Interessen der Mieter allgemein wird durch jede Schaffung von gleichwertigem Wohnraum, eben auch von Eigenwohnraum Rechnung getragen, weil dadurch das Gesamtwohnungsangebot erhalten bleibt. Insoweit ist die Satzungsregelung zur Berücksichtigung der Interessen der Mieter auch mangels Bestimmtheit unwirksam. Eine einschränkende Auslegung dahingehend, dass mit dieser Bestimmung nur Fälle verhindert werden sollen, in denen „ausgesprochen luxuriöser Wohnraum“ (vgl. BVerfG, B.v. 2.12.1980 – 1 BvR 436/78 – BVerfGE 55, 249 = juris Rn. 34; BVerwG, U.v. 17.10.1997, a.a.O., Rn. 11), der dem Wohnungsmarkt zu angemessenen Bedingungen nicht zur Verfügung steht, geschaffen wird, ist nicht möglich. Die

Regelung rechtfertigt sich auch nicht daraus, dass der betroffene Mieter vor der Erteilung der Genehmigung angehört wird und zur Sachverhaltsklärung beitragen kann. Das hat nichts mit der Berücksichtigung seiner Interessen zu tun, sondern nur mit der Ermittlung des entscheidungserheblichen Sachverhalts zur Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen.

- 91 b) Auch die Regelung in § 4 Abs. 6 der Satzung ist unwirksam. Eine zwölfmonatige Entscheidungsfrist ist unangemessen lang.
- 92 Nach dieser Vorschrift entscheidet die Stadt über den Antrag auf Erteilung einer Zweckentfremdungsgenehmigung gemäß § 4 Abs. 1 bis 3 ZWEVS nach Vorliegen der vollständigen Unterlagen innerhalb einer Frist von zwölf Monaten. Nach Ablauf der Frist gilt die Genehmigung als erteilt.
- 93 Die Satzungsregelung vervierfacht die in der gesetzlichen Regelung vorgesehene Frist von drei Monaten. Die so verlängerte Frist steht nicht mehr in einem angemessenen Verhältnis zum erforderlichen Verwaltungsaufwand, was für ihre Rechtsgültigkeit erforderlich wäre. Die Rechtsgrundlage in Art. 2 Abs. 2 Satz 1 und 2 ZWEWG lautet:
- 94 „Über den Antrag auf Erteilung einer Genehmigung nach Abs. 1 entscheidet die Gemeinde innerhalb einer Frist von drei Monaten; abweichende Entscheidungsfristen kann die Gemeinde in einer vorab öffentlich bekannt zu machenden Fristenregelung (behördlicher Fristenplan) festsetzen. Nach Ablauf der Frist gilt die Genehmigung als erteilt.“
- 95 Der Umstand, dass die gesetzliche Regelung der Gemeinde erlaubt, abweichende Entscheidungsfristen in der Satzung selbst oder in anderen vorab öffentlich bekannt zu machenden Regelungen zu treffen, entbindet die Gemeinde nicht von der Pflicht, die Fristenregelung angemessen, d.h. sachlich gerechtfertigt zu treffen.
- 96 Die Vorschrift des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 ZWEWG wurde mit § 3 des Änderungsgesetzes vom 22. Dezember 2009 (GVBl S. 630) in Umsetzung von Art. 13 Abs. 3 Satz 1 der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (Dienstleistungsrichtlinie, ABl. L 376 v. 27.12.2006 S. 36) eingefügt (vgl. LT-Drs. 16/2649 S. 4). Nach dieser unionsrechtlichen Vorgabe müssen Genehmigungsverfahren und -formalitäten sicherstellen,

dass Anträge unverzüglich und in jedem Fall binnen einer vorab festgelegten und bekannt gemachten angemessenen Frist bearbeitet werden.

- 97 Zwar lassen sich keine pauschalen Vorgaben für die Angemessenheit einer festgelegten Entscheidungsfrist für bestimmte Arten von Genehmigungsverfahren herleiten, zumal der Gesetzgeber hier keine Höchstdauer vorgeschrieben hat. Eine Frist von zwölf Monaten als reine Entscheidungsfrist in jedem der zur Entscheidung anstehenden Fälle über die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung vom Zweckentfremdungsverbot ist jedoch unangemessen lang, zumal sie nach Art. 42a Abs. 2 Satz 3 des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (BayVwVfG) einmal angemessen verlängert werden kann, wenn dies wegen der Schwierigkeit der Angelegenheit gerechtfertigt ist (so auch Arbeitshilfe des Bayerischen Staatsministeriums für Wohnen, Bau und Verkehr zum Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum vom Dezember 2022 S. 11 – [www.stmb.bayern.de](http://www.stmb.bayern.de); vgl. auch Art. 13 Abs. 3 Satz 3 Dienstleistungsrichtlinie). Der Bayerische Gesetzgeber sieht die dreimonatige Entscheidungsfrist als Regelfall an (vgl. z.B. Art. 42a Abs. 2 Satz 1 BayVwVfG, Art. 68 Abs. 2 BayBO).
- 98 Um den Lauf der Zwölfmonatsfrist in Gang zu setzen, ist es nach der Satzungsregelung erforderlich, dass bereits alle vollständigen Unterlagen für die Entscheidung vorliegen, also der Sachverhalt geklärt ist. Eine zwölfmonatige Frist für die bloße Entscheidungsfindung bei geklärtem Sachverhalt ist unangemessen lang. Ihre Rechtmäßigkeit kann nicht daraus hergeleitet werden, dass die Regelung Streit über den Zeitpunkt des Vorliegens der vollständigen Unterlagen vermeidet. Die Ausführungen der Antragsgegnerin zu generellem Umfang und Schwierigkeit einer zweckentfremdungsrechtlichen Genehmigung sind nicht nachvollziehbar, jedenfalls sind nicht alle Entscheidungen über Zweckentfremdungsgenehmigungen schwierig. Soweit sich die Antragsgegnerin auf die Kommentierung von U. Stelkens (in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 42a Rn. 73) beruft, ist darauf hinzuweisen, dass dieser die Fristlänge auch im Hinblick auf die Ermittlung von Entscheidungsmaterial und Mitwirkungshandlungen anderer Behörden bewertet, was für eine reine Entscheidungsfrist – wie hier – nicht aussagekräftig ist.
- 99 5. Die nichtigen Regelungen in § 4 Abs. 3 Nr. 2 und § 4 Abs. 6 der Satzung führen nicht zur Gesamtnichtigkeit der Zweckentfremdungsverbotssatzung der Antragsgegnerin.

- 100 Die Teilbarkeit einer Satzung bestimmt sich entsprechend § 139 BGB danach, ob die ohne den unwirksamen Teil bestehende Restregelung sinnvoll bleibt und ob mit Sicherheit anzunehmen ist, dass sie auch ohne den zur Unwirksamkeit führenden Teil erlassen worden wäre (vgl. BVerwG, U.v. 24.5.2023 – 9 CN 1/22 – juris Rn. 50; U.v. 11.7.2012 – 9 CN 1.11 – BVerwGE 143, 301 Rn. 30). Beides lässt sich hier bejahen. Für die Vorschrift des § 4 Abs. 3 Nr. 2 der Satzung, für den die Antragsgegnerin keinen Anwendungsbereich nennen konnte, gilt das ohne weiteres.
- 101 Betreffend die für die Zielsetzungen der Zweckentfremdungsverbotssatzung nicht wesentliche Fristenregelung für die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung nach § 4 Abs. 6 der Satzung sind die genannten Voraussetzungen ebenfalls erfüllt. Die Satzung enthält auch ohne den nichtigen Teil ein rechtmäßiges, geschlossenes und vollzugsfähiges Regelungskonzept; es gilt die Regelung in Art. 2 Abs. 2 ZWEWG. Wäre dem Satzungsgeber die Rechtswidrigkeit der Fristenregelung bewusst gewesen, hätte er die Zweckentfremdungsverbotssatzung mit Sicherheit auch ohne den nichtigen Teil erlassen und keinesfalls auf den Erlass eines Zweckentfremdungsverbots für Wohnungen verzichtet, zumal er gemäß Art. 2 Abs. 2 Satz 1 Halbs. 2 ZWEWG abweichende Entscheidungsfristen auch in einer vorab öffentlich bekannt zu machenden Fristenregelung – außerhalb der Satzung – festsetzen kann und überdies gemäß Art. 42a Abs. 2 Satz 3 BayVwVfG die Frist noch einmal angemessen verlängert werden kann. Die Antragsgegnerin kann die nichtige Regelung für die Zukunft auch durch eine nicht mit Rechtsmängeln behaftete Bestimmung ersetzen (vgl. hierzu BVerwG, U.v. 21.6.2018 – 7 C 18.16 – juris Rn. 17).
- 102 III. Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 1 i.V.m. § 155 Abs. 1 Satz 3 VwGO. Die für nichtig erklärten Teile der Satzung fallen im Verhältnis zum Ziel der Nichtigerklärung der Satzung insgesamt nicht ins Gewicht. Die Satzung kann auch ohne die für nichtig erklärten Teile in vollem Umfang in gesetzmäßiger Weise bestehen bleiben.
- 103 IV. Die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 Abs. 2 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11 und 711 ZPO.
- 104 V. Die Revision ist nicht zuzulassen, weil kein Zulassungsgrund nach § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt. Sowohl das Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (ZWEWG) als auch die Satzung der Stadt Nürnberg über das Verbot der

Zweckentfremdung von Wohnraum (ZwEVS) betreffen zudem grundsätzlich irreversibles Landesrecht bzw. Satzungsrecht im Rang unter dem Landesgesetz.

- 105 VI. Gemäß § 47 Abs. 5 Satz 2 Halbsatz 2 VwGO hat die Antragsgegnerin die Nr. I der Entscheidungsformel nach Eintritt der Rechtskraft des Beschlusses in derselben Weise zu veröffentlichen wie die angefochtene Satzung.

### **Rechtsmittelbelehrung**

Nach § 133 VwGO kann die Nichtzulassung der Revision durch Beschwerde zum Bundesverwaltungsgericht in Leipzig angefochten werden. Die Beschwerde ist beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (in München Hausanschrift: Ludwigstraße 23, 80539 München; Postfachanschrift: Postfach 34 01 48, 80098 München; in Ansbach: Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach) innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Beschwerde muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen. In der Beschwerdebegründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der die Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Prozessbevollmächtigte zugelassen sind neben Rechtsanwälten und Rechtslehrern an den in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt nur die in § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO und in §§ 3, 5 RDGEG bezeichneten Personen. Für die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Angelegenheiten (u.a. Verfahren mit Bezügen zu Dienst- und Arbeitsverhältnissen) sind auch die dort bezeichneten Organisationen und juristischen Personen als Bevollmächtigte zugelassen. Sie müssen in Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

Eine Übermittlung elektronischer Dokumente ist unter den Voraussetzungen des § 55a VwGO i.V.m. der ERVV möglich. Für die in § 55d VwGO Genannten gilt unter den dort genannten Voraussetzungen die Pflicht zur elektronischen Übermittlung. Eine einfache E-Mail genügt nicht.

Breit

Nebel

Stadlöder

### **Beschluss:**

Der Streitwert wird auf 20.000 Euro festgesetzt.

### **Gründe:**

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 52 Abs. 1 und 2 GKG und orientiert sich an den Empfehlungen in Nr. 9.8.1 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013. Unter Berücksichtigung der dort empfohlenen Werte hält der Senat einen Streitwert in Höhe von 20.000 Euro für angemessen.

Breit

Nebel

Stadlöder