

## Beschlussvorlage

**öffentlich**

Drucksachenummer

VO/24/21111/66

Zuständig

Amt für Stadtentwicklung

Berichterstattung

Planungs- und Baureferent Plajer

### **Gegenstand: Erlass einer Zweckentfremdungssatzung**

#### Beratungsfolge

Datum

Gremium

11.06.2024

Ausschuss für Stadtplanung, Verkehr und Wohnungsfragen

20.06.2024

Stadtrat der Stadt Regensburg

### **Beschlussvorschlag:**

Der Ausschuss empfiehlt / Der Stadtrat beschließt:

1. Der Bericht der Verwaltung wird zur Kenntnis genommen.
2. Die Stadt Regensburg erlässt eine Satzung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (Wohnraumzweckentfremdungssatzung ZeS) laut beigefügtem Entwurf, der wesentlicher Bestandteil dieses Beschlusses ist.
3. Eine Beschlussnachverfolgung findet nicht statt.

## Sachverhalt:

### 1. Einleitung:

Aufgrund einer festgestellten Wohnraummangellage wurde am 27. Juni 2019 vom Stadtrat die „Satzung der Stadt Regensburg über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (Wohnraumzweckentfremdungssatzung ZeS)“ mit einer Laufzeit von 5 Jahren beschlossen. Kernziel des Satzungsbeschlusses ist der Wohnraumerhalt. Wird Wohnraum anderen als Wohnzwecken zugeführt, ist dies genehmigungspflichtig. Zweckentfremdungen sind dabei sowohl gewerbliche Nutzungen von Wohnraum (z.B. als Büroeinheit oder Ferienwohnung) als auch die sogenannte Nichtnutzung (Leerstand).

Die Satzung tritt am 15. Juli 2024 außer Kraft.

Im Zeitraum von 2021 bis 2023 wurden aufgrund veränderter Rechtsprechung die Nutzer- bzw. Eigentümerrechte deutlich gestärkt und damit die Vorgaben des Gesetzgebers aufgeweicht. Der Vollzug war dadurch stark eingeschränkt und noch weniger aussichtsreich. So wurde beispielsweise die 8-Wochen-Frist (Art. 1 S. 1 Nr. 3 Zweckentfremdungsgesetz (ZwEWG)) für obsolet erklärt sowie festgestellt, dass es sich nur dann um eine Zweckentfremdung von Wohnraum handelt, wenn eine dauerhafte Umwandlung von Wohnen in Gewerbe stattfindet (VGH 12 B 21.913).

Da immer eine Einzelfallbetrachtung stattfinden muss, ist eine rechtsichere Fallbearbeitung mit einem zeitintensiven Ermittlungsaufwand verbunden. Ein hoher personeller und zeitlicher Aufwand steht einer vergleichsweise niedrigen Erfolgsquote gegenüber.

Erlass und Vollzug einer Zweckentfremdungssatzung sind eine freiwillige Aufgabe der Kommune. Ein Team von 3 Personen ist in Regensburg mit dieser Aufgabe befasst.

Seit Inkrafttreten der Satzung sind bis Ende 2023 für dieses Personal Kosten in Höhe von insgesamt knapp 970.000 € entstanden.

	2020	2021	2022	2023	GESAMT
Fälle:					<b>677</b>
davon offen					<b>48</b>
Kontrollen: eingeleitete	88	144	73	126	<b>431</b>
Bußgeldverfahren:	0	0	2	0	<b>2*</b>
verhängte Zwangsgelder:	-keine-	-keine-	-keine-	-keine-	<b>-keine-</b>
zurückgeführte Wohnungen:	4 (ca. 175 m <sup>2</sup> )	12 (ca. 572 m <sup>2</sup> )	14 (ca. 1000 m <sup>2</sup> )	15 (ca. 720 m <sup>2</sup> )	<b>45 (ca. 2467 m<sup>2</sup>)</b>
Negativatteste**, erteilt:	47	19	8	5	<b>79</b>
Genehmigungen, erteilt:	6	7	8	13	<b>34</b>

\* Es wurden Bußgelder in Höhe von 6.250 € verhängt.

\*\* Bescheinigung der Genehmigungsfreiheit

Tabelle 1: Ergebnisse des Vollzugs der ZeS bis zum 31. Dezember 2023 (Stadt Regensburg 2024a)

Stellt man die bisherigen Ergebnisse und die Arbeitsplatzkosten den ersparten Aufwendungen gegenüber ergibt sich in der Gesamtbetrachtung ein anderes Bild. Müsste die Stadt Regensburg neuen Wohnraum in der Dimension der rückgeführten Einheiten, also insgesamt 2.467 m<sup>2</sup> Wohnfläche schaffen, würden ihr Kosten in Höhe von ca. 3.500 €/m<sup>2</sup> (geförderter Wohnungsbau), in Summe also von über 8.5 Millionen Euro, entstehen.

Darüber hinaus ist neben messbaren Ergebnissen auch eine Präventivwirkung der ZeS spürbar: Die Genehmigungspflicht verhindert eine weitere Zunahme an Ferienwohnungen durch Umwidmungen.

Da die bestehende Satzung mit Ablauf des 15. Juli 2024 endet, war zu überprüfen, ob die Voraussetzungen für einen erneuten Satzungsbeschluss vorliegen.

Hierfür muss die Kommune laut Gesetzgeber eine Wohnraummangellage nachweisen und alle anderen Möglichkeiten einer Wohnraumknappheit zu begegnen ausgeschöpft haben. Eine Zweckentfremdungssatzung kann maximal für einen Zeitraum von 5 Jahren erlassen werden.

## 2. Feststellungen zum Wohnungsmarkt:

Nachfolgend werden einschlägige Wohnungsmarktkriterien und die in Regensburg bislang zur Anwendung gekommenen Instrumente zur Wohnungsmarktregulierung näher betrachtet.

### 2.1. Allgemeine Wohnungsmarktkriterien (Stadtgebiet)

Regensburg gilt gemäß der noch bis 31. Dezember 2025 geltenden Mieterschutzverordnung (MiSchuV) und der Gebietsbestimmungsverordnung Bau (GBestV-Bau) als „Gebiet in dem die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist“.

Damit ist der Stadt Regensburg eine Wohnraummangellage attestiert, die die Anwendung erweiterter Mieterschutzvorschriften (wie z.B. die reduzierte Kappungsgrenze oder aber auch die Einschränkung der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen) ermöglicht.

Die Erfassung des Stadtgebiets in den vorgenannten Verordnungen ist ein Indiz für eine bestehende Wohnraummangellage. Eine eigene Betrachtung des Wohnungsmarktes ist notwendig, um das Indiz zu untermauern und eine Einschätzung treffen zu können, wie lange der Zustand des „angespannten Wohnungsmarktes“ anhalten wird. Untersucht wurden folgende, hierfür geeignete Indikatoren:

- Bevölkerungsentwicklung und -prognose,

- Wohnungsbestand und Haushalte,
- Wohnungssuchende,
- Zubau von Wohnungen,
- Miet- und Kaufpreisentwicklung,
- Leerstand und das
- Umland.

### 2.1.1 Bevölkerungsentwicklung und -prognose

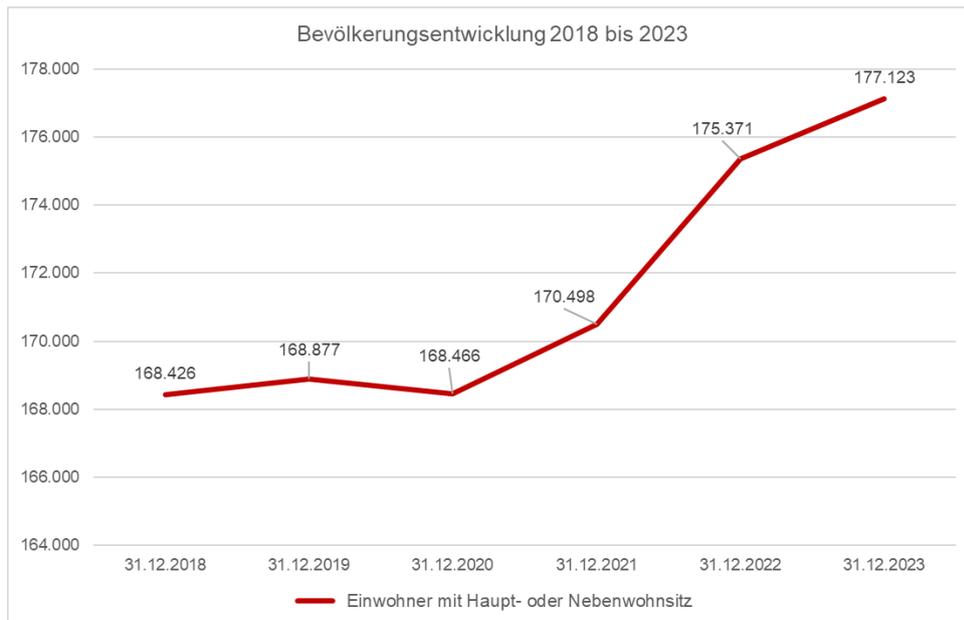


Abbildung 1: Bevölkerungsentwicklung 2018 bis 2023  
(Stadt Regensburg 2024b)

Während der „Corona-Zeit“ (2020) ging die Bevölkerungszahl zunächst leicht zurück. Bedingt durch Fluchtmigration aus Kriegs- und Krisenregionen, insbesondere im Jahr 2022, ausgelöst durch den Ukraine-Krieg, kam es im Anschluss zu einem sprunghaften Anstieg der Bevölkerungszahl. Von 2022 auf 2023 verringerte sich die Zuwanderung und lag mit einem Zuwachs von rd. 1.700 Personen wieder in einer „gewohnten“ Größenordnung.

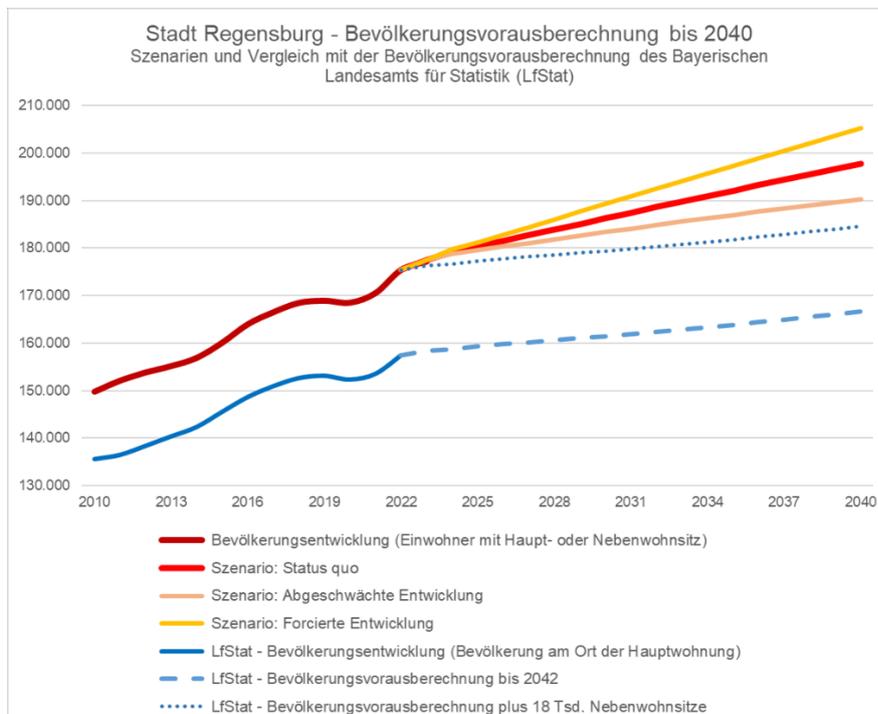


Abbildung 2: Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung  
(Stadt Regensburg 2024b,c; Bayerisches Landesamt für Statistik 2024, S. 36)

Das Bayerische Landesamt für Statistik prognostiziert einen Anstieg der Bevölkerung am Ort der Hauptwohnung von 157.400 Personen (zum 31. Dezember 2022) um 6,5 % auf 167.700 Personen bis Ende 2042.

Was hier allerdings unberücksichtigt bleibt, sind die Nebenwohnsitze sowie Informationen über die zukünftige Bautätigkeit vor Ort.

In der aktuellen Bevölkerungsvorausberechnung der Stadt Regensburg bis 2040 werden Einwohner mit Nebenwohnsitz und zukünftige Bauprojekte in Bebauungsplangebieten mit eingerechnet. Insgesamt ergibt sich damit für Regensburg ein Wachstum der Bevölkerung von 175.371 im Jahr 2022 auf ca. 190.000 Personen im Jahr 2040 (plus 8,5%) beim Szenario „abgeschwächte Entwicklung“. Im Szenario: „Status quo“, in dem ein durchschnittlicher jährlicher Zuwachs um 1.200 Personen pro Jahr angenommen wird, erhöht sich die Bevölkerung auf rund 198.000 Personen (plus 12,7%). Bei noch höherer Zuwanderung, wie im Szenario „Forcierte Entwicklung“ angenommen, wird die Marke von 200.000 Einwohnern überschritten.

### 2.1.2 aktueller Wohnungsbestand vs. Anzahl der Haushalte

Zum 31. Dezember 2022 ergibt sich eine Zahl von rund 99.000 Haushalten (Stadt Regensburg 2024b, Haushaltegenerierungsverfahren HHGen<sup>1</sup>). Dem steht ein Bestand von

<sup>1</sup>Dazu wird ein statistisches Verfahren zur Generierung von Haushalten eingesetzt. Die Methodik und die Anwendungssoftware „HHStat“ sind im Internet auf der Seite <https://www.staedtestatistik.de> beschrieben

rund 99.700 Wohneinheiten (= Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden sowie sonstige Wohnungen, z.B. Studentenapartments) gegenüber (Stadt Regensburg 2024d). Geht man davon aus, dass sich die „Mobilitätsreserve“ („notwendiger Leerstand“ für Umzüge oder Sanierungen, siehe auch Kapitel 2.1.6) im Wohnungsbestand in einer Größenordnung von ca. 2 bis 3 Prozent bewegt (also rund 2.000 bis 3.000 Wohneinheiten), bedeutet dies, dass rein rechnerisch nicht allen Haushalten eine Wohneinheit zugeordnet werden kann. Sonstige Wohnungsleerstände (Kapitel 2.1.7) sind hierbei noch nicht berücksichtigt.

Der Bestand der öffentlich geförderten Wohnungen bewegt sich seit 2010 auf einem Niveau von etwa 5.400 Einheiten.

Zuletzt stieg die Menge von 2022 mit 5.584 um 262 Einheiten auf 5.846 Wohnungen in 2023 an. Durch die Flüchtlingswelle in 2015 und nun erneut, mit dem Zustrom aus der Ukraine, wurde die Situation für einkommensschwächere Haushalte zusätzlich massiv verschärft. Zudem ist zu beachten, dass nach heutigem Kenntnisstand in den nächsten Jahren durchschnittlich mindestens 160 geförderte Wohnungen jährlich aus der Bindung fallen werden, die durch Neubau oder Modernisierung unter Einsatz von Fördermitteln ersetzt werden müssen, um den Bestand wenigstens auf dem genannten Niveau zu halten.

### 2.1.3 Wohnungssuchende

Das Amt für Stadtentwicklung erfasst die Anzahl der Personen, die einen Wohnberechtigungsschein (WBS) beantragen. Dabei handelt es sich nicht um ausschließlich sozial schwache Haushalte. Etwa 60 % der bayerischen Bevölkerung fallen inzwischen unter die Einkommensgrenzen.

Für die Beantragung eines Wohnberechtigungsscheins der Stufe III liegen die Einkommensgrenzen bei einem 2-Personen-Haushalt bei 43.200 €, das entspricht in etwa einem Jahresbruttoeinkommen in Höhe von 62.900 €.

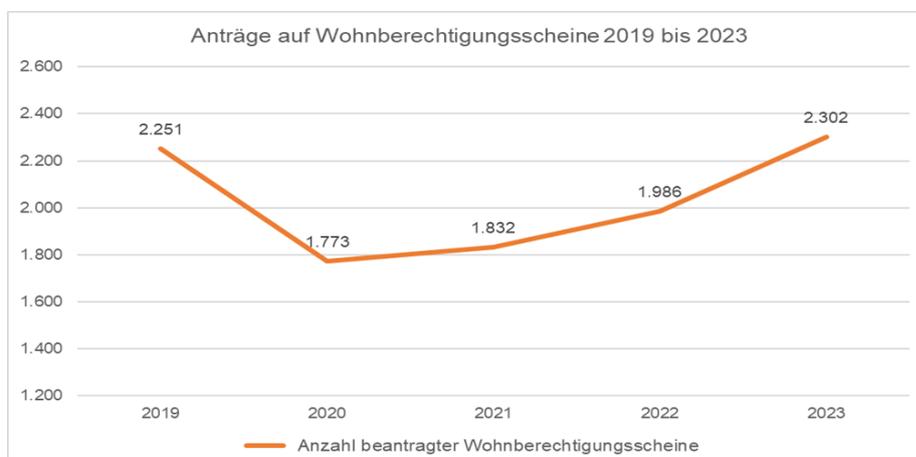


Abbildung 3: Beantragte Wohnberechtigungsscheine (Stadt Regensburg 2024e)

Die Beantragungen sanken in der „Corona-Zeit“, da sowohl Umzüge als auch Behördengänge nur eingeschränkt möglich waren. Die Anzahl der Antragsteller/innen stieg jedoch wieder kontinuierlich an und befindet sich jetzt wieder auf bzw. sogar über Vor-Corona-Niveau.

Im Jahr 2023 waren 2302 Wohnungssuchende registriert. Davon konnten 488 Haushalte eine geförderte Wohnung beziehen.

### 2.1.4 Zubau neuer Wohnungen

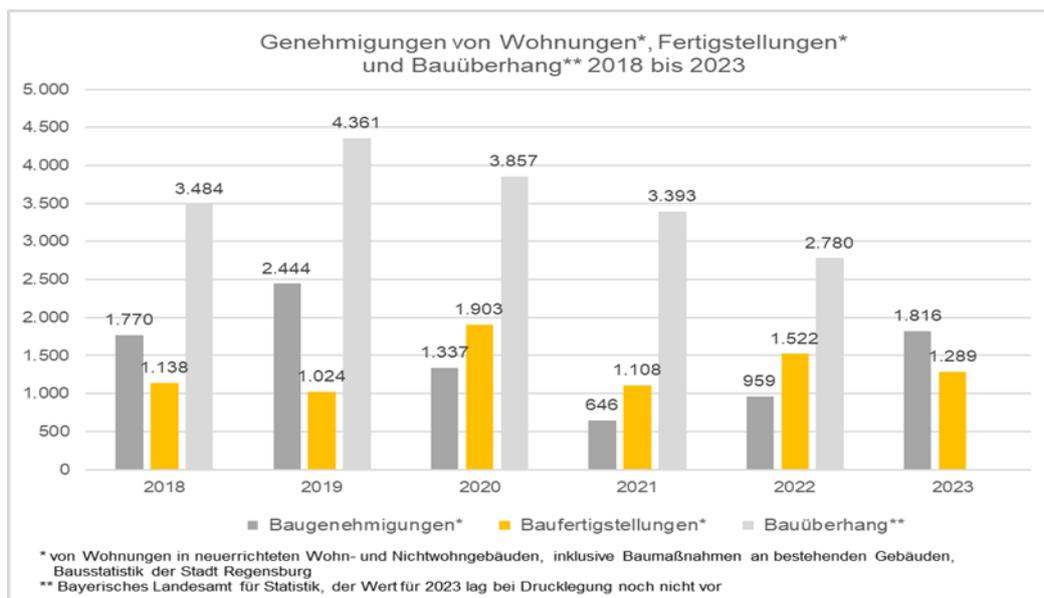
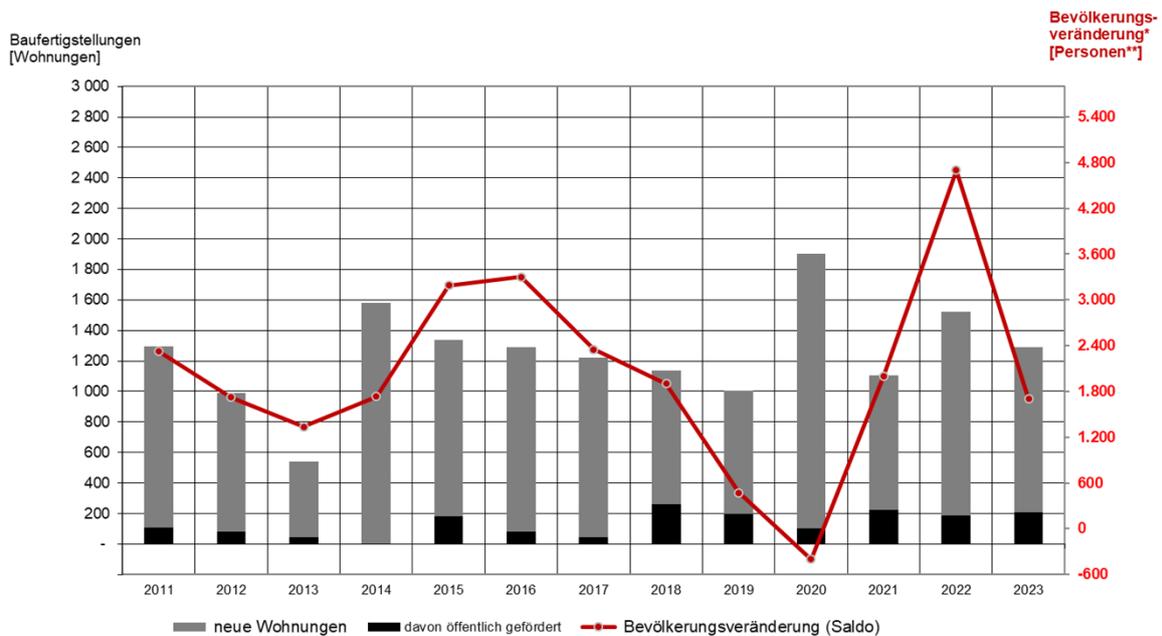


Abbildung 4: Genehmigungen von Wohnungen, Fertigstellungen und Bauüberhang 2018 bis 2023 (Stadt Regensburg 2024f; Bayerisches Landesamt für Statistik 2023b)

Die Anzahl der Baugenehmigungen stieg nach dem Jahr 2017 mit rund 1.200 genehmigten Wohnungen kurzzeitig rapide an, sank 2021, in Folge der Pandemie, auf lediglich 646 genehmigte Wohnungen ab. 2022 gab es mit 959 genehmigten Wohnungen nur eine geringe Steigerung, 2023 ist wieder ein deutlicher Aufschwung bei den Baugenehmigungen sichtbar, ebenso blieb die Zahl der Fertigstellungen auf einem hohen Niveau. Die Bauüberhänge sinken aktuell.

Setzt man die Fertigstellungszahlen zur Veränderung der Bevölkerung in Beziehung wird aber ersichtlich, dass der jährliche Wohnungsneubau auch mit deutlich über 1000 Baufertigstellungen gerade ausreicht, um eine hohe Zuwanderung in die Stadt zu ermöglichen bzw. aufzufangen (siehe Abbildung 5). Ersichtlich wird auch, dass die Fluchtmigration (besonders in den Jahren 2015, 2016 und 2022) zu einer enormen Erhöhung der Nachfrage nach Wohnraum beiträgt, die nur teilweise durch Unterbringung in Unterkünften und im vorhandenen Wohnungsbestand ausgeglichen werden kann.



\* Die Bevölkerungsveränderung der Jahre 2015, 2016 und 2022 ist durch hohe Fluchtmigration und im Jahr 2020 besonders durch die Folgen der Pandemie geprägt.  
 \*\* Anmerkung zur Skala der zweiten Achse: 1. Die durchschnittliche Haushaltsgröße liegt bei rd. 1,8 Personen pro Wohnung, d.h. für 1.800 Personen ergibt sich ein rein rechnerischer Bedarf von 1.000 Wohnungen. 2. Die Fluchtmigration wird im Jahr 2016 erstmalig im Melderegister erfasst. Die Belegung des Ankerzentrums wird deshalb (mit Annahmen zur durchschnittlichen Belegung) vom Bevölkerungssaldo abgezogen. Unter diesen beiden Annahmen, können Bevölkerungssaldo und Neubauvolumen in einem gemeinsamen Kontext betrachtet werden.

Abbildung 5: Baufertigstellungen und Bevölkerungsveränderung im Zusammenhang (Stadt Regensburg 2024b, 2024f)

Die hohe Anzahl der Baugenehmigungen bedeutet nicht zwingend, dass es zu einer Entspannung des Wohnungsmarktes kommt. Die vergangenen Jahre haben gezeigt, dass in Zeiten, in denen eine hohe Anzahl an Baugenehmigungen erteilt wurde, die Bauüberhänge stark zunehmen. Eine Baugenehmigung besitzt 4 Jahre Gültigkeit (und kann ggf. verlängert werden), zudem muss von ihr nicht zwingend Gebrauch gemacht werden. Eine Umfrage des Verbands bayerischer Wohnungsunternehmen e.V. im Dezember 2023 ergab, dass Bayerns Wohnungswirtschaft die Investitionen in den Wohnungsbau zurückfahren will. Neben den hohen Baukosten, ist wohl auch die fehlende Förderverlässlichkeit ursächlich (VdW 2024, S. 24,25).

In Regensburg bedarf es eines jährlichen Zubaus von allein 600 bis 700 Wohneinheiten um Zuzug und Ersatzbedarf auszugleichen (Sparkasse 2022, S. 26). Bei hohem Zuzug (siehe Abbildung 5) ist ein jährlicher Zubau von 1.000-1.200 Wohneinheiten (Regensburg-Plan 2040) vonnöten, um die Bedarfe aus Bevölkerungswachstum, für wegfallenden Wohnraum (Umnutzung Leerstand, baulicher Verfall) sowie Änderungen der Wohnbedürfnisse von Haushalten (Haushaltsverkleinerung, -vergrößerung, Wohnflächenkonsum) zu decken. Blicke die Fertigstellungsquote dauerhaft auf dem Niveau von 2022 (bei einem Zuzug gemäß "Status quo") könnte mittelfristig eine Entspannung am Wohnungsmarkt eintreten. Voraussetzung ist allerdings auch, dass bedarfsgerecht gebaut wird.

Trotz großer Anstrengungen beim Wohnungsbau (siehe Abbildung 4) gelingt es nicht, das Wohnungsangebot mit der starken Nachfrage nach Wohnungen, speziell auch mit der Nachfrage nach preisgünstigen Wohnraum (siehe dazu die Indikatoren 2.1.3 und 2.1.5), in

Einklang zu bringen. Aufgrund der hohen Zinsen und Baupreise ist zudem ein zeitlich begrenzter Rückgang der Fertigstellungszahlen beim Wohnungsneubau absehbar, wodurch sich das Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage erhöht und somit ein kurzfristiger Ausgleich unrealistisch ist.

#### 2.1.5 Miet- und Kaufpreisentwicklung

Die Kaufpreise sind für alle Segmente (ETW, Mietwohnungen, EFH bzw. RH, unbebaute Grundstücke) anhaltend hoch. Im Jahr 2021 lagen die Kaufpreise für Eigentumswohnungen 15-25% über dem Mittelwert aller bayerischen kreisfreien Städte (Sparkasse 2022, S. 26). Empirica ermittelte im 4. Quartal 2023 ein Kaufpreisniveau für Eigentumswohnungen in Höhe von 4.840 €/m<sup>2</sup>. Zwar war damit der Wert um 0,2 % im Vergleich zum 4. Quartal 2022 gesunken, in den letzten 5 Jahren stiegen die Preise aber um insgesamt 19,5 % (empirica 2024a, S. 14). Auch die Preise für Ein- und Zweifamilienhäuser (EZFH) sanken im Vergleich zum 4. Quartal 2022 (um 6,8%). Allerdings ist bei Betrachtung der letzten 5 Jahre (über alle Baujahre) ein Anstieg um 26,8 % zu verzeichnen. Das Kaufpreisniveau lag im 4. Quartal 2023 bei 602.000 € (alle Baujahre) bzw. 684.000 € (neu errichtete EZFH) (empirica 2024a, S. 15).

Beim Erwerb einer Wohnimmobilie zählt Regensburg damit zu den teuersten Städten Bayerns, lediglich München und Augsburg sind noch teurer. Die Immobilienpreise sind stärker gestiegen als die Einkommen (Sparkasse 2022, S. 27).

Für die Mieten im Stadtgebiet ist ein relativ konstanter Anstieg zu verzeichnen. Für die Laufzeiten des qualifizierten Mietspiegels in Regensburg, der alle 4 Jahre neu erhoben wird, ergaben sich im Zeitraum von 2014 bis 2018 13 % und im Folgezeitraum von 2018 bis 2022 12,9% Steigerung der durchschnittlichen Nettomiete.

Die Mieten gehören zu den höchsten in Bayern. Im Schnitt wurden 2021 27,4 % des Haushaltsnettoeinkommens für die Kaltmiete aufgewendet (Sparkasse 2022, S. 28).

Trotzdem liegt der Anstieg der Kaufpreise in Regensburg nach wie vor über dem der Mieten. Ein Immobilienkauf lässt sich durch Erlöse aus regulärer Vermietung nicht gegenfinanzieren, weshalb der Anreiz einer Vermietung für touristische Zwecke oder als Arbeitnehmerunterkunft weiterhin sehr groß ist.

#### 2.1.6 Leerstand

Totaler Leerstand, wie er im Rahmen des Zensus festgestellt wird, enthält auch dauerhaft unbewohnbare Objekte (Ruinen).

Für den Wohnungsmarkt entscheidend ist der marktaktive Leerstand, das heißt leerstehende Wohnungen die unmittelbar disponibel sind oder aber in weniger als 6 Monaten wieder vermietbar wären. Für einen funktionierenden Wohnungsmarkt wird ein notwendiger

Leerstand von 2-3 % angenommen. Diese Quote gewährleistet, dass Sanierungen und Umzüge stattfinden können.

Das Empirica Institut ermittelt für das komplette Bundesgebiet den sogenannten Leerstandsindex über Bewirtschaftungsdaten des Immobiliendienstleisters CBRE (ca. 915.000 Wohneinheiten) und Untersuchungen auf Basis von Informationen der Empirica Regionaldatenbank und des Statistischen Bundesamtes.

Im Jahr 2014 wurde in Regensburg über den Mikrozensus die Leerstandsquote auf 2,1 % beziffert (Böckler 2021, S. 102). Empirica stellte 2017 bereits unter 2% fest (empirica 2018, S. 6).

In den letzten 5 Jahren hat der Regensburger Wohnungsmarkt bezüglich des Leerstands eine weitere Verknappung um 0,4 Prozentpunkte erfahren. Den Erhebungen/Berechnungen von Empirica zufolge beträgt der marktaktive Leerstand aktuell nur noch 0,5 % (empirica 2024a, S. 1). Bis zum Jahr 2025 wird unter Berücksichtigung der Bevölkerungsprognose und anhaltender Bautätigkeit dennoch ein weiterer Rückgang auf 0,4 % erwartet.

Die starke Zuwanderung aufgrund des Ukraine-Krieges hat die Leerstandsproblematik insbesondere im Bereich preisgünstiger bzw. öffentlich geförderter Wohnungen verschärft.

#### 2.1.7 Umland-Betrachtung

Das statistische Landesamt prognostiziert für den Landkreis einen Bevölkerungszuwachs vom 31.12.2022 bis 31.12.2042 von 6,2 %. Dies bedeutet ein Plus von rund 12.200 Personen (Bayerisches Landesamt für Statistik 2024).

Dem Marktreport von Empirica zufolge war von 2017 bis 2022 ein Anstieg der Einwohnerzahl um 3,1 % zu verzeichnen (empirica 2024b, S.1).

Im Landkreis gibt es insgesamt etwa 92.500 Wohnungen, von denen rund 29 % in Mehrfamilienhäusern (einschl. Wohnheimen) liegen. In den Jahren von 2017 bis 2022 wurden im Schnitt 1030 Wohnungen jährlich fertiggestellt. Dennoch ist der marktaktive Leerstand in den letzten 5 Jahren um 0,5 Prozentpunkte gesunken und liegt bei nur noch 1% (empirica 2024b, S. 1).

Bis zum Jahr 2025 wird entsprechend der demografischen Prognosen und unter der Voraussetzung einer anhaltenden Bautätigkeit ein Anstieg des marktaktiven Leerstands auf 1,1 % erwartet (empirica 2024b, S. 13). Damit liegt der aktuelle und auch künftige marktaktive Leerstand unter der für einen gesunden Wohnungsmarkt benötigten Quote. Was das Mietpreinsniveau betrifft, wurde von 2018 bis 2023 ein Anstieg um 20,5 % verzeichnet. Der Quadratmetermietpreis lag im 4. Quartal 2023 bei 9,68 € (empirica 2024b, S. 1, 14).

Im gesamten Landkreis wurde von 2018 bis 2022 eine Steigerung des Bodenpreises um 57,1 Prozentpunkte festgestellt (Landratsamt 2023, S. 19).

Das Kaufpreisniveau für Eigentumswohnungen stieg von 2018 bis 2023 um 34,9 %. Im 4. Quartal 2023 lag der Quadratmeterpreis bei 3.840 € (empirica 2024b, S. 14). Die Preise für Ein- und Zweifamilienhäuser stiegen in den letzten 5 Jahren um 27,2 % und lagen zuletzt bei 456.000 €/Objekt (empirica 2024b, S. 15).

Auch der Immobilienmarkt des Landkreises ist demnach von steigenden Mieten und Kaufpreisen und einer zu geringen Leerstandsquote geprägt.

Leerstandsquote und Preisstruktur stehen einem einfachen „Ausweichen“ der Stadtbevölkerung aufs Umland entgegen. Darüber hinaus ist der Landkreis für berufstätige Personengruppen ohne eigenes KfZ nicht attraktiv genug.

Zwar verlaufen in dem 1.392 km<sup>2</sup> großen Gebiet neben einem Busnetz auch Bahntrassen von Norden, Süden, Südosten und Nordwesten zum Regensburger Hauptbahnhof. Dennoch sind die Anbindungen nicht optimal. Um mehr Menschen für die öffentlichen Verkehrsmittel zu gewinnen, startete in 2020 die ÖPNV-Offensive, Phase 3 wurde im Juli 2021 umgesetzt. Zu Berufsverkehrszeiten am Morgen (bis 9:00 Uhr) und am Nachmittag/Abend (15-20 Uhr) wurde sowohl bei den Bussen eine schnellere Taktung eingeführt als auch bei den Zügen auf einzelnen Strecken über zusätzliche Fahrten eine sogenannte Regio-S-Bahn-Anbindung (30 min-Taktung) geschaffen. Grundsätzlich bestehen die Anbindungen jedoch nur im Zeitraum von etwa 4:30/5:00 Uhr bis ca. 0:30 Uhr (außerhalb der Berufsverkehrszeiten im Stundentakt, an den Wochenenden teilweise deutlich darunter), weshalb für Schicht- und Nachtdienste mindestens ein KfZ je Haushalt für den Arbeitsweg unabdingbar ist. Die Miet- bzw. Kaufpreise im Landkreis wiegen diesen Kostenfaktor nicht auf.

## 2.2 Wohnungsmarktregulierung

Grundsätzlich besteht die Möglichkeit durch Erhaltungssatzungen und der mit ihnen einhergehenden Veränderungssperre den Wohnraumbestand vor Abbruch oder Nutzungsänderung zu schützen.

Auch Sanierungssatzungen, die der Beseitigung städtebaulicher Missstände dienen, können u.a. die Verbesserung von Wohnverhältnissen und eine Beseitigung von Leerständen bewirken und somit positiv auf den Wohnraumbestand einwirken. Die vorhandenen (teils sehr alten) Regensburger Sanierungssatzungen enthalten jedoch keine Aussagen zum Thema Umnutzung von Wohneinheiten zu Kurzzeitvermietungszwecken.

Bauplanungsrechtlich besteht die Möglichkeit beim Ausweis neuer Baugebiete diese als allgemeine Wohngebiete zu definieren und damit gewerbliche Nutzungen oder Änderungen dahingehend von vornherein zu unterbinden. Von dieser Möglichkeit wurde zum Beispiel am Brandlberg Gebrauch gemacht.

Die für Wohnbau geeigneten Flächen im Stadtgebiet sind endlich, weshalb sich, vor allem auch aufgrund konkurrierender Nutzungsansprüche (Gewerbe und Mischnutzungen), kaum mehr Möglichkeiten bieten, dieses Instrument konsequent zum Einsatz zu bringen.

2016 wurde vom Stadtrat die Wohnbauoffensive Regensburg mit dem Ziel eines aktiven Wohnbauflächenmanagements beschlossen (VO/15/11588/66).

Gerade größere Bauvorhaben, bei der eine Vielzahl an Fachstellen beteiligt ist und die daher oft durch sehr lange Abstimmungsprozesse und vielfache Änderungsanforderungen und damit verbundene Umplanungen gekennzeichnet sind, sollen durch die Vernetzung der Wohnbauoffensive innerhalb der Verwaltung unterstützt und beschleunigt werden.

Eine Aufgabe ist das Auffinden, Analysieren und Priorisieren potentieller Wohnbauflächen, die in einem Flächenkatalog zusammengetragen werden.

Dabei wurden in einem ersten Schritt über 1.500 Parkplatzflächen im gesamten Stadtgebiet identifiziert und sorgfältig auf eine mögliche Nachverdichtung geprüft. Leider zeigte sich, dass nur sehr wenige Flächen hierfür überhaupt in Frage kommen (Stadt Regensburg 2019, S. 22).

Da die Baukosten hoch sind und Neubaumieten nicht den Preisgrenzen des Mietspiegels unterworfen sind, steht auch zusätzlich entstehender Wohnraum nicht zwingend für eine Entspannung des Marktes. In Regensburg werden deshalb Mittel zur Preisregulierung genutzt. Eine indirekte Methode, war der am 16. Juli 2019 gefasste Beschluss des Ausschusses für Stadtplanung, Verkehr und Wohnungsfragen, dass für zukünftige Bebauungspläne mit einem Wohnanteil von mehr als 2.500 m<sup>2</sup> Bruttogeschossfläche (BGF) mindestens 40 % der gesamten Geschossfläche als geförderter Wohnraum (dabei 20% der Einkommensstufen I und II und 20% Einkommensstufe III) zu erstellen ist (VO/19/15672/66).

Die Stadt war und ist auch selbst aktiv im Flächenmanagement und erwarb u.a. ehemals militärisch genutzte Flächen (wie die Nibelungenkaserne) mit dem Ziel die Konversionsflächen bedarfsgerecht neu zu entwickeln und dabei insbesondere auch Wohnbauquartiere zu schaffen.

Um ein Maximum an bezahlbarem Wohnraum zu schaffen, erfolgte die Veräußerung der städtischen Grundstücke an Bauträger per Konzeptausschreibung, die eine direkte Preisregulierung über vorgegebene Erstvermietungsrenten, mit einer 10-jährigen Bindungsfrist vorsah.

Durch das städtische Förderprogramm „Wohnen in der Stadt“ wird Haushalten mit geringeren Einkommen neben der staatlichen Wohnraumförderung der Erwerb oder Neubau von Wohneigentum im Stadtgebiet über einen einmaligen Baukostenzuschuss sowie ggf. Kinderzuschüssen gefördert.

Eine Möglichkeit aktiv den Wohnungsmarkt zu gestalten und Verbesserungen in der Versorgung der Bevölkerung mit ausreichend Wohnraum zu erzielen ist die eigene Bautätigkeit der Kommune. In Regensburg wird Wohnraum durch die städtische Tochter, die Stadtbau GmbH errichtet. Allerdings herrscht im eigenen Geschosswohnungsbestand ein Sanierungsstau, wodurch dem Wohnungsmarkt immer wieder vorübergehend Wohnraum entzogen wird. Durch die notwendigen Sanierungen werden Kapazitäten gebunden, die für Neubauprojekte benötigt werden. Dennoch hat die Stadtbau-GmbH ihren Wohnungsbestand von 2017 auf 2023 von 6.832 um 366 Einheiten auf 7.198 Wohnungen erhöhen können (Stadtbau 2017-2023).

Einen anderen Ansatz zur Wohnungsmarktregulierung verfolgte die Stadt Regensburg mit dem Versuch Bedarfen durch Umverteilung gerecht zu werden. Ziel war familiengerechten Wohnraum zu gewinnen, indem demografiebedingte „Fehlbelegungen“ durch monetäre Anreize verringert werden sollten. Von Mitte 2019 bis Anfang 2023 lief das Modell Wohnungstausch, ein Pilotprojekt, welches vom Bayerischen Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales bezuschusst wurde.

Im Rahmen des Projekts sollten Seniorinnen und Senioren dabei unterstützt werden, von einer (zu großen) in eine kleinere Wohnung umzuziehen. Dadurch sollte familiengerechter Wohnraum am Markt frei werden. Im Ergebnis konnten nur sehr wenige Umzüge realisiert werden, da die Furcht vorm Einbüßen des gewohnten sozialen Umfelds und eine oft nur sehr geringe Mietersparnis dem entgegenstanden. Zusätzlich wurde der „Gewinn“ familiengerechten, günstigen Wohnraums beschnitten, weil es vorkam, dass die Vermieter/-innen von der Möglichkeit der maximalen Mietpreisanpassung bei Neuvermietung Gebrauch machten. Da die Personalkosten nicht im Verhältnis zu den Ergebnissen standen und in Summe kein nennenswerter Effekt für den Wohnungsmarkt feststellbar war, musste das Projekt im Frühjahr 2023 beendet werden (VO/23/19807/66).

### 3. Fazit, weitere Vorgehensweise

Seit dem Inkrafttreten der aktuell noch geltenden Zweckentfremdungssatzung haben sich keine Verbesserungen am Regensburger Wohnungsmarkt im Sinne einer Entspannung der Mangellage ergeben. Im Gegenteil, die Leerstandsquote sank weiter. Die Baubranche erlebte einen Einbruch aufgrund Corona und anschließend des Ukraine Kriegs. Hohe Baukosten, Unsicherheiten bezüglich Förderungen und mangelnde Renditen sorgen für eine sinkende Fertigstellungsrate. In Kombination mit der vorhandenen Unterdeckung an Wohnraum, der Zuwanderung und dem allgemeinen Bevölkerungswachstum ist keine

Normalisierung des Wohnungsmarktes, sondern eher eine Verschärfung der Situation bis mindestens 2025 gegeben.

Die Stadt Regensburg hat alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel ausgeschöpft, um der Mangellage mit anderen Mitteln zu begegnen.

Das Zweckentfremdungsrecht ist grundsätzlich nicht darauf ausgelegt im Gießkannenprinzip Wohnraummangellagen zu bekämpfen und eine Wohnraumbewirtschaftung (Einschränkung der Verfügungsbefugnis/Privatautonomie) ist ebenfalls nicht vorgesehen. Weder dürfen Eigentümer/-innen in ihrem Flächenbedarf beschränkt werden, noch ist eine Mietpreisregulierung möglich.

Dennoch kann eine Zweckentfremdungssatzung auf verschiedene Arten einen Beitrag zur Verbesserung der Wohnungsmarktsituation leisten.

Der VGH erläutert zwar, dass die Möglichkeit einer „Abschreckung“ lediglich potentieller Zweckentfremder vom Schutzzweck des Zweckentfremdungsrechts nicht umfasst wird (Beschluss 12 B 21.913 vom 26. Juli 2021), dennoch ist gerade die Präventivwirkung ein nicht unbeachtliches Argument pro Zweckentfremdungssatzung.

Zwar ist die Präventivwirkung nicht für den kompletten Vollzug messbar aber der Effekt schlägt sich in den Erhebungsergebnissen zur Ferienwohnungsstatistik nieder.

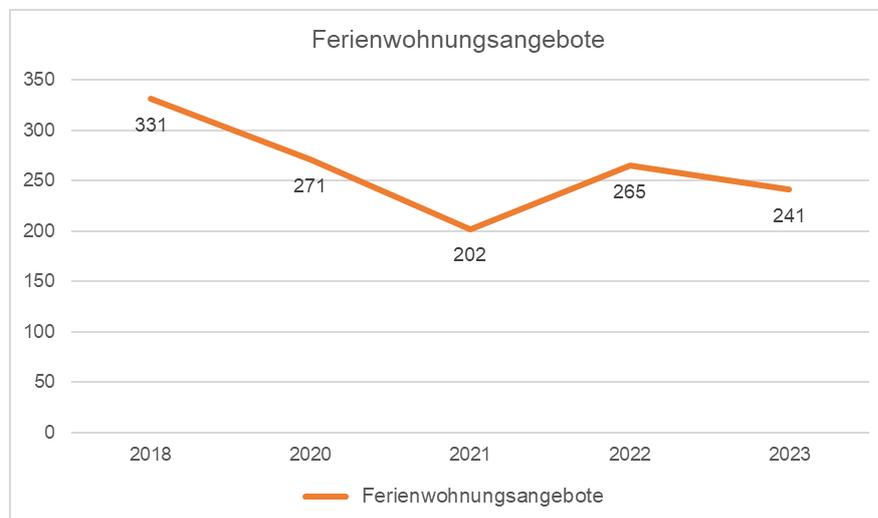


Abbildung 6: Anzahl der erhobenen Ferienwohnungsangebote zwischen 2018 und 2023 (Stadt Regensburg 2024g)

Bei den erhobenen Ferienwohnungsangeboten ist deutlich der Einschnitt während Corona erkennbar aber eben auch eine grundsätzliche Tendenz nach unten feststellbar. Es wird angenommen, dass sich der Wert nicht mehr deutlich weiter nach unten bewegen wird, sondern in etwa auf dem aktuellen Level einpendeln dürfte, da es einen festen Bestand an Ferienwohnungen in Regensburg gibt.

Die Satzung ist geeignet (siehe Erfolgsquote, siehe Problematik der Kostenspirale und der daraus resultierenden gewerblichen Nutzungsanreize), erforderlich (da alle anderen Optionen ausgeschöpft sind) und angemessen (sie beschneidet den einzelnen Eigentümer in der Gewinnmaximierung zugunsten der Wohnungssuchenden, nimmt ihm aber nicht jegliche Renditemöglichkeit).

Besonders gelagerte Einzelfälle können durch die in der Satzung vorgesehenen Genehmigungsmöglichkeiten sachgerecht behandelt werden (vgl. §§ 4 ff. ZeS). Die in der Satzung vorgesehenen Einschränkungen der Verfügungsmöglichkeiten der Eigentümer zur ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen sind daher hinzunehmen. Die mit der Satzung verbundenen Grundrechtseingriffe werden zwar im Vollzug immer wieder thematisiert, allerdings hat der Gesetzgeber bereits mit dem Erlass des Gesetzes eine Grundrechtsabwägung vorgenommen und über Art. 5 ZWEG ausdrücklich die Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG) eingeschränkt.

Bezüglich des Rechts am Eigentum werden laut Art. 14 Abs. 1 GG Inhalt und Schranken durch die Gesetze bestimmt. Zugleich formuliert Art. 14 Abs. 2 GG ein objektives Rücksichtnahmegebot, welches Eingriffe in Art. 14 Abs. 1 GG rechtfertigen kann.

Die Zweckentfremdungssatzung i.V.m. dem ZWEG stellt dabei eine zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinne der Sozialpflichtigkeit des Eigentums dar.

Aufgrund der Wohnraummangellage wird der Gebrauch des Eigentums folglich begrenzt, dabei wird den Eigentümerinteressen jedoch über verschiedene Regelungen Rechnung getragen. So besteht, wie bereits oben angedeutet, die Möglichkeit die Wohnung zeitlich befristet oder in Teilen für gewerbliche Zwecke zu nutzen oder eine Genehmigung auf Basis schutzwürdiger privater Interessen zu erwirken.

Mit der zeitlichen Begrenzung der Satzung wird sichergestellt, dass Eigentümerrechte auch nur für den Zeitraum einer vorherrschenden Wohnraummangellage eingeschränkt werden.

Auch der BayVGH war bereits mit der Einschätzung der Rechtmäßigkeit des Grundrechtseingriffs derartiger Satzungen befasst und hat die Verhältnismäßigkeit einer ähnlich gelagerten Satzung mit seinem Urteil Az. 5 N 22.2094 vom 31. Oktober 2023 bestätigt.

Hinsichtlich der möglichen Laufzeit einer neuen Satzung soll der vorhandenen Situation und den aktuellen Entwicklungen Rechnung getragen werden. Deshalb ist eine Laufzeit von anderthalb Jahren vorgesehen.

Das EU-Parlament verabschiedete am 29. Februar 2024 eine Verordnung zu Kurzzeitvermietungen. Sie enthält Regelungen für die Weitergabe von Daten durch Reiseplattformen, und soll durch die Schaffung einheitlicher technischer Standards dazu dienen, dass Verwaltungsverfahren in der EU harmonisiert werden und eine Datenweitergabe standardisiert erfolgen kann. Durch diese EU-Verordnung wird der Rahmen

für nationales Recht geschaffen. Nach Zustimmung des EU-Rates werden die Zweckentfremdungsgesetze der Länder Anpassungen erfahren müssen, da durch die Verordnung die Registrierungspflicht für Kurzzeitvermietungen eingeführt wird. Dies wird künftig den Vollzug von Zweckentfremdungssatzungen erheblich erleichtern.

Es macht aber auch eine Anpassung des Satzungstextes an die dann neue Rechtslage notwendig und es bedarf Überlegungen hinsichtlich der Personalbemessung gerade in den ersten zwei Jahren der Registrierungspflicht.

Die aktuelle MiSchuV tritt am 31. Dezember 2025 außer Kraft, womit ein starkes Indiz für die Wohnraummangellage nach aktuellem Kenntnisstand entfällt. Nachdem die Bautätigkeit in Regensburg in den letzten Jahren sehr hoch war und die Fertigstellungsquoten geeignet schienen mittelfristig eine Entspannung am Wohnungsmarkt herbeizuführen, ist eine genaue Beobachtung von Baubranche und Wohnungswirtschaft angezeigt. Es stellt sich die Frage ob aufgrund der mittelfristig vorliegenden Einkommens- und Preisstrukturen keine echte Wohnraummangellage vorliegt, sondern „lediglich“ ein Mangel an bezahlbarem Wohnraum. Aus diesem Grund wurde eine Satzung mit geringerer Laufzeit erwogen. Innerhalb der Laufzeit von anderthalb Jahren kann eine intensive Erkundung des Regensburger Wohnungsmarktes und die Anpassung an eine eventuelle neue Rechtslage erfolgen. Es wird vorgeschlagen eine neue Zweckentfremdungssatzung entsprechend dem beigefügtem Entwurf zu beschließen. Die Satzung entspricht weitestgehend der bisherigen ZeS. Für den Neubeschluss ist allerdings eine Änderung mit Blick auf die kürzlich ergangene Entscheidung des BayVGH mit Urteil vom 31. Oktober 2023 (Az. 5N 22.2094) vorgesehen. Bisher waren lediglich formell ungenehmigte Altbestände, also z.B. gewerblich (als Ferienwohnungen) genutzte Wohnungen (nicht jedoch Leerstände) deren Nutzung bereits vor dem Inkrafttreten der Satzung aufgenommen und dann dauerhaft betrieben wurde (die also keine Unterbrechung durch eine Wohnnutzung erfuhren) von der ZeS ausgenommen. Soweit diese Nutzungsänderungen bereits materiell nicht genehmigungsfähig waren, konnte aufgrund anderer Rechtsvorschriften gegen diese vorgegangen werden.

Eine Untersuchung hat ergeben, dass im Altbestand, der bislang nicht bearbeitet wurde, (da Bestandsschutz nach aktueller ZeS gegeben ist), bei ca. 30 Ferienwohnungen keine entsprechende Baugenehmigung vorliegt. Bis dato wäre es den Eigentümern möglich gewesen ein Negativattest zu beantragen. Ein Negativattest muss nicht beantragt werden, ist jedoch von der Behörde auszustellen, wenn es von den Eigentümern/Verfügungsberechtigten verlangt wird.

Nun wird die unter § 2 Abs. 3 Nr. 2 ZeS aktuell noch lautende Regelung: „Wohnraum liegt nicht vor, wenn der Raum bereits vor Inkrafttreten dieser Satzung und seitdem ohne Unterbrechung anderen als Wohnzwecken diente“ ergänzt. Mit dem neuen Wortlaut: „Wohnraum liegt nicht vor, wenn der Raum bereits vor Inkrafttreten der Satzung und seitdem

ohne Unterbrechung in bauordnungsrechtlich genehmigter Weise anderen als Wohnzwecken dienende“ entfällt dieser „Bestandsschutz“. Mit dieser Ergänzung folgt die Stadt Regensburg nun der im Rahmen der Entscheidung des BayVGH mit Urteil vom 31. Oktober 2023 (Az. 5 N 22.2094) gebilligten Ausweitung des Zweckentfremdungsrechts. Eine Übergangsvorschrift wird hierbei nicht als erforderlich angesehen. Im Übrigen bestand nun in den letzten Jahren ausreichend Gelegenheit, die gebotenen formellen Genehmigungen einzuholen, um die Nutzungen in die Legalität zu überführen.

Bezüglich der Regelung zur Genehmigung von Zweckentfremdungen gegen Ausgleichszahlung gilt weiterhin der Berechnungsmodus entsprechend des Stadtratsbeschlusses VO/19/15985/66. Dabei wird für die Baukosten die jeweils geltende Kostenobergrenze der aktuell gültigen Wohnraumförderungsbestimmungen (WFB) zugrunde gelegt (derzeit entsprechend Ziffer 12.10 der WFB 2023).

#### 4. Monitoring

Gemäß Dienstanweisung Beschlussnachverfolgung vom 1. Dezember 2023 wird beim Erlass bzw. Änderungen von Satzungen auf eine Beschlussnachverfolgung grundsätzlich verzichtet. Es ist jedoch geplant, jeweils nach Abschluss eines Kalenderjahres, die Ergebnisse des Vollzugs der Zweckentfremdungssatzung im Ausschuss für Stadtplanung, Verkehr und Wohnungsfragen sowie im Stadtrat vorzustellen.

Seit Inkrafttreten der Satzung am 16. Juli 2019 findet hierzu eine Falldokumentation statt, die durch das Team Mietwesen permanent weitergeführt und aktualisiert und auf Basis derer eine jährliche Statistik erstellt wird.

## **Quellennachweis/Literaturverzeichnis:**

Bayerisches Landesamt für Statistik: Bayern in Zahlen (BiZ), Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung für Bayern 2022 – 2042, Ausgabe 02/2024

Bayerisches Landesamt für Statistik: Baufertigstellungen in Bayern 2022, Mai 2023a

Bayerisches Landesamt für Statistik: Statistische Berichte, Bauüberhang in Bayern am 31. Dezember 2022, Mai 2023b

empirica regio GmbH: Kreisreport Regensburg, Kreisfreie Stadt / Gemeinde in Bayern, Februar 2024a

empirica regio GmbH: Kreisreport Regensburg, Landkreis in Bayern, Februar 2024b

empirica ag: CBRE-empirica-Leerstandsindex 2009-2017, Dezember 2018

Hans Böckler Stiftung: Die Verfestigung sozialer Wohnversorgungsprobleme (Working Paper Forschungsförderung), Nummer 217, Juni 2021

Landratsamt Regensburg, Gutachterausschuss im Landkreis Regensburg: Immobilienmarktbericht 2023

Sparkasse Regensburg: Der Immobilienreport Regensburg – Wohnraum, 2022

Stadt Regensburg, Amt für Stadtentwicklung: Statistik 2023 (eigene Darstellung), Februar 2024a

Stadt Regensburg, Amt für Stadtentwicklung: Bevölkerungsstatistik der Stadt Regensburg (eigene Darstellung), April 2024b

Stadt Regensburg, Amt für Stadtentwicklung: Kleinräumige Bevölkerungsvorausberechnung für die Stadt Regensburg bis 2040 (Manuskript), April 2024c

Stadt Regensburg, Amt für Stadtentwicklung: Gebäudestatistik (eigene Darstellung), April 2024d

Stadt Regensburg, Amt für Stadtentwicklung: Wohnberechtigungsscheine (eigene Darstellung), April 2024e

Stadt Regensburg, Amt für Stadtentwicklung: Baustatistik der Stadt Regensburg (eigene Darstellung), April 2024f

Stadt Regensburg, Amt für Stadtentwicklung: Ergebnisse der jährlichen Erhebung 2018-2023 (eigene Darstellung), April 2024g

Stadt Regensburg, Amt für Stadtentwicklung: Wohnungsmarkt Regensburg (Broschüre), Ausgabe 2019

Stadtbau-GmbH Regensburg: Geschäftsberichte 2017-2023

VdW Bayern: Wohnen - Zeitschrift der Wohnungswirtschaft Bayern, 114. Jahrgang, 1/2024

## **Beschlüsse:**

VO/15/11588/66 Nachverdichtungs- und Umnutzungspotenziale für Wohnungsbau im Stadtgebiet Regensburg, 14.01.2016

VO/23/19807/66 „Aufhebung Wohnungstauschprogramm“, 15.03.2023

VO/19/15672/66 Regensburger Baulandmodell, 10.07.2019

VO/19/15985/66 Ausgleichszahlungen für die Schaffung von Ersatz für zweckentfremdeten Wohnraum, 13.11.2019

*Urteile:*

VGH München (12. Senat), Beschluss vom 26.07.2021 – 12 B 21.913

VGH München (5. Senat), Urteil vom 31.10.2023 – 5 N 22.2094

**Anlagen:**

Anlage 1: Entwurf Zweckentfremdungssatzung

Anlage 2: Formular zum Klimavorbehalt Stufe 3

Entwurf

**Satzung**

**der Stadt Regensburg über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum**

**(Wohnraumzweckentfremdungssatzung ZeS)**

**vom .....**

Aufgrund von Art. 1 des Gesetzes über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (ZwEWG) vom 10.12.2007 (GVBl. S. 864, BayRS 2330-11-B), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.06.2017 (GVBl. S. 182), erlässt die Stadt Regensburg folgende Satzung:

§ 1

Voraussetzung und Gegenstand der Satzung

- (1) In der Stadt Regensburg ist die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Wohnraum zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet (Wohnraummangellage).
- (2) Die Satzung gilt für die Zweckentfremdung von frei finanziertem Wohnraum im Gebiet der Stadt Regensburg.  
Nicht betroffen ist Wohnraum, solange für die/den Verfügungsberechtigte/n eine Genehmigungspflicht nach Art. 16 Abs. 1 Satz 2 Nrn. 2 und 3 Bayerisches Wohnraumförderungsgesetz (BayWoFG) besteht.

§ 2

Wohnraum

- (1) Wohnraum im Sinne der Satzung sind sämtliche Räume, die zu Wohnzwecken objektiv geeignet und subjektiv durch die/den Verfügungsberechtigte/n bestimmt sind. Dazu zählen auch Werks- und Dienstwohnungen sowie Wohnheime.
- (2) Objektiv geeignet sind Räume, wenn sie (alleine oder zusammen mit anderen Räumen) die Führung eines selbständigen Haushalts ermöglichen. Die subjektive Bestimmung

(erstmalige Widmung oder spätere Umwidmung) trifft die/der Verfügungsberechtigte ausdrücklich oder durch nach außen erkennbares schlüssiges Verhalten.

(3) Wohnraum liegt nicht vor, wenn

1. der Raum dem Wohnungsmarkt nicht generell zur Verfügung steht, weil das Wohnen in einem engen räumlichen Zusammenhang an eine bestimmte Tätigkeit geknüpft ist (z. B. Wohnraum für Aufsichtsperson auf Betriebsgelände, Hausmeisterwohnung im Schulgebäude),
2. der Raum bereits vor dem Inkrafttreten dieser Satzung und seitdem ohne Unterbrechung **in baurechtlich genehmigter Weise** anderen als Wohnzwecken diente, **wobei das Leerstellenlassen von Wohnraum nicht als anderer Zweck in diesem Sinne gilt, sondern die Wohnraumeigenschaft unberührt lässt,**
3. der Raum (noch) nicht bezugsfertig ist,
4. baurechtlich eine Wohnnutzung nicht zulässig und auch nicht genehmigungsfähig ist,
5. ein dauerndes Bewohnen unzulässig oder unzumutbar ist, weil der Raum einen schweren Mangel bzw. Missstand aufweist oder unerträglichen Umwelteinflüssen ausgesetzt ist und die Wiederbewohnbarkeit nicht mit einem objektiv wirtschaftlichen und zumutbaren Aufwand hergestellt werden kann. Dies ist stets der Fall, wenn die aufzuwendenden finanziellen Mittel nicht innerhalb eines Zeitraumes von zehn Jahren durch entsprechende Erträge ausgeglichen werden können oder die Kosten des Abbruchs zuzüglich der Neuerrichtung die eines vergleichbaren Gebäudes überschreiten,
6. der Wohnraum nicht mehr erhaltenswürdig ist,
7. der Raum aufgrund der Umstände des Einzelfalls nachweislich nicht mehr auf dem Wohnungsmarkt angenommen wird, z.B. wegen seiner Größe oder seines Grundrisses.

### § 3

#### Zweckentfremdung

- (1) Wohnraum wird zweckentfremdet, wenn er durch die/den Verfügungsberechtigte/n und/oder den/die Mieter/in anderen als Wohnzwecken zugeführt wird. Eine Zweckentfremdung liegt insbesondere dann vor, wenn der Wohnraum

1. zu mehr als 50 v. H. der Gesamtfläche für gewerbliche oder berufliche Zwecke verwendet oder überlassen wird,
  2. mehr als insgesamt acht Wochen im Kalenderjahr für Zwecke der Fremdenbeherbergung genutzt wird,
  3. baulich derart verändert oder in einer Weise genutzt wird, dass er für Wohnzwecke nicht mehr geeignet ist,
  4. länger als drei Monate leer steht,
  5. beseitigt wird (Abbruch).
- (2) Eine Zweckentfremdung liegt nicht vor, wenn
1. Wohnraum leer steht, weil er trotz nachweislicher geeigneter Bemühungen über längere Zeit nicht wieder vermietet werden konnte,
  2. Wohnraum nachweislich zügig umgebaut, instandgesetzt oder modernisiert wird oder in naher Zukunft veräußert werden soll und deshalb vorübergehend unbewohnbar ist oder leer steht,
  3. eine Wohnung durch die/den Verfügungsberechtigte/n oder den/die Mieter/in zu gewerblichen oder beruflichen Zwecken mitbenutzt wird, insgesamt jedoch die Wohnnutzung überwiegt (über 50 v. H. der Gesamtfläche) und Räume nicht im Sinne von Abs. 1 Nr. 3 baulich verändert wurden,
  4. der Wohnraum mit anderem Wohnraum zur weiteren Wohnnutzung zusammengelegt oder geteilt wird.

#### § 4

#### Genehmigung

- (1) Wohnraum darf nur mit Genehmigung der Vollzugsbehörde anderen als Wohnzwecken zugeführt werden.
- (2) Eine Genehmigung ist zu erteilen, wenn vorrangige öffentliche oder schutzwürdige private Interessen das Interesse an der Erhaltung des betroffenen Wohnraums überwiegen.

- (3) Eine Genehmigung kann erteilt werden, wenn dem Interesse an der Erhaltung des Wohnraums durch die Schaffung von Ersatzwohnraum oder durch die Entrichtung einer Ausgleichszahlung Rechnung getragen wird.
- (4) Die Genehmigung wirkt für und gegen den/die Rechtsnachfolger/in; das Gleiche gilt auch für Personen, die den Besitz nach Erteilung der Genehmigung erlangt haben.
- (5) Über den Antrag auf Erteilung einer Genehmigung zur Zweckentfremdung nach Abs. 1 bis 3 entscheidet die Gemeinde nach Vorliegen aller Unterlagen innerhalb einer Frist von **drei** Monaten. Nach Ablauf der Frist gilt die Genehmigung als erteilt.

## § 5

### Genehmigung aufgrund vorrangiger öffentlicher Belange und überwiegender privater Interessen

- (1) Vorrangige öffentliche Belange für eine Zweckentfremdung sind in der Regel gegeben, wenn Wohnraum zur Versorgung der Bevölkerung mit sozialen Einrichtungen (z. B. für Erziehungs-, Ausbildungs-, Betreuungs- oder gesundheitliche Zwecke) oder lebenswichtigen Diensten (z. B. ärztliche Betreuung) verwendet werden soll, die gerade an dieser Stelle der Stadt dringend benötigt werden und für die andere Räume nicht zur Verfügung stehen oder nicht zeitgerecht geschaffen werden können.
- (2) Überwiegende schutzwürdige private Interessen sind insbesondere bei einer Gefährdung der wirtschaftlichen Existenz gegeben. Diese ist nicht gegeben, wenn die Existenz allein auf der mit der Zweckentfremdung verbundenen Nutzung beruht.

## § 6

### Genehmigung gegen Ersatzwohnraum

- (1) Ein beachtliches und verlässliches Angebot zur Bereitstellung von Ersatzwohnraum lässt das öffentliche Interesse an der Erhaltung des Wohnraums in der Regel entfallen, wenn die Wohnraumbilanz insgesamt wieder ausgeglichen wird. Etwas anderes gilt, wenn aus besonderen Gründen im öffentlichen Interesse geboten ist, dass ganz bestimmter Wohnraum nicht zweckentfremdet wird.

- (2) Ein beachtliches Angebot zur Errichtung von Ersatzwohnraum liegt vor, wenn die folgenden Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind:
1. Der Ersatzwohnraum wird im Gebiet der Stadt Regensburg geschaffen.
  2. Der Ersatzwohnraum wird von dem/der Antragsteller/in der Zweckentfremdungsgenehmigung geschaffen.
  3. Der Ersatzwohnraum wird in zeitlichem Zusammenhang mit der Zweckentfremdung geschaffen (kein Ersatzwohnraum „aus dem Bestand“ oder „auf Vorrat“).
  4. Der neu zu schaffende Wohnraum darf nicht kleiner als der Wohnraum sein, der zweckentfremdet werden soll und diesen im Standard nicht in einer für den allgemeinen Wohnungsmarkt nachteiligen Weise unterschreiten. Umgekehrt darf der Standard des Ersatzwohnraums auch nicht zu hochwertig sein (nicht ausgesprochen luxuriöser Wohnraum).
  5. Der Ersatzwohnraum steht dem allgemeinen Wohnungsmarkt so zur Verfügung wie vorher der Wohnraum, der zweckentfremdet werden soll. Familiengerechter Wohnraum darf nur durch ebensolchen Wohnraum ersetzt werden.
- (3) Ein verlässliches Angebot zur Errichtung von Ersatzwohnraum liegt vor, wenn sich seine öffentlich-rechtliche Zulässigkeit aus prüfbaren Unterlagen ergibt und der/die Antragsteller/in glaubhaft macht, dass er bzw. sie das Vorhaben finanzieren und umsetzen kann.

## § 7

### Genehmigung gegen Entrichtung von Ausgleichszahlungen

- (1) Im Einzelfall kann auch durch eine einmalige oder laufende Ausgleichszahlung erreicht werden, dass das öffentliche Interesse an der Erhaltung eines bestimmten Wohnraums hinter das Interesse an einer Zweckentfremdung zurücktritt. Mit der Ausgleichszahlung sollen die durch die Zweckentfremdung bedingten Mehraufwendungen der Allgemeinheit für die Schaffung neuen Wohnraums teilweise kompensiert und so ein Ausgleich für den Verlust an Wohnraum geschaffen werden. Die Ausgleichsbeträge sind zweckgebunden ausschließlich für die Schaffung neuen Wohnraums zu verwenden.
- (2) Die Berechnung der einmaligen Ausgleichszahlung orientiert sich an den Durchschnittskosten für die Erstellung von öffentlich gefördertem Wohnraum.

- (3) Bei nur vorübergehendem Verlust von Wohnraum kommt eine laufende, monatlich zu entrichtende Ausgleichszahlung in Höhe der ortsüblichen Vergleichsmiete (netto, kalt, ermittelt nach geltendem Mietspiegel der Stadt Regensburg) für den zweckentfremdeten Wohnraum in Betracht.
- (4) Die Ausgleichszahlung kommt als alleinige Ausgleichsmaßnahme oder als ergänzende Maßnahme (bei noch nicht ausreichender anderweitiger Kompensation, insbesondere zu geringem Ersatzwohnraum) in Betracht.
- (5) Der/die Antragsteller/in muss glaubhaft machen, dass er/sie zur Leistung der Ausgleichszahlung bereit und im Stande ist.

## § 8

### Nebenbestimmungen

- (1) Die Genehmigung zur Zweckentfremdung von Wohnraum kann befristet und unter Auflagen erteilt werden. Die Nebenbestimmungen sind in den Bescheid aufzunehmen, um Genehmigungshindernisse auszuräumen, die Zweckentfremdung so gering wie möglich zu halten oder den im Einzelfall vorliegenden Interessenausgleich rechtlich zu sichern.
- (2) Ist aufgrund einer Nebenbestimmung die Wirksamkeit einer Genehmigung erloschen, so ist der Raum wieder als Wohnraum zu behandeln und Wohnzwecken zuzuführen.

## § 9

### Negativattest

Bei Maßnahmen, für die eine Genehmigung nicht erforderlich ist, weil Wohnraum nicht vorhanden ist oder keine Zweckentfremdung entsprechend § 3 Abs. 2 vorliegt, ist auf Antrag ein Negativattest auszustellen.

## § 10

### Anhörung der Mieterinnen und Mieter

Die Genehmigungsbehörde hat vor der Genehmigung der Zweckentfremdung von Wohnraum die Mieter/innen anzuhören. Über eine erteilte Genehmigung sind diese zu unterrichten.

## § 11

### Auskunftspflicht und Betretungsrecht

- (1) Auf der Grundlage des Art. 3 Satz 1 ZwEWG haben die dinglich Verfügungsberechtigten, Besitzer/innen, Verwalter/innen und/oder Vermittler/innen der Behörde die Auskünfte zu geben und die Unterlagen vorzulegen, die erforderlich sind, um die Einhaltung der Vorschriften des Gesetzes und dieser Satzung 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 offen zu legen, die geeignet sind, eine Verfolgung wegen einer Straftat oder einer Ordnungswidrigkeit herbeizuführen. Jedoch darf eine Auskunft, die ein Auskunftspflichtiger gemäß seiner Verpflichtung nach Satz 1 erteilt, in einem Strafverfahren oder in einem Verfahren nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten gegen den Auskunftspflichtigen oder einen in § 52 Abs. 1 der StPO bezeichneten Angehörigen nur mit Zustimmung des Auskunftspflichtigen verwendet werden. Satz 1 gilt auch für Diensteanbieter im Sinne des Telemediengesetzes.
- (2) Auf der Grundlage des Art. 5 ZwEWG und dieser Satzung wird das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung eingeschränkt (Art. 13 GG, Art. 106 Abs. 3 BV).

## § 12

### Anordnungen

- (1) Befugnisnorm für Anordnungen ist Art. 3 Abs. 2 ZwEWG.
- (2) Ist eine Zweckentfremdung auch nachträglich nicht genehmigungsfähig, kann der/dem Verfügungsberechtigten und dem/der Nutzer/in aufgegeben werden, die Zweckentfremdung in angemessener Frist zu beenden und den Wohnraum wieder Wohnzwecken zuzuführen.
- (3) Ist Wohnraum unbewohnbar geworden, kann eine Instandsetzung angeordnet werden, wenn sie mit einem vertretbaren Aufwand möglich ist. Dies ist nicht der Fall, wenn die Instandsetzung und/oder Instandhaltung einen Aufwand erfordern würde, der nur unerheblich hinter den Kosten eines vergleichbar großen Neubaus zurückbleibt.
- (4) Klagen gegen Verwaltungsakte zum Vollzug dieser Satzung haben keine aufschiebende Wirkung.

## § 13

### Ordnungswidrigkeiten

- (1) Mit einer Geldbuße bis zu 500.000 Euro kann nach Art. 4 Satz 1 ZwEWG belegt werden, wer ohne die erforderliche Genehmigung Wohnraum für andere als Wohnzwecke verwendet oder überlässt.
- (2) Mit einer Geldbuße bis zu 50.000 Euro kann nach Art. 4 Satz 2 ZwEWG belegt werden, wer entgegen § 11 Abs. 1 ZeS Auskünfte nicht, nicht richtig oder nicht vollständig erteilt oder Unterlagen nicht oder nicht vollständig vorlegt.
- (3) Eine nach Art. 4 ZwEWG begangene Ordnungswidrigkeit wird durch eine nachträgliche Genehmigung nicht geheilt.

## § 14

### Inkrafttreten, Außerkrafttreten

- (1) Diese Satzung tritt am 16. Juli 2024 in Kraft.
- (2) Diese Satzung tritt mit Ablauf des 31. Dezember 2025 außer Kraft.

## Klimavorbehalt

### Prüfung klimarelevanter Beschlussvorlagen der Stadt Regensburg

Gegenstand der Beschlussvorlage	
Drucksachennummer	
Für Prüfvorgang zuständiges Fachamt	
Bearbeiter/-in	

### Stufe 3: Ergebnisdarstellung in der Beschlussvorlage

*(Dieses Dokument ist Bestandteil der Beschlussvorlage)*

Bitte erläutern Sie kurz Ihre Ergebnisse von Stufe 1 (*Geben Sie an, ob der Beschluss Auswirkungen auf das Klima hat und fassen Sie kurz die positiven und negativen Auswirkungen zusammen oder die Begründung, warum keine Auswirkungen auftreten*)

#### Stufe 1: Zusammenfassung der Ergebnisse

#### Stufe 2:

Erfüllt der Beschluss die im Leitbild vorgegebenen Ziele?     ja     nein     teilweise  
*(Falls nein, beantworten Sie bitte die nächste Frage; falls ja, ist die Bearbeitung von Stufe 3 hiermit beendet)*

Bitte begründen Sie, warum die Inhalte des Beschlusses von den im Leitbild Energie und Klima vorgegebenen Zielen abweichen: