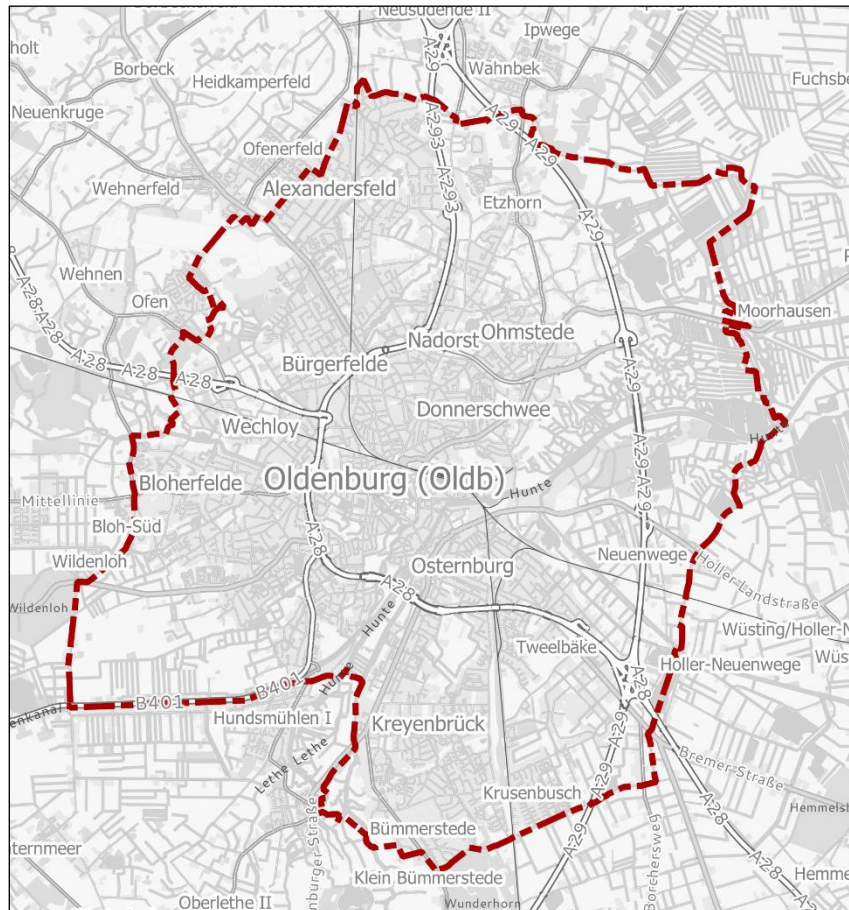


Satzung

über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum in der Stadt Oldenburg (Zweckentfremdungssatzung, ZwEWS)

Begründung



Inhaltsverzeichnis

1. Anlass	1
2. Rechtsgrundlage.....	1
3. Vorliegen der Voraussetzungen	1
3.1 Vorliegen eines Wohnraummangels (§ 1 Absatz 1 Nr. 1 NZwEWG)	1
3.1.1 Indizwirkung der landesrechtlichen Einstufung	1
3.1.2 Tatsächliche Wohnungsmarktlage	3
3.1.3 Prognose der weiteren Entwicklung des Wohnungsmarktes	6
3.2 Keine anderweitigen wirtschaftlich und zeitlich vertretbaren Maßnahmen (§ 1 Absatz 1 Nr. 2 NZwEWG) nutzbar	9
4. Gesamtergebnis.....	11
5 Geltungsdauer.....	12

1 Anlass

Der Rat der Stadt Oldenburg hat in seiner Sitzung am 1. Dezember 2025 die Satzung Verwaltung der Stadt Oldenburg beauftragt, eine Satzung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum zu entwerfen und dem Rat zur Beschlussfassung vorzulegen. Ziel der Satzung ist es, den vorhandenen Wohnungsbestand dauerhaft für Wohnzwecke zu sichern und einer weiteren Verknappung des Wohnungsangebots entgegenzuwirken.

2 Rechtsgrundlage

Rechtsgrundlage für den Erlass der Satzung ist § 1 des Niedersächsischen Gesetzes über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (NZwEWG) aus dem Jahr 2019.

Nach § 1 Absatz 1 Sätze 1 und 2 NZwEWG können Gemeinden durch Satzung bestimmen, dass Wohnraum nur mit Genehmigung einer anderen als der Wohnnutzung zugeführt oder dem Wohnungsmarkt entzogen werden darf. Zwei Voraussetzungen müssen erfüllt sein:

- a) Es muss ein Wohnraummangel vorliegen, das heißt, die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnraum zu angemessenen Bedingungen muss besonders gefährdet sein.
- b) Dem Wohnraummangel darf nicht mit anderen wirtschaftlich und zeitlich vertretbaren Mitteln innerhalb einer angemessenen Frist abgeholfen werden können.

Die Prüfung dieser gesetzlichen Voraussetzungen obliegt der Gemeinde. Hierbei können insbesondere Daten zur Bevölkerungsentwicklung, zum Wohnungsbestand, zur Bautätigkeit, zur Mietpreisentwicklung sowie weitere amtliche Statistiken und wohnungsmarktbezogene Untersuchungen herangezogen werden.

3 Vorliegen der Voraussetzungen des § 1 Absatz 1 NZwEWG

3.1 Vorliegen eines Wohnraummangels (§ 1 Absatz 1 Nr. 1 NZwEWG)

Die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Mietwohnraum zu angemessenen Bedingungen ist in Stadt Oldenburg besonders gefährdet. Dies ergibt sich sowohl aus der landesrechtlichen Einstufung der Stadt als Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt als auch aus den tatsächlichen Verhältnissen auf dem örtlichen Wohnungsmarkt sowie dessen absehbarer Entwicklung.

3.1.1 Indizwirkung der landesrechtlichen Einstufung

Die Stadt Oldenburg wurde durch die Niedersächsische Verordnung zur Änderung der Niedersächsischen Mieterschutzverordnung vom 20. Dezember 2024, zuletzt geändert durch Verordnung vom 3. Dezember 2025, als Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt bestimmt. Darüber hinaus wurde sie durch die Niedersächsische

Verordnung zur Bestimmung von Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten im Sinne des § 250 Baugesetzbuches (BauGB) vom 27. November 2025 ebenfalls in die Gebietskulisse aufgenommen.

Mit dieser Einstufung finden auf das Stadtgebiet insbesondere die bundesrechtlichen Regelungen zur Mietpreisbremse (§ 556d Absatz 2 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)), zur abgesenkten Kappungsgrenze (§ 558 Absatz 3 Satz 2 BGB) sowie zur verlängerten Kündungssperrfrist (§ 577a Absatz 1 und 1a BGB) Anwendung.

Nach der Gesetzesbegründung zum NZwEWG sowie der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung (VGH Mannheim, Urteil vom 3. Dezember 2015 – DVBl. 2016, 255) stellt die Aufnahme einer Gemeinde in die Gebietskulisse eines angespannten Wohnungsmarktes ein starkes, tatsächliches Indiz für das Vorliegen eines Wohnraummangels dar. Zwar ersetzt diese Einstufung nicht die eigenständige Prüfung durch die Gemeinde, sie bildet jedoch einen gewichtigen Anhaltspunkt für die Beurteilung der örtlichen Wohnungsmarktsituation.

Der landesrechtlichen Einstufung liegt ein Gutachten der RegioKontext GmbH zugrunde, das im Auftrag des Landes Niedersachsen zur Ermittlung angespannter Wohnungsmärkte erstellt wurde. Grundlage der Untersuchung waren die in § 556d BGB sowie in den §§ 201a und 250 BauGB genannten Kriterien. Hieraus wurde ein landesweit einheitliches Indikatorensystem entwickelt.

Berücksichtigt wurden

- die Höhe der Angebotsmieten in 2022,
- die Entwicklung der Angebotsmieten von 2019 bis 2022,
- die rechnerische Mietbelastung in 2022,
- das Bodenrichtwertniveau für Mehrfamilienhausgrundstücke in 2021,
- der Anteil der Mietangebote innerhalb der Kosten der Unterkunft in 2022 sowie
- der Anteil der Mietangebote am Wohnungsbestand in 2022.

Für jeden Indikator wurden zwei Schwellenwerte festgelegt. Beim Erreichen des ersten Schwellenwertes (vorhandener Landesdurchschnitt) wurde ein Punkt, beim Erreichen des zweiten Schwellenwertes zwei Punkte vergeben. Die Indikatoren „Miethöhe“ und „rechnerische Mietbelastung“ wurden aufgrund ihrer besonderen Aussagekraft doppelt gewichtet. Gemeinden mit mindestens acht Punkten wurden als Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt eingestuft.

Die Stadt Oldenburg erreichte insgesamt zwölf Punkte. Während die Indikatoren „Mietdynamik“ und „Anteil der Mietangebote am Wohnungsbestand“ keine Überschreitung der Schwellenwerte aufwiesen, wurden bei allen übrigen Indikatoren jeweils die höheren Grenzwerte erreicht. Das Ergebnis liegt damit deutlich über dem für eine Einstufung erforderlichen Schwellenwert und bewegt sich auf einem Niveau vergleichbarer niedersächsischer Oberzentren.

Die landesrechtliche Einstufung begründet daher ein starkes Indiz dafür, dass die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Mietwohnraum im Stadtgebiet besonders gefährdet ist. Dieses Indiz wird durch die nachfolgend dargestellten tatsächlichen Entwicklungen des örtlichen Wohnungsmarktes bestätigt.

3.1.2 Tatsächliche Wohnungsmarktlage

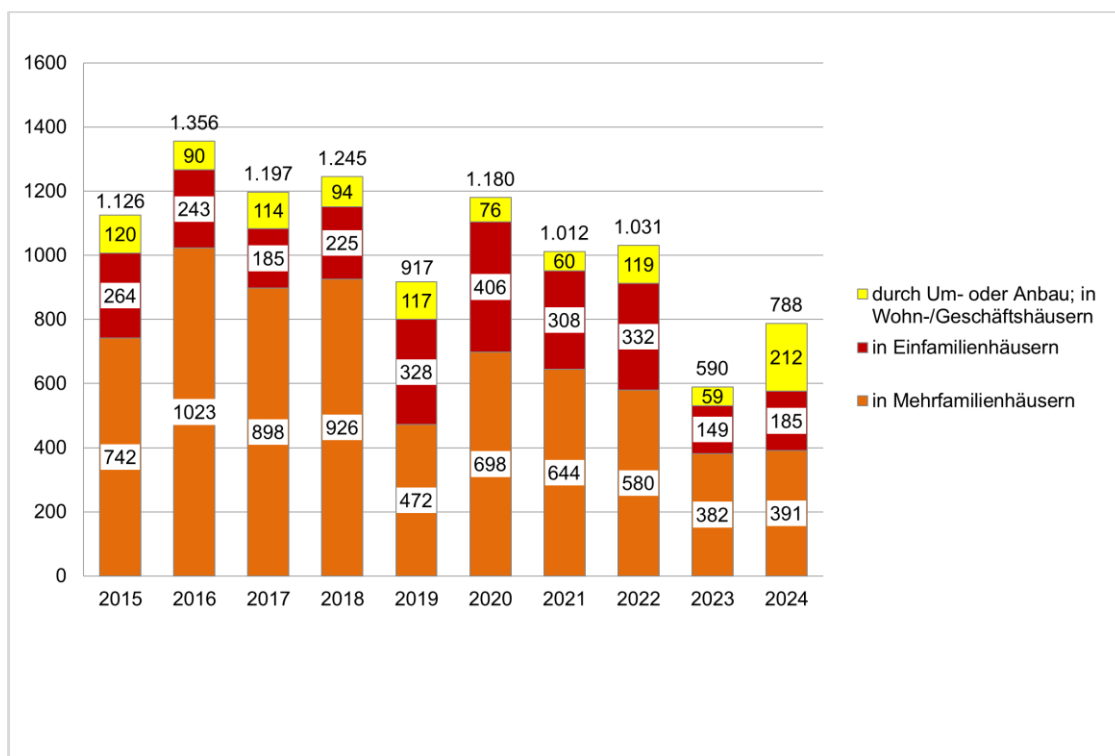
Die tatsächlichen Verhältnisse auf dem örtlichen Wohnungsmarkt bestätigen die durch die landesrechtliche Einstufung begründete Annahme eines angespannten Wohnungsmarktes.

a) Entwicklung des Wohnungsbestandes und der Bautätigkeit

Im Jahr 2024 umfasste der Oldenburger Wohnungsbestand rund 99.125 Wohnungen. Rund 56 Prozent der Wohnungen befinden sich in Mehrfamilienhäusern, rund 44 Prozent in Einfamilien-/Doppelhaus-/Reihenhäusern. Für eine Großstadt weist Oldenburg damit einen hohen Anteil an Wohnungen in Einfamilien-/Doppel- und Reihenhäusern auf.

Die Stadt Oldenburg hat in den vergangenen Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen, zusätzlichen Wohnraum zu schaffen. Im Zeitraum von 2015 bis 2024 wurden insgesamt 10.442 Wohnungen fertiggestellt. Dies entspricht durchschnittlich 1.044 Wohnungen jährlich. Die Bautätigkeit beruhte sowohl auf der Entwicklung neuer Baugebiete als auch auf Maßnahmen der Innenentwicklung und Nachverdichtung bestehender Siedlungsbereiche.

Abbildung 1: Fertiggestellte Wohnungen nach Gebäudeart



Quelle: Amt für Umweltschutz und Bauordnung/Stadtplanungsamt

Der Rückgang der Wohnungsfertigstellungen im Jahr 2023 entspricht dem bundesweiten Trend und ist insbesondere auf gestiegene Baukosten, die allgemeine Inflation sowie veränderte Finanzierungsbedingungen zurückzuführen. Diese Rahmenbedingungen liegen außerhalb des Einflussbereichs der Stadt. Im Jahr 2024 konnte gegenüber dem Vorjahr zwar wieder ein Anstieg der Fertigstellungen um rund ein Drittel verzeichnet werden. Ob sich diese Entwicklung nachhaltig fortsetzt, bleibt jedoch abzuwarten.

Den Wohnungsfertigstellungen stand im gleichen Zeitraum ein Bevölkerungswachstum von 10.972 Personen gegenüber. Zum Ende des Jahres 2024 lebten 176.068 Einwohnerinnen und Einwohner im Stadtgebiet. Die zusätzliche Wohnungsnachfrage hat damit den durch Neubau geschaffenen Wohnraum weitgehend aufgezehrt. Trotz einer überdurchschnittlichen Bautätigkeit konnte daher keine nachhaltige Entspannung des Wohnungsmarktes erreicht werden.

b) Leerstand

Auch die Leerstandssituation spricht für das Vorliegen eines angespannten Wohnungsmarktes.

Zum Ende des Jahres 2024 standen einem Wohnungsbestand von 99.125 Wohnungen insgesamt 96.496 Haushalte gegenüber. Rechnerisch ergibt sich hieraus ein Wohnungsleerstand von lediglich 2.629 Wohnungen beziehungsweise 2,7 Prozent.

Auch die Ergebnisse des Zensus 2022 führen zu keiner anderen Bewertung. Danach standen 2.877 Wohnungen leer. Von diesen waren lediglich 917 Wohnungen länger als zwölf Monate ungenutzt und damit dem strukturellen Leerstand zuzuordnen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass verlängerte Leerstandszeiten auch auf Modernisierungsmaßnahmen, Eigentümerwechsel oder sonstige objektbezogene Umstände zurückzuführen sein können.

Nach wohnungswirtschaftlichen Erkenntnissen ist eine Fluktuationsreserve von etwa zwei bis drei Prozent erforderlich, um Wohnungswechsel, Sanierungsmaßnahmen sowie marktübliche Umzüge zu ermöglichen. Der vorhandene Leerstand bewegt sich damit lediglich im Bereich dieser notwendigen Marktreserve und stellt keine tatsächlich verfügbare Wohnungsreserve dar.

Die Leerstandsdaten bestätigen vielmehr, dass der Wohnungsmarkt nahezu vollständig ausgelastet ist und zusätzliche Wohnraumpotenziale kurzfristig kaum zur Verfügung stehen.

c) Entwicklung des preisgünstigen Wohnraums

Die Stadt Oldenburg verfolgt seit Jahren eine aktive Wohnungsmarktpolitik zur Schaffung und Sicherung bezahlbaren Wohnraums.

Hierzu zählen insbesondere

- Beschlüsse zur Schaffung preiswerten Wohnraums,
- die Richtlinie – Wohnungsbauförderungsprogramm für Oldenburg - 2025,
- die Richtlinie Förderung von Belegungsbindungen,
- Konzeptvergabeverfahren sowie
- der Einsatz des Erbbaurechts.

Diese Maßnahmen haben dazu beigetragen, dass der Bestand an geförderten Mietwohnungen trotz auslaufender Bindungen weitgehend stabil gehalten werden konnte. Während im Jahr 2021 noch rund 2.394 Wohnungen über Mietpreis- und Belegungsbindungen verfügten, waren es im Jahr 2025 weiterhin rund 2.351 Wohnungen.

Die Entwicklung verdeutlicht, dass die kommunalen Förderinstrumente Wirkung entfalten. Sie zeigt zugleich, dass bereits erhebliche Anstrengungen erforderlich sind, um den Bestand an preisgebundenem Wohnraum überhaupt zu erhalten. Eine nennenswerte Ausweitung dieses Wohnungssegments konnte trotz der bestehenden Fördermaßnahmen bislang nicht erreicht werden.

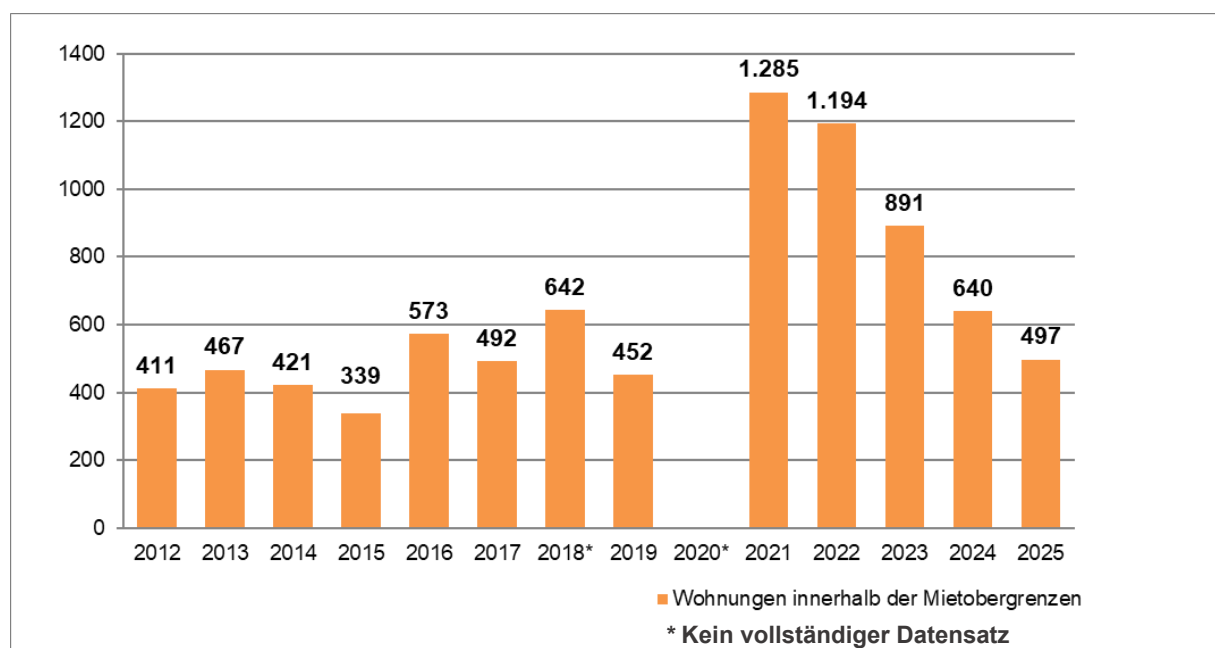
d) Mietpreisentwicklung und Nachfrageüberhang

Auch die Entwicklung der Mieten bestätigt die angespannte Marktsituation.

Die durchschnittliche ortsübliche Vergleichsmiete nach dem qualifizierten Mietspiegel der Stadt Oldenburg betrug zum Stichtag 1. Januar 2023 7,87 Euro je Quadratmeter. Im Rahmen der Fortschreibung des Mietspiegels wurde zum 1. Januar 2025 eine durchschnittliche ortsübliche Vergleichsmiete von 8,57 Euro je Quadratmeter festgestellt. Dies entspricht einem Anstieg von 8,9 % innerhalb von zwei Jahren.

Parallel hierzu ist die Zahl der angebotenen Wohnungen innerhalb der maßgeblichen Mietobergrenzen für Transferleistungsempfängerinnen und Transferleistungsempfänger erneut zurückgegangen.

Abbildung 2: offerierte Mietangebote innerhalb der Mietobergrenzen für Transferhilfeempfängerinnen und -empfänger



Quelle: Amt für Teilhabe und Soziales

Die Kombination aus steigenden Mieten und einem rückläufigen Angebot preisgünstiger Wohnungen belegt einen anhaltenden Nachfrageüberhang auf dem örtlichen Wohnungsmarkt. Besonders betroffen sind Haushalte mit geringen und mittleren Einkommen, deren Möglichkeiten zur Wohnungsversorgung hierdurch zunehmend eingeschränkt werden.

Zudem wird der Nachfrageüberhang durch die Struktur des vorhandenen Wohnungsbestandes noch verstärkt. So beträgt der Anteil an kleinen Wohnungen (Ein- und Zweiraumwohnungen) lediglich 18 Prozent, der Anteil an Ein- und Zweipersonenhaushalten allerdings rund 86 Prozent.

e) Entwicklung der Kaufpreise für Eigenheime und Eigentumswohnungen

Der mittlere Kaufpreis für Ein- und Zweifamilienhäuser in Oldenburg stieg 2025 gegenüber 2024 um 8,9 Prozent auf 392.000 Euro. Zum Vergleich lag der mittlere Kaufpreis in Osnabrück 2025 bei 400.000 Euro und wies einen Rückgang um 2 Prozent zum Vorjahr auf. Im Landesdurchschnitt war von 2024 auf 2025 ein Anstieg um 6 Prozent zu verzeichnen.

Der mittlere Kaufpreis für Doppelhaushälften und Reihenhäuser wies ebenfalls im gleichen Zeitraum in Oldenburg einen Anstieg um 9,5 Prozent auf. Er lag damit wiederum über dem landesweiten Anstieg von 6,4 Prozent.

Ein ähnliches Bild zeichnet sich bei den Entwicklungen der Kaufpreise in Oldenburg für neue Eigentumswohnungen und für Eigentumswohnungen im Bestand (Baujahre 1991 bis 2010) ab. Die mittleren Wohnflächenpreise für neue Eigentumswohnungen stiegen 2025 gegenüber 2024 in Oldenburg um 6,8 Prozent auf 4.700 Euro je Quadratmeter Wohnfläche. Bei den Eigentumswohnungen im Bestand betrug der Anstieg 8,1 Prozent. Beide Zuwächse lagen damit wiederum über den landesweiten Anstiegen (Quelle: Landesgrundstücksmarktdaten 2026; Presseinformation zum Landesgrundstücksmarkt Niedersachsen; Oberer Gutachterausschuss für Grundstückswerte in Niedersachsen, www.gag.niedersachsen.de)

Diese Daten verdeutlichen zusätzlich die Marktanspannung und zeigen, dass sich der Druck nicht nur im Miet-, sondern auch im Eigentumssegment niederschlägt.

f) Bewertung

Die tatsächlichen Entwicklungen des Wohnungsmarktes bestätigen die bereits durch die landesrechtliche Einstufung begründete Annahme eines angespannten Wohnungsmarktes. Trotz einer über Jahre hinweg hohen Bautätigkeit konnte der zusätzliche Wohnraumbedarf nicht gedeckt werden. Der nur noch im Bereich der erforderlichen Fluktuationsreserve liegende Leerstand, die steigenden Mietpreise sowie der Rückgang preisgünstiger Mietangebote belegen, dass die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Mietwohnraum zu angemessenen Bedingungen weiterhin besonders gefährdet ist.

3.1.3 Prognose der weiteren Entwicklung des Wohnungsmarktes

Für die Beurteilung des Vorliegens eines Wohnraummangels nach § 1 Absatz 1 Nr. 1 NZwEWG ist nicht allein die gegenwärtige Wohnungsmarktsituation maßgeblich. Vielmehr ist auch die voraussichtliche Entwicklung des Wohnungsmarktes in den kommenden Jahren zu berücksichtigen. Die vorliegenden Prognosen und Struktur-

daten lassen eine nachhaltige Entspannung des Wohnungsmarktes innerhalb des Geltungszeitraums der Satzung von 5 Jahren nicht erwarten.

a) Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung

Nach der aktuellen Evaluation der städtischen Bevölkerungsprognose lebten zum Stichtag 31. Dezember 2025 insgesamt 176.530 Einwohnerinnen und Einwohner in Oldenburg. Bis zum Jahr 2032/2033 wird weiterhin ein Bevölkerungswachstum auf rund 178.233 Einwohnerinnen und Einwohner prognostiziert (mittlere Variante). Erst anschließend ist bis zum Jahr 2037 ein geringfügiger Bevölkerungsrückgang zu erwarten, wobei die Einwohnerzahl mit rund 177.366 Personen weiterhin auf einem hohen Niveau verbleibt.

Unabhängig von der absoluten Bevölkerungsentwicklung wird sich die Nachfrage nach Wohnraum aufgrund der demografischen Entwicklung weiter erhöhen. Insbesondere infolge der Alterung der geburtenstarken Jahrgänge sowie der fortschreitenden Singularisierung wird die durchschnittliche Haushaltsgröße weiter abnehmen und voraussichtlich unter 1,8 Personen je Haushalt sinken. Die Zahl der Ein- und Zweipersonenhaushalte wird dadurch weiter zunehmen.

Da sich der Wohnungsbedarf an der Zahl der Haushalte und nicht ausschließlich an der Einwohnerzahl orientiert, führt diese Entwicklung trotz eines künftig nur moderaten Bevölkerungswachstums zu einer steigenden Nachfrage nach zusätzlichen Wohnungen.

b) Wohnungsbedarfsprognose

Die Wohnungsbedarfsprognose aus dem Jahr 2020 geht für den Zeitraum 2019 bis 2030, abhängig von der zugrunde gelegten Prognosevariante, von einem zusätzlichen Bedarf zwischen rund 5.550 und 7.450 Wohneinheiten aus.

Zur weiteren Einschätzung der Entwicklung lässt die Stadt Oldenburg derzeit eine Wohnungsbedarfsprognose erstellen, die sowohl quantitative als auch qualitative Bedarfe berücksichtigt.

Aufgrund der Bevölkerungs- und der Haushaltsentwicklung ist insbesondere kurzfristig von einem erhöhten Bedarf an Wohnungen auszugehen.

Es sind zwar bereits heute Entwicklungspotenziale vorhanden. So können in den aktuellen rechtskräftigen Bebauungsplänen rund 1.600 Wohnungen entstehen. Hinzu kommen die Nachverdichtungsmöglichkeiten in älteren Bebauungsplänen sowie Baulücken im unbeplanten Innenbereich mit einem Potenzial von etwa 3.840 Wohneinheiten (Stand 31.12.2024) sowie diejenigen der laufenden Bebauungsplanverfahren.

Diese Flächenpotenziale sind jedoch nicht geeignet, den prognostizierten Wohnungsbedarf innerhalb eines kurzfristigen beziehungsweise überschaubaren Zeitraums vollständig zu decken. Die Realisierung der bestehenden Baurechte erfolgt

regelmäßig über viele Jahre hinweg und ist zudem von der jeweiligen Investitionsbereitschaft privater Eigentümerinnen und Eigentümer sowie der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung abhängig.

Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass sich die bestehende Angebotsknappheit jedenfalls während der Geltungsdauer der Satzung fortsetzen wird.

c) Wirtschaftliche Entwicklung

Die Stadt Oldenburg als Oberzentrum nimmt als Hochschul-, Wissenschafts-, Gesundheits- und Wirtschaftsstandort eine wichtige Funktion innerhalb der Region wahr. Neben der Universität und dem Klinikum prägen zahlreiche mittelständische Unternehmen den Wirtschaftsstandort.

Aufgrund der positiven wirtschaftlichen Entwicklung ist davon auszugehen, dass auch künftig zusätzliche Arbeitsplätze entstehen und hiermit ein weiterer Zuzug von Fachkräften verbunden sein wird. Die Nachfrage nach Wohnraum wird sich dadurch weiter erhöhen.

Bereits heute bestehen Angebotsdefizite in unterschiedlichen Marktsegmenten. Besonders ausgeprägt ist der Nachfrageüberhang bei kleinen Wohnungen für Ein- und Zweipersonenhaushalte sowie bei familiengerechten Mietwohnungen. Gleichzeitig besteht eine erhöhte Nachfrage nach hochwertigen, zentral gelegenen Mietwohnungen für einkommensstarke Fachkräfte, der ein nicht ausreichendes Angebot gegenübersteht.

Die bestehende Wohnungsmarktspannung betrifft damit nicht nur einzelne Marktsegmente, sondern den Wohnungsmarkt insgesamt.

d) Entwicklung des Hochschulstandortes

Die Entwicklung der Studierendenzahlen bestätigt ebenfalls eine dauerhaft hohe Wohnraumnachfrage.

Sowohl an der Carl von Ossietzky Universität als auch an der Jade Hochschule ist im Zeitraum 2014 bis 2025 eine insgesamt positive Entwicklung der Studierendenzahlen festzustellen. Auch wenn sich die Dynamik in den letzten Jahren teilweise abgeschwächt hat, liegen die Studierendenzahlen weiterhin deutlich über dem Niveau von 2014. So stieg die Zahl der Studierenden vom Wintersemester 2014/2015 bis zum Wintersemester 2024/2025 auf 17.337 Studierende, was einem Anstieg um 9,2 Prozent entspricht.

Mit der weiteren Entwicklung des Hochschul- und Wissenschaftsstandortes, insbesondere den Bestrebungen der Carl von Ossietzky Universität als Exzellenzuniversität eingestuft zu werden und dem Ausbau des Medizinstudienganges, ist künftig zusätzlich von einem steigenden Bedarf an Wohnraum für Studierende, wissenschaftliche Beschäftigte sowie Gastwissenschaftlerinnen und Gastwissenschaftler auszugehen.

Gerade Studierende und Berufsanfängerinnen und Berufsanfänger sind in besonderem Maße auf kleine und preisgünstige Mietwohnungen angewiesen. Da dieses Marktsegment bereits heute nur eingeschränkt verfügbar ist, würde jede dem Wohnungsmarkt entzogene Wohnung die Versorgung dieser Personengruppen zusätzlich erschweren.

e) Begrenzte Entwicklungsmöglichkeiten des Wohnungsbestandes

Eine nachhaltige Entspannung des Wohnungsmarktes wird zusätzlich dadurch erschwert, dass die Möglichkeiten zur Ausweisung neuer Wohnbauflächen in Oldenburg begrenzt sind.

Insbesondere Schutzgebiete sowie ökologisch wertvolle Freiräume erfüllen wichtige Funktionen für den Natur- und Klimaschutz, die Klimaanpassung sowie die Lebensqualität der Bevölkerung und schränken die Ausdehnung des Siedlungsgebietes ein. Die Schaffung zusätzlichen Wohnraums wird daher künftig in erheblichem Umfang auf Maßnahmen der Innenentwicklung und Nachverdichtung angewiesen sein.

Hierdurch gewinnt der Erhalt des bereits vorhandenen Wohnungsbestandes zusätzlich an Bedeutung. Jede Wohnung, die dem allgemeinen Wohnungsmarkt durch Zweckentfremdung entzogen wird, kann kurzfristig regelmäßig nicht ersetzt werden.

f) Bewertung

Die prognostische Gesamtbetrachtung bestätigt, dass sich die angespannte Wohnungsmarktlage innerhalb des Geltungszeitraums der Satzung von 5 Jahren voraussichtlich nicht wesentlich entspannen wird. Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung, wirtschaftliches Wachstum, die weitere Entwicklung des Hochschulstandortes sowie die begrenzten Möglichkeiten zur kurzfristigen Ausweitung des Wohnungsbestandes sprechen vielmehr dafür, dass Wohnraum auch künftig ein knappes Gut bleiben wird.

Der Erhalt des vorhandenen Wohnungsbestandes kommt deshalb für die Sicherstellung der Wohnraumversorgung der Bevölkerung eine wesentliche Bedeutung zu.

3.2 Keine anderweitigen wirtschaftlich und zeitlich vertretbaren Maßnahmen (§ 1 Absatz 1 Nr. 2 NZwEWG) nutzbar

Nach § 1 Absatz 1 Nr. 2 NZwEWG darf eine Satzung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum nur erlassen werden, wenn dem festgestellten Wohnraum-mangel nicht mit anderen wirtschaftlich und zeitlich vertretbaren Mitteln innerhalb angemessener Frist begegnet werden kann.

Diese Voraussetzung ist im Gebiet der Stadt Oldenburg erfüllt.

a) Bereits ergriffene Maßnahmen zur Schaffung und Sicherung von Wohnraum

Die Stadt Oldenburg verfolgt seit Jahren eine aktive Wohnungsmarktpolitik und setzt bereits eine Vielzahl wohnungspolitischer Instrumente ein, um zusätzlichen Wohnraum zu schaffen und bestehenden Wohnraum zu sichern.

Hierzu gehören insbesondere

- die Entwicklung neuer Wohnbauflächen durch Bauleitplanung,
- Maßnahmen der Innenentwicklung und Nachverdichtung,
- Arbeitskreis „Bündnis Wohnen in Oldenburg“
- Beschlüsse zur Schaffung preiswerten Wohnraums,
- die Richtlinie – Wohnungsbauförderungsprogramm für Oldenburg - 2025,
- die Richtlinie Förderung von Belegungsbindungen,
- Konzeptvergabeverfahren
- städtebauliche Verträge zur Schaffung preiswerten Wohnraums sowie
- der Einsatz des Erbbaurechts

Diese Maßnahmen haben bereits messbare Wirkungen entfaltet. Insbesondere konnte trotz auslaufender Bindungen der Bestand geförderter Mietwohnungen weitgehend stabil gehalten werden. Auch die hohe Zahl der Wohnungsfertigstellungen der vergangenen Jahre verdeutlicht, dass die Stadt ihre planerischen Möglichkeiten umfassend ausschöpft.

Die bereits eingesetzten Instrumente reichen jedoch nicht aus, um den bestehenden Wohnraummangel innerhalb eines angemessenen Zeitraums zu beseitigen.

b) Grenzen des Wohnungsneubaus

Die Schaffung zusätzlichen Wohnraums erfolgt durch Bauleitplanung, Erschließung und anschließende Bebauung neuer Wohngebiete sowie durch Maßnahmen der Innenentwicklung.

Bauleitplanprozesse und Maßnahmen der Innentwicklung erfordern regelmäßig mehrjährige Planungs-, Genehmigungs- und Bauzeiten. Zwischen dem Aufstellungsbeschluss eines Bebauungsplans und der tatsächlichen Bezugsfertigkeit der Wohnungen liegen häufig mehrere Jahre.

Dies wird auch durch die aktuelle Stadtentwicklung bestätigt. So wurden die Bebauungspläne 777 E und 777 F auf dem Fliegerhorst bereits im Jahr 2019 rechtsverbindlich. Ein erheblicher Teil der dort vorgesehenen Wohnungen befindet sich jedoch weiterhin in der Entwicklung. Gleiches gilt für den Bebauungsplan S-745 B, der seit dem Jahr 2021 rechtsverbindlich ist.

Auch die jüngst abgeschlossenen Bebauungsplanverfahren (unter anderem Bebauungspläne 851 und 857 A sowie der vorhabenbezogene Bebauungsplan Nummer 67) sowie die derzeit laufenden Verfahren (unter anderem Bebauungspläne 837 und 865 sowie die vorhabenbezogenen Bebauungspläne Nummer 80 und Nummer 81) werden zusätzliche Wohnungen überwiegend erst mittel- bis langfristig bereitstellen.

Die kommunale Bauleitplanung ist daher zwar ein unverzichtbares Instrument zur Verbesserung der Wohnraumversorgung, sie kann den bereits bestehenden Wohnraummangel jedoch nicht kurzfristig beseitigen.

c) Begrenzte Wirkung weiterer wohnungspolitischer Instrumente

Auch die übrigen wohnungspolitischen Instrumente vermögen den festgestellten Wohnraummangel nicht kurzfristig zu beseitigen.

Wohnraumförderprogramme, die Förderung von Belegungsbindungen, städtebauliche Verträge, Konzeptvergabeverfahren sowie der Einsatz von Erbbaurechten können den Neubau oder die Sicherung preisgünstiger Wohnungen unterstützen. Sie setzen jedoch voraus, dass neue Wohnungen errichtet oder bestehende Wohnungen entsprechend gebunden werden. Ihre Wirkung tritt deshalb regelmäßig erst mittel- bis langfristig ein.

Gleiches gilt für Maßnahmen der Innenentwicklung und Nachverdichtung durch die diffuse Bautätigkeit unter der das Nutzen von bereits langezeit bestehenden Baurechten in Bebauungsplänen und Baurechten im unbeplanten Innenbereich verstanden wird. Deren Umsetzung hängt vielfach von privaten Investitionsentscheidungen, den tatsächlichen baulichen Möglichkeiten im Einzelfall sowie der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung ab und erfolgt in der Regel nur schrittweise.

Darüber hinaus sind die Möglichkeiten einer weiteren baulichen Entwicklung aufgrund naturräumlicher und planerischer Restriktionen begrenzt. Schutzgebiete, Freiraumfunktionen sowie Belange des Klima- und Naturschutzes begrenzen die Ausweisung zusätzlicher Wohnbauflächen.

d) Erforderlichkeit der Zweckentfremdungssatzung

Die Zweckentfremdungssatzung unterscheidet sich von den vorgenannten Maßnahmen dadurch, dass sie nicht auf die Schaffung neuen Wohnraums ausgerichtet ist, sondern den vorhandenen Wohnungsbestand unmittelbar schützt.

Während der Wohnungsneubau seine Wirkung erst nach Abschluss langwieriger Planungs- und Bauprozesse entfalten kann, verhindert die Zweckentfremdungssatzung unmittelbar den weiteren Verlust bestehender Wohnungen durch Nutzungsänderungen, insbesondere zugunsten von Ferienwohnungen, gewerblichen Nutzungen oder längerfristigem Leerstand.

Der Schutz des vorhandenen Wohnungsbestandes stellt deshalb eine notwendige Ergänzung der bereits bestehenden wohnungspolitischen Instrumente dar. Die Satzung ersetzt diese anderen Maßnahmen nicht, sondern ergänzt sie in sachgerechter Weise.

Gerade vor dem Hintergrund der prognostizierten Fortdauer des Wohnraummangels kommt dem Erhalt jeder einzelnen Wohnung besondere Bedeutung zu. Jede dem Wohnungsmarkt entzogene Wohnung verschärft die bestehende Angebotsknappheit und erschwert die Versorgung der Bevölkerung mit angemessenem Wohnraum.

e) Bewertung

Die Stadt Oldenburg setzt bereits wesentliche Instrumente zur Schaffung und Sicherung von Wohnraum ein. Diese Maßnahmen sind jedoch aufgrund ihrer Wirkungsweise nicht geeignet, den bestehenden Wohnraummangel innerhalb eines angemessenen Zeitraums zu beseitigen.

Die Einführung einer Satzung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum stellt daher ein erforderliches und geeignetes Instrument dar, um den vorhandenen Wohnungsbestand kurzfristig zu sichern und den weiteren Verlust von Wohnraum zu verhindern. Andere gleich wirksame sowie wirtschaftlich und zeitlich vertretbare Maßnahmen stehen derzeit nicht zur Verfügung. Die Voraussetzung des § 1 Abs. 1 Nr. 2 NZwEWG ist damit erfüllt.

4. Gesamtergebnis

Die Prüfung der tatbestandlichen Voraussetzungen des § 1 Absatz 1 NZwEWG ergibt, dass die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Mietwohnraum zu angemessenen Bedingungen in der Stadt Oldenburg besonders gefährdet ist und dem bestehenden Wohnraummangel nicht mit anderen wirtschaftlich und zeitlich vertretbaren Mitteln innerhalb angemessener Frist begegnet werden kann.

Das Vorliegen eines angespannten Wohnungsmarktes wird bereits durch die Aufnahme der Stadt Oldenburg in die Niedersächsische Mieterschutzverordnung sowie in die Verordnung zur Bestimmung von Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten nach § 250 BauGB indiziert. Die Auswertung der örtlichen Wohnungsmarktdaten bestätigt diese Einschätzung.

Trotz einer in den vergangenen Jahren hohen Bautätigkeit konnte der durch das Bevölkerungswachstum, die Zunahme der Haushalte sowie die positive Entwicklung des Hochschul- und Wirtschaftsstandortes ausgelöste Wohnraumbedarf nicht gedeckt werden. Die geringe Leerstandsquote, steigende Mieten sowie der Rückgang preisgünstiger Mietangebote belegen einen anhaltenden Nachfrageüberhang.

Auch für die kommenden Jahre ist nicht mit einer grundlegenden Entspannung des Wohnungsmarktes zu rechnen. Die Bevölkerungs- und Haushaltsprognosen lassen einen weiterhin hohen Wohnungsbedarf erwarten. Zugleich bestehen aufgrund der Dauer von Planungs- und Bauprozessen sowie der begrenzten Verfügbarkeit geeigneter Entwicklungsflächen erhebliche zeitliche und tatsächliche Grenzen für die kurzfristige Schaffung zusätzlichen Wohnraums. Die bereits eingeleiteten Maßnahmen der Stadt zur Wohnraumschaffung und Wohnraumsicherung werden fortgeführt, können ihre Wirkung jedoch überwiegend erst mittel- bis langfristig entfalten.

Vor diesem Hintergrund kommt dem Erhalt des vorhandenen Wohnungsbestandes eine besondere Bedeutung zu. Die Zweckentfremdung von Wohnraum führt unmittelbar zu einer Verringerung des für die Wohnbevölkerung verfügbaren Angebots und verschärft die bestehende Mangelsituation. Der Schutz des vorhandenen Wohnungsbestandes stellt daher einen wesentlichen Baustein der kommunalen Wohnraumversorgung dar.

Die Zweckentfremdungssatzung verfolgt das legitime Ziel, den bestehenden Wohnraum dauerhaft für Wohnzwecke zu erhalten und einer weiteren Verknappung des Wohnungsangebots entgegenzuwirken. Sie ergänzt die bereits bestehenden wohnungspolitischen Instrumente, ersetzt diese jedoch nicht. Während Maßnahmen des Wohnungsneubaus und der Wohnraumförderung auf die mittel- und langfristige Erweiterung des Wohnungsbestandes gerichtet sind, wirkt die Zweckentfremdungssatzung unmittelbar auf den vorhandenen Wohnungsbestand und verhindert dessen weiteren Verlust.

Der Erlass der Satzung ist daher geeignet, den bestehenden Wohnraummangel abzumildern. Er ist auch erforderlich, weil gleich wirksame, wirtschaftlich und zeitlich vertretbare Maßnahmen zur kurzfristigen Sicherung des vorhandenen Wohnraums nicht zur Verfügung stehen. Die Satzung ist schließlich auch angemessen. Sie enthält kein generelles Verbot anderer Nutzungen von Wohnraum, sondern stellt diese unter einen Genehmigungsvorbehalt. Dadurch wird sichergestellt, dass im Einzelfall sowohl die öffentlichen Belange der Wohnraumversorgung als auch die berechtigten Interessen der Eigentümerinnen und Eigentümer in einen angemessenen Ausgleich gebracht werden können. Die Satzung ermöglicht damit eine verhältnismäßige Steuerung der Zweckentfremdung von Wohnraum.

Es kann davon ausgegangen werden, dass die für den Erlass der Satzung erforderlichen Voraussetzungen des § 1 NZwEWG gegeben sind. Der Erlass stellt somit eine sachgerechte sowie verhältnismäßige Ausübung des der Stadt eingeräumten Satzungsermessens dar.

5. Geltungsdauer der Satzung

Die Satzung wird für einen Geltungszeitraum von fünf Jahren erlassen.

Die Befristung ist sachgerecht, da sich die Wohnungsmarktlage in einem dynamischen Veränderungsprozess befindet und regelmäßig einer Neubewertung bedarf. Insbesondere die Entwicklung der Bautätigkeit, der Bevölkerung sowie der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen unterliegen Veränderungen.

Es ist davon auszugehen, dass sich die angespannte Wohnungsmarktsituation aufgrund des vorhandenen Nachholbedarfs und zusätzlichen Bedarfs aufgrund der prognostizierten Haushaltszahlen innerhalb der nächsten fünf Jahre fortsetzen wird. Der Zeitraum von fünf Jahren trägt diesem Umstand Rechnung.