

Beschlussvorlage

öffentlich

Drucksachenummer

VO/19/15258/66

Zuständig

Amt für Stadtentwicklung

Berichterstattung

Planungs- und Baureferentin Schimpfermann

Gegenstand: Sachstandsbericht zu Ferienwohnungen in Regensburg und Erläuterung zur Wohnraummangellage als Voraussetzung zum Erlass einer Zweckentfremdungssatzung

Beratungsfolge

Datum

Gremium

TOP-Nr.

25.06.2019 Ausschuss für Stadtplanung, Verkehr und Wohnungsfragen

27.06.2019 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 Zweckentfremdungssatzung laut beigefügtem Entwurf, der wesentlicher Bestandteil dieses Beschlusses ist.

Sachverhalt:

Einleitung:

In der Sitzung des Ausschusses für Stadtplanung, Verkehr und Wohnungsfragen am 29. April 2015 haben die Fraktionen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen, Freie Wähler, FDP und Frau Stadträtin Lorenz von der Piraten Partei einen Antrag mit verschiedenen Vorschlägen zur Förderung des Wohnungsbaus in Regensburg eingereicht. Unter anderem wurde die Verwaltung beauftragt, dem Stadtrat den Entwurf einer Satzung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum vorzulegen. In der Sitzung des Ausschusses für Stadtplanung, Verkehr und Wohnungsfragen am 16.09.2015 kam die Verwaltung zu dem Ergebnis, dass unter den damaligen Rahmenbedingungen eine solche Satzung in keinem angemessenen Verhältnis zu einem möglichen Nutzen stehen würde, jedoch die für eine Satzung maßgeblichen Faktoren weiter genau beobachtet werden würden.

Der Regensburger Wohnungsmarkt gilt seit geraumer Zeit als angespannt. Insbesondere mangelt es an preiswertem Wohnraum. Die Wohnraummangellage ist u.a. begründet durch das zunehmende Missverhältnis zwischen Bevölkerungsveränderung und Wohnungsfertigstellungen in der jüngeren Vergangenheit und die örtliche Kaufpreisentwicklung für Immobilien. Auch die zurückliegenden und aktuellen Entwicklungen im Bereich Ferienwohnungen beeinflussen den angespannten Wohnungsmarkt nachteilig.

1. Situation bei den Ferienwohnungen

Ferienwohnungen gehören zu einem wachsenden Angebotssegment auf dem Übernachtungsmarkt, nicht nur in Urlaubsregionen, sondern auch im Bereich der Städtereisen. Auch in Regensburg werden im gesamten Stadtgebiet Ferienwohnungen mit steigender Tendenz angeboten. Deshalb besteht die Gefahr, dass die Zahl der Ferienwohnungen Dimensionen annimmt, die sich auf die Versorgung der Bürgerinnen und Bürger mit Wohnraum auf dem ohnehin angespannten Regensburger Wohnungsmarkt negativ auswirkt, da viele dieser Wohnungen durch die Vermietung an Feriengäste dem Mietwohnungsmarkt dauerhaft entzogen werden.

Die Stadtverwaltung erfasst den Ferienwohnungsmarkt seit 2014. Im Stadtgebiet Regensburg lässt sich eine kontinuierliche Steigerung der Gesamtzahl der komplett an Feriengäste vermieteten Wohnungen feststellen. Nach Erhebungen des Amtes für Stadtentwicklung in den Jahren 2014 und 2016 erfolgte eine erneute Recherche im

Sommer 2018. Verschiedene Angebotsplattformen, wie Airbnb, Wimdu, Expedia oder bed & breakfast, wurden durchforstet. Auch private Angebote und bei der Regensburger Tourismus GmbH gelistete Ferienwohnungen wurden aufgenommen.

Mangels Alternativen (Auskünfte durch Angebotsplattformen) wurde vor allem das Internet zur Recherche herangezogen. Gezählt wurden – soweit auf den entsprechenden Plattformen erkennbar – jeweils nur komplett anmietbare Wohnungen. Doppelzählungen sind dabei nicht völlig auszuschließen, da mangels konkreter Adressangaben oft nicht festgestellt werden kann, wie viele Wohnungen ein Anbieter tatsächlich im Angebot hat. Zudem kann auch in der Kategorie „gesamte Unterkunft“ ohne Testbuchungen nicht verlässlich festgestellt werden, für welche Zeiträume eine Anmietung der Wohnung möglich ist. Kalender werden zum Teil nicht gepflegt oder sind gar nicht vorhanden. Auch unter diesen Anbietern können sich „Homesharer“ befinden, die ihre Wohnung nur für einen gewissen Zeitraum des Jahres, z. B. bei eigener Abwesenheit, vermieten.

Airbnb als Marktführer mit circa 90 Prozent aller Übernachtungsangebote gab für das Jahr 2017 an, dass in Regensburg 15 Prozent des Gesamtangebotes („Homesharer“ und komplett vermietete Wohnungen) mehr als 180 Tage im Jahr zur Verfügung standen. 37 Prozent aller Vermieter boten ihre Räumlichkeiten für weniger als 30 Tage an, die restlichen Vermieter liegen – auf den Vermietungszeitraum bezogen – relativ gleichmäßig verteilt dazwischen. Anhand dieser Angaben kann wiederum nicht exakt festgestellt werden, wie viele Wohnungen tatsächlich dauerhaft dem Wohnungsmarkt entzogen sind. Ob die Wohnung deshalb nicht ganzjährig vermietet war, weil sie zu den anderen Zeiten selbst genutzt wurde oder lediglich nicht gebucht wurde, lässt sich ohne dauerhafte Überwachung der Buchungskalender (Testbuchungen) oder der konkreten Wohnungen nicht feststellen.

An dieser Stelle wird die grundsätzliche Schwierigkeit von Datenerhebungen zum Thema Ferienwohnungen deutlich: Zum einen sind die Betreiber der Angebotsplattformen nicht zur Auskunft verpflichtet (Ausnahme: Zweckentfremdungssatzung besteht, siehe hierzu auch Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtes München vom 13.12.2018, das Airbnb zur Nennung derjenigen Vermieter verpflichtet, die ihre Ferienwohnung länger als die in München erlaubten acht Wochen vermieten. Az. M 9 K 18.4553), sodass letztlich nur eine Eigenrecherche möglich ist. Zum anderen können Anbieter über verschiedene Kontaktadressen und Angebotsplattformen und/oder durch falsche oder irreführende Fotos der angebotenen Wohnungen verschleiern, wie viele Wohnungen wirklich über welche Zeitspannen vermietet werden.

Diese Problematik wird auch in der vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie in Auftrag gegebenen Studie „Sharing Economy im Wirtschaftsraum Deutschland“ deutlich. Die Verfasser weisen für den Sektor „Unterkunft“ immer wieder auf die unzureichende Datengrundlage hin. Das Gutachten beruht deshalb allein auf Daten des Anbieters Airbnb bzw. entsprechenden Schätzungen. In der Folge wird in dieser Studie festgestellt, dass in Bayern zwar nur 0,15 Prozent des Gesamtwohnungsbestandes als gesamte Ferienunterkunft vermietet werden, aber gleichzeitig deutlich gemacht, „...dass potenzieller Wohnraumzugang ein lokales Thema ist, das mit den vorhandenen Daten nicht abgebildet werden kann.“ ¹⁾

Bei der ersten Erhebung durch das Amt für Stadtentwicklung 2014 wurden ca. 150 komplett vermiete Ferienwohnungen (ohne „Homesharer“) und im Mai 2016 dann 201 Ferienwohnungen für das gesamte Stadtgebiet gezählt. Bei der aktuellsten Recherche 2018 wurde eine deutliche Steigerung auf 376 Ferienwohnungen ermittelt. Dies entspricht einem Anteil von 0,4 Prozent aller Wohneinheiten (Mai 2018: 95.499) bzw. knapp 0,6 Prozent aller vermieteten Wohnungen (Stand Mai 2018: 64.199 Mietwohnungen ohne öffentlich geförderte Wohnungen). Davon befinden sich 218 Wohnungen im Altstadtbereich, was hier zu einem lokalen Verhältnis von knapp 2,4 Prozent an den Wohneinheiten in der Altstadt führt.

Bis Ende 2018 waren im Stadtgebiet insgesamt 158 Ferienwohnungen bauordnungsrechtlich genehmigt, darunter auch vier Umnutzungen von Gewerbe in Ferienwohnungen. 70 dieser Wohnungen liegen im Altstadtbereich. Zwischen 2014 und 2018 wurden 12 Anträge zur Umwandlung von Wohnen in Gewerbe genehmigt; demgegenüber standen 56 Anträge zur Umwandlung von Gewerbe in Wohnen.

2. Steuerungsinstrumente

2.1. Planungsrecht/Sanierungsrecht

Planungsrechtliche Instrumente, wie Festsetzungen in Bebauungsplänen oder das Sanierungsrecht, bieten zwar theoretische Ansatzpunkte zur Verhinderung von Ferienwohnungen, aber insbesondere die Regensburger Sanierungssatzungen enthalten dazu keine einschlägigen Aussagen. Zudem bestehen Nachteile, wie die räumliche und zeitliche Begrenzung (Aufhebungen nach § 235 Abs. 4 Baugesetzbuch sind bis 2021 durchzuführen).

Die Änderung von vorhandenen Bebauungsplänen böte eine weitere Möglichkeit zur Verhinderung von Ferienwohnungen, ist aber aufgrund der langen Verfahrensdauer

und der umfangreichen Abstimmungsverfahren nur sehr bedingt zu empfehlen. Zudem ist zu erwarten, dass die kleinräumige Begrenzung keine spürbare Wirkung erzeugt und den Vorwurf einer Ungleichbehandlung nach sich ziehen würde.

Erhaltungssatzungen können zwar Ferienwohnungen ausschließen, da man diese jedoch ebenfalls nur für definierte Stadtbereiche erlassen kann, wird damit lediglich ein unerwünschter Verdrängungseffekt in andere Stadtbereiche ausgelöst.

2.2. Bauordnungsrecht

Bauordnungsrechtlich kann gegen die Vermietung von Ferienwohnungen vorgegangen werden, wenn es sich um einen Beherbergungsbetrieb in einem reinen Wohngebiet handelt. Einzelne Ferienwohnungen in anderen Wohngebieten oder Mischgebieten sind allgemein oder ausnahmsweise zulässig und müssen daher bei Vorlage eines Antrags auf Nutzungsänderung in der Regel genehmigt werden.

2.3. Zweckentfremdungssatzung

Die Ermächtigung zum Erlass einer Zweckentfremdungssatzung besteht durch das „Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum“ (ZwEWG) des Freistaates Bayern vom 10. Dezember 2007, das zuletzt durch Gesetz vom 19. Juni 2017 geändert worden ist. Die Änderungen betreffen u.a. Auskunftspflichten von Vermittlern, Maklern und Hausverwaltern sowie deutlich höhere Bußgelder, auch für die Auskunftsverweigerung.

Von der Ermächtigung kann Gebrauch gemacht werden, wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist und dem Wohnraummangel nicht auf andere Weise mit zumutbaren Mitteln und in angemessener Zeit abgeholfen werden kann. Die Gemeinde trifft diese Einschätzung selbst.

Eine Zweckentfremdungssatzung kann für maximal fünf Jahre erlassen werden, danach sind die Voraussetzungen für eine Verlängerung zu prüfen. Entsprechend der Ermächtigungsgrundlage liegt eine Zweckentfremdung vor, wenn

- mehr als 50 Prozent der Gesamtfläche des Wohnraums für gewerbliche oder berufliche Zwecke verwendet oder überlassen werden,
- der Wohnraum baulich derart verändert oder in einer Weise genutzt wird, dass er für Wohnzwecke nicht mehr geeignet ist,
- der Wohnraum mehr als insgesamt acht Wochen im Kalenderjahr für Zwecke der Fremdenbeherbergung genutzt wird,

- der Wohnraum länger als drei Monate leer steht oder
- der Wohnraum beseitigt wird.

Ausnahmen bestehen, wenn vorrangige öffentliche oder schutzwürdige private Interessen das Interesse an der Erhaltung des Wohnraums überwiegen. In einer Zweckentfremdungssatzung kann auch geregelt werden, dass die Zweckentfremdung durch ein Angebot von Ersatzwohnraum oder durch eine Ausgleichszahlung kompensiert werden kann.

Die Gemeinde könnte die Zweckentfremdungssatzung nur für bestimmte Bereiche der Gemeinde erlassen. Dies erscheint jedoch aufgrund der dann folgenden Verdrängungserscheinungen und der Thematik der Ungleichbehandlung nicht zielführend. Außerdem bezieht sich die Feststellung einer Wohnraum Mangellage auf das gesamte Stadtgebiet. Der prozentuale Anteil im Altstadtbereich liegt zwar höher als in anderen Stadtteilen, aber das Ziel, bezahlbaren Wohnraum zu erhalten bzw. neu zu schaffen, kann in den Bereichen außerhalb der Innenstadt leichter erreicht werden.

3. Voraussetzungen für den Erlass einer Zweckentfremdungssatzung

Die Gemeinde nimmt, wie bereits dargestellt, selbst die Einschätzung vor, dass die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen im Gemeindegebiet nicht gegeben ist. Sie hat anhand verschiedener Indikatoren nachzuweisen und im Beschluss des Stadtrates festzustellen, dass dem Wohnraum Mangel nicht mit anderen Maßnahmen begegnet werden konnte oder in absehbarer Zeit begegnet werden kann (Subsidiaritätsprinzip) bzw., dass es keine mildere Maßnahme gibt, die denselben Erfolg mit gleicher Sicherheit erzielt (siehe unter 6.). Ist dieser Nachweis erfolgt, kann eine Zweckentfremdungssatzung erlassen werden.

Die als Anlage beigefügte Satzung wahrt das Prinzip der Verhältnismäßigkeit. Einschränkungen des Grundrechts der Unverletzlichkeit der Wohnung sind rechtmäßig (Art. 5 ZwEWG i.V.m. Art. 13 GG und Art. 106 Abs. 3 Bay. Verfassung). Bei der Zweckentfremdungssatzung handelt es sich ferner um eine zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung, die Ausdruck der Sozialpflichtigkeit des Eigentums ist. Die Zweckentfremdungssatzung ist daher verhältnismäßig.

Die Zweckentfremdungssatzung ist auch geeignet, die bestehende Wohnraum Mangellage zu entschärfen, da jede für das Dauerwohnen gesicherte Wohnung einen positiven Beitrag zur Entspannung auf dem Wohnungsmarkt darstellt.

Das Prinzip der Angemessenheit bedeutet, dass der Nachteil für den/die Eigentümer/in im Verhältnis zum erreichten Ergebnis für das Gemeinwohl nicht unverhältnismäßig groß sein darf. Er/Sie wird in der Verfügungsgewalt über seine/ihre Wohnung eingeschränkt, weil die von ihm/ihr gewählte Nutzung dem Ziel der Versorgung der Bevölkerung mit angemessenem Wohnraum entgegensteht. Der Gebrauch des Eigentums wird also durch die Verpflichtung gegenüber dem Gemeinwohl begrenzt (Art. 14 Abs. 2 GG, Art. 103 Abs. 2, Art. 158 Satz 1 BV). Ist jedoch die Versorgung mit Wohnraum für einen größeren Teil der Bevölkerung problematisch, ist es angemessen, wenn Eigentümern die Verpflichtung aufgegeben wird, Wohnraum nicht zu anderen als Wohnzwecken zu nutzen. Überdies ist der wirtschaftliche Nutzen aus der Verwertung des Eigentums weiterhin gegeben, sodass keine gravierenden Härten entstehen. Ferner besteht die Möglichkeit der Genehmigung der Zweckentfremdung gemäß § 4 ff. ZeS. Der Erlass der Satzung ist zudem auf fünf Jahre beschränkt, danach erfolgt eine Prüfung, ob die Voraussetzungen für eine Verlängerung der Geltungsdauer gegeben sind.

4. Folgen und Konsequenzen einer Zweckentfremdungssatzung

4.1. Aufgabenstellung

Ziel einer Zweckentfremdungssatzung ist es, der Wohnraummangellage durch das Verbot der Zweckentfremdung zu begegnen. Aus der Ermächtigung des Freistaates Bayern (ZwEWG) geht hervor, dass es bei einer Zweckentfremdungssatzung nicht nur um Ferienwohnungen geht, sondern um alle Fälle der Zweckentfremdung, die der Gemeinde bekannt sind oder über die sie durch Recherche oder Meldung Kenntnis erlangt hat. Zu den kommunalen Aufgaben gehört unter anderem die Bearbeitung von Antragsverfahren und Verstößen gegen die Satzung mit entsprechenden Bußgeldverfahren und die Ausstellung von sogenannten „Negativattesten“ (d. h. eine Zweckentfremdung liegt nicht vor, eine Genehmigung ist nicht erforderlich, weil es sich bei dem betreffenden Raum nicht um Wohnraum im Sinne des Gesetzes handelt oder eine ausdrückliche Genehmigungsfreiheit besteht).²

In erster Linie soll mit einer Zweckentfremdungssatzung Zweckentfremdung verhindert bzw. Wohnraum gesichert oder geschaffen werden. Die Sanktionierung von Ordnungswidrigkeiten oder die Einnahme von Bußgeldern steht dabei nicht im Vordergrund, ist aber unbestreitbar eine Folge aus der Anwendung dieses wohnungspolitischen Instrumentes. Vor allem soll über Kontakt, Beratung, Verhandlung und Konsens erreicht werden, dass Regensburger Vermieter ihre Wohnung dem regulären Wohnungsmarkt (weiterhin) zur Verfügung stellen. Einzelne Bußgeldverfahren werden dennoch ein wohnungspolitisches Signal

dahingehend setzen, dass die Stadt Regensburg gegen Zweckentfremdung und illegale Fremdenbeherbergung vorgeht.

4.2. Ersatzmaßnahmen und Ausgleichszahlungen

Eine Ersatzmaßnahme für zweckentfremdete Wohnungen kann die Errichtung von Ersatzwohnraum in mindestens gleichem Umfang und vergleichbarem Standard sein. Auch Ausgleichszahlungen können anstelle oder in Kombination mit der Schaffung von Ersatzwohnraum geleistet werden. Sie sind ausschließlich und zweckgebunden Wohnbauprojekten der Stadt Regensburg zuzuführen. Die Berechnung der Höhe der Zahlungen muss in einem eigenen Beschluss festgelegt werden. Denkbar ist eine Orientierung an den Herstellungskosten im öffentlich geförderten Wohnungsbau.

4.3. Personal und Ausstattung

Im Sinne eines zielgerichteten Handelns der Stadtverwaltung muss eine initiale Ermittlung und Verfolgung der nicht genehmigten Zweckentfremdungen erfolgen. Die Stadt München beschäftigt in diesem Sinne inzwischen rund 30 Mitarbeiter/innen in der Abteilung Wohnraumerhaltung, die sich mit dem Vollzug der Zweckentfremdungssatzung befassen. Für Regensburg würde das linear umgerechnet etwa drei Planstellen zusätzlich bedeuten (circa 200.000 € Personalkosten pro Jahr).

Eine Evaluierung der Zweckentfremdungsregelung durch kommunale Satzungen des Instituts für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (IfS) für das Land Nordrhein-Westfalen aus dem Jahr 2015⁵⁾ beschreibt anhand von Beispielen vor allem aus den Kommunen Bonn, Dortmund, Köln und Münster, dass ein geringerer Personalschlüssel als z.B. im Vergleich zu München denkbar ist, wenn eine Konzentration auf die präventive Arbeit erfolgt. Die Feststellung des tatsächlichen Personalbedarfs bleibt der Beschlussfassung im Rahmen des Stellenplans vorbehalten.

Weiterhin ist auch die Einrichtung bzw. Anpassung der erforderlichen EDV (Ermittlung, Recherche, Überwachung) in den finanziellen Aufwand einzurechnen wie die Ausstattung des Ermittlungs- und Verwaltungspersonals mit der entsprechenden Hardware sowie die Bereitstellung adäquater Räumlichkeiten. Zusätzliche Anforderungen werden sich aus der Zusammenarbeit mit weiteren städtischen Ämtern (Bauordnung, Rechtsamt, Sozialamt, Amt für Integration und Migration) oder auch den Finanzbehörden und der Polizei ergeben.

5. Erfahrungen/Einschätzung

In Bayern verfügen aktuell München und Puchheim über eine Zweckentfremdungssatzung, in Nürnberg ist der Erlass einer solchen Satzung geplant.

Die Erfahrungen der Stadt München zeigen, dass mit Einführung einer kommunalen Zweckentfremdungssatzung ein erheblicher zusätzlicher Verwaltungsaufwand für Ermittlung und Vollzug verbunden ist (siehe 4.3 Personal). Die Rückführungsquote von zweckentfremdetem Wohnraum zu Dauerwohnen erscheint bisher im Verhältnis eher gering (2017: 298 Wohnungen mit 19.146 Quadratmeter Wohnfläche zurückgeführt, dafür 21.203 Wohnungen vor Ort überprüft; Bußgelder in Höhe von 851.110 € festgesetzt ³⁾), argumentiert wird seitens der Landeshauptstadt jedoch mit den Einsparungen im Vergleich zu Neubaukosten.

Bei der Stadt Puchheim ist das Ziel der Satzung, weitere Zweckentfremdung und Ausweichmöglichkeiten für Anbieter vom Münchner auf den Puchheimer Wohnungsmarkt zu verhindern. Das Angebot an Ferienwohnungen hat sich nach Auskunft durch die Stadtverwaltung seit Erlass der Zweckentfremdungssatzung 2017 verringert.

Die Stadt Nürnberg hat ihre Zweckentfremdungssatzung im Jahr 2001 nach einer Kosten-Nutzen-Analyse aufgehoben, da der Aufwand aus damaliger Sicht nicht in einem angemessenen Verhältnis zum Ertrag stand (Personalkosten in Höhe von ca. 800.000 Euro im Jahr). Seit 2016 erarbeitet die Stadt Nürnberg zusammen mit einem externen Institut jährlich eine Studie „Wohnungsmarktbeobachtung“. Im Jahr 2017 wurde ein Anteil von 0,2 Prozent Ferienwohnungen im gesamten Stadtgebiet festgestellt. Aufgrund dessen wird die Nürnberger Stadtverwaltung dem Stadtrat voraussichtlich am 22.05.2019 den Entwurf einer Satzung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum vorlegen.

Die Stadt Heidelberg hat 2016 eine Zweckentfremdungssatzung erlassen, die vorrangig auf die Verhinderung von Ferienwohnungen (0,5 Prozent Anteil) und Vermietung an Medizintouristen abzielt. Nach einer anfänglichen „Meldewelle“ hat sich die Situation dort beruhigt. Die Stadtverwaltung setzt überwiegend auf ein Beratungsangebot und verzeichnet hier nach eigener Einschätzung gute Erfolge.

Eine genaue Beurteilung des tatsächlichen Nutzens von Zweckentfremdungssatzungen ist aufgrund der schwierigen Datenlage und der kaum möglichen Vergleichbarkeit wegen fehlender langfristiger Erkenntnisse der bayerischen Kommunen mit einer solchen

Satzung nicht einfach. In die Abwägung muss der zusätzliche Verwaltungsaufwand für deren Vollzug einbezogen werden. Es ist einzuschätzen, ob der Aufwand, Leerstände, reine Schlafstätten und Ferienwohnungen zu suchen und wieder dem Dauer-Wohnungsmarkt zuzuführen, in einem vernünftigen Verhältnis zu dem Gewinn für die Bürgerinnen und Bürger Regensburgs steht, die am stärksten von der Mangellage bei bezahlbarem Wohnraum betroffen sind.

Eine bedeutsame Frage ist, ob bisher baurechtlich formell und materiell nicht genehmigte Ferienwohnungen (Nutzungsänderungen von Wohnraum in Ferienwohnungen) von der Satzung erfasst werden oder ob diese Bestandsschutz genießen. Im vorliegenden Entwurf einer Zweckentfremdungssatzung für Regensburg heißt es in § 2 Abs. 3 Nr. 2: „Wohnraum liegt nicht vor, wenn der Raum bereits vor dem Inkrafttreten dieser Satzung und seitdem ohne Unterbrechung anderen als Wohnzwecken diene.“ In den Satzungen der Kommunen Köln, Münster, Dortmund und München ist übereinstimmend diese Formulierung enthalten.

Dagegen ergänzen Stuttgart und Nürnberg ihre Satzung bzw. den Satzungsentwurf mit der Formulierung: „... und seitdem ohne Unterbrechung in formell und materiell baurechtlich zulässiger Weise anderen als Wohnzwecken diene.“ Die Rechtssicherheit dieser Formulierung wird erst durch entsprechende Rechtsprechung zu klären sein. Das Rechtsamt stellt hierzu klar, dass das Verfahren nach der Bayerischen Bauordnung und die Prüfung nach der Zweckentfremdungssatzung grundsätzlich rechtlich voneinander unabhängige Verfahren sind und damit selbstständigen Prüfmaßstäben unterliegen. Die baurechtliche Absicherung in § 2 Abs. 3 Nr. 1 sollte deshalb nicht in die Formulierung aufgenommen werden. Die in § 2 Abs. 3 Nr. 2 dauerhafte anderweitige Nutzung muss jedoch gefordert werden, um diejenigen Fälle zu erfassen, bei denen z. B. die Nutzung als Ferienwohnung aufgegeben wurde, um die Räume wieder als Wohnung zu nutzen. Denn ab diesem Zeitpunkt besteht wieder eine Wohnraumeigenschaft (siehe auch Arbeitshilfe des Staatsministeriums für Wohnen, Bau und Verkehr vom 15.07.2013, S. 4). Damit werden nur diejenigen Wohnungen aus dem Anwendungsbereich der Zweckentfremdungssatzung herausgenommen, die dauerhaft nicht als Wohnraum genutzt wurden, der Bestand an Ferienwohnungen bliebe dem touristischen Markt damit weiterhin erhalten.

Der Erfolg einer Zweckentfremdungssatzung in Regensburg kann nicht mit Zahlen exakt beziffert werden. So kann nicht quantifiziert werden, in wie vielen Fällen allein das Bestehen des Verbots die geplante Zweckentfremdung von Wohnraum verhindern kann. Angesichts der aktuellen Steigerungsraten bei der Genehmigung von Ferienwohnungen und der kontinuierlich auftretenden Anfragen zum Thema Nutzungsänderung von

Wohnen in Ferienwohnung ist jedoch von einem starken präventiven Effekt auszugehen. Zudem stellen die Kommunen mit Zweckentfremdungssatzung überwiegend fest, dass mit dem Erlass eine Sensibilisierung einhergeht, die viele „Alt- Betreiber“ dazu veranlasst, eine Genehmigung einzuholen. Selbst wenn in fünf Jahren eine Überprüfung der Voraussetzungen für eine Verlängerung der Geltungsdauer ergeben sollte, dass andere Mittel zur Entschärfung der Wohnraummangellage zu einem ausreichenden Erfolg führen werden, wird die Satzung bis zu diesem Zeitpunkt zu einer deutlichen Eindämmung der zweckfremden Nutzungen geführt haben.

6. Begründung der Wohnraummangellage in Regensburg

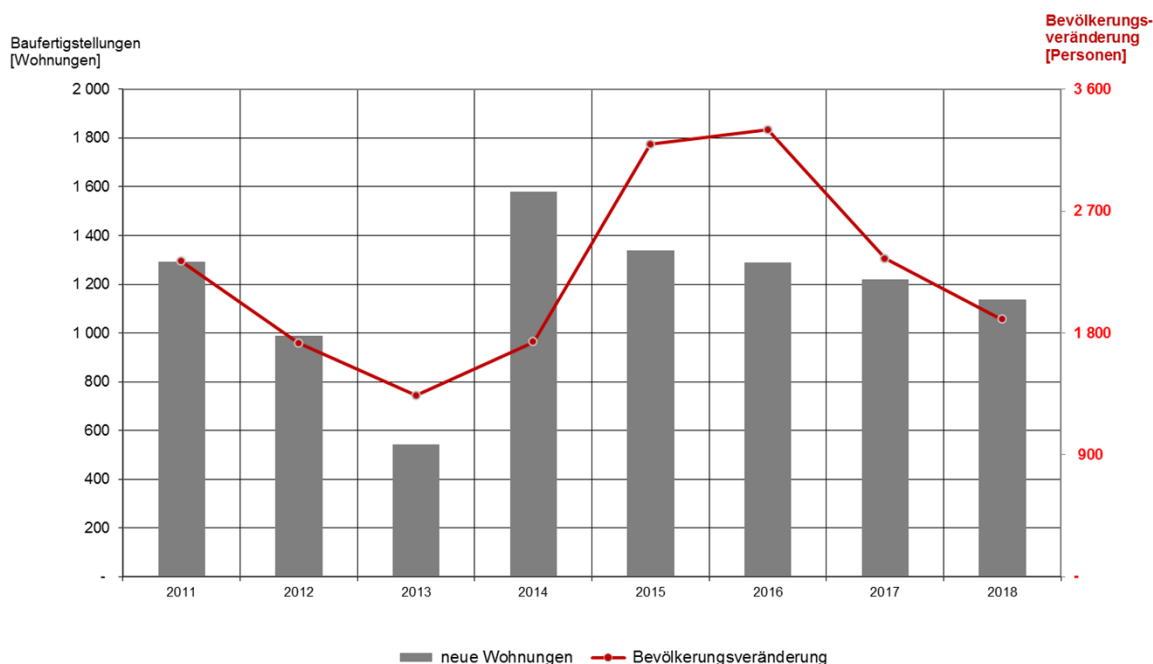
Wie unter 3. dargestellt, muss zur der Begründung einer Wohnraummangellage der Nachweis geführt werden, dass die Stadt Regensburg bisher nicht in der Lage war oder in absehbarer Zeit in der Lage sein wird, dem Wohnraummangel mit anderen Maßnahmen zu begegnen.

Für die Stadt Regensburg heißt das: Der Wohnungsbau konnte mit dem Bevölkerungszuwachs seit 2015 nicht mehr Schritt halten, so dass ein immer größerer Nachfrageüberhang aufgebaut wurde. Die Nachfrage an preisgebundenem oder gefördertem Wohnraum übersteigt derzeit das Angebot um ein vierfaches. Aufgrund der steigenden Kaufpreise ist weiterhin mit ansteigenden Mieten zu rechnen, wodurch sich der Mangel an bezahlbarem Wohnraum verschärft.

6.1. Bevölkerungsentwicklung und Wohnungsbestand

Die Bevölkerung ist in den Jahren 2015 und 2016 um circa 3200 bzw. 3900 Personen angewachsen (2015 ohne Personen in Erstaufnahmeeinrichtungen und Notunterkünften). In den Vorjahren lag der jährliche Zuwachs im Durchschnitt bei etwa 1700 Personen, also ungefähr halb so hoch. Aktuell sind in Regensburg 168.426 (31.12.2018) Personen mit Haupt- und Nebenwohnsitz gemeldet. Insgesamt beträgt der Bestand an Wohneinheiten 96.172 (Dezember 2018). Rund 69.600 Wohnungen (incl. gefördertem Wohnraum) standen im Mai 2017 dem Mietwohnungsmarkt zur Verfügung (Ergebnis der Haushaltsbefragung zum Mietspiegel und zur Wohnsituation 2017).

Abb. 1 Bevölkerungsveränderung und Wohnungsbaufertigstellungen

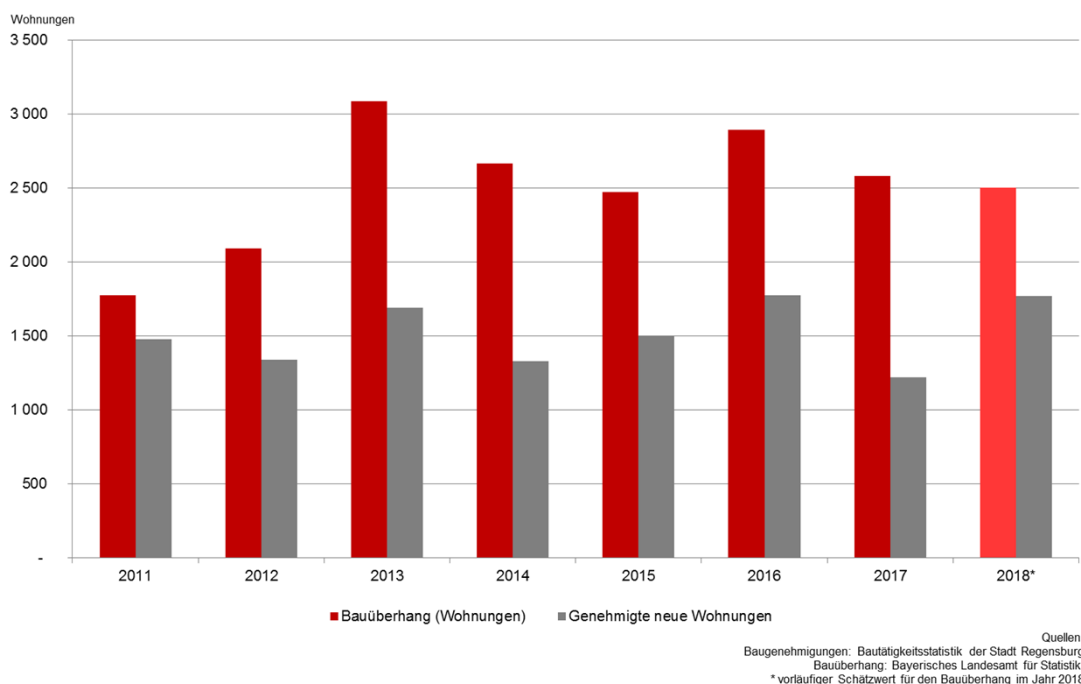


Anmerkung: In der Bevölkerungsveränderung der Jahre 2016 bis 2018 sind Personen in Erstaufnahmeeinrichtungen/Notunterkünften für Flüchtlinge nicht enthalten.

In der Abbildung 1 ist die jährliche Bevölkerungsveränderung der Fertigstellung von neuen Wohnungen gegenübergestellt, wobei von einer durchschnittlichen Haushaltsgröße von 1,8 Personen/Wohnung ausgegangen wird. Unberücksichtigt bleiben dabei die Personen in der Erstaufnahmeeinrichtung bzw. in Notunterkünften, da diese nicht unbedingt am Wohnungsmarkt als Nachfrager/innen auftauchen. Ganz grob kann davon ausgegangen werden, dass ein Ausgleich zwischen Nachfrage und Angebot in einem Jahr erfolgt, wenn sich in der Abbildung die Bevölkerungsveränderung mit den Fertigstellungen in etwa auf demselben Niveau befindet. Bei den Wohnungsfertigstellungen ist seit 2014 ein permanent rückläufiger Trend zu beobachten, der sich in der Prognose für dieses Jahr fortsetzt.

Wird die mögliche Einwohnerentwicklung aus der Bevölkerungsvorausberechnung bis 2037 des Bayerischen Landesamtes für Statistik zugrunde gelegt, werden in der Stadt Regensburg allein bis 2024 (bei maximal fünf Jahren Geltungsdauer einer Zweckentfremdungssatzung) zwischen 6700 und 9000 Wohnungen zusätzlich benötigt, also zwischen 1100 und 1500 Wohnungen jährlich.

Abb. 2 Baugenehmigungen und Bauüberhang



Werden zudem die sogenannten Bauüberhänge (Abb. 2) in die Betrachtung einbezogen, wird deutlich, dass das notwendige Bauvolumen zu einer adäquaten Wohnungsversorgung der Regensburger Bevölkerung trotz ausreichenden Baurechts in den vergangenen Jahren nicht erreicht wurde. Die bislang höchste Anzahl an Baugenehmigungen im Jahr 2016 hätte eigentlich im Jahr 2018 zu einer deutlich höheren Zahl an Wohnungsfertigstellungen führen müssen. Die Gefahr besteht, dass sich dieser Trend in der Zukunft fortsetzen wird, da einige Rahmenbedingungen (hohe Baukosten, mangelnde Verfügbarkeit von Baufirmen, Spekulationen) offensichtlich dazu führen, dass von Baugenehmigungen nur unzureichend Gebrauch gemacht wird.

6.2. Bestand geförderter Mietwohnungen und Entwicklung

Während sich die Anzahl der klassischen Sozialwohnungen kontinuierlich verringert, bewegt sich die Gesamtzahl der gebundenen Wohnungen seit 2010 auf etwa gleichbleibendem Niveau bzw. stieg im Jahr 2018 erstmals wieder an. Die Nachfrage nach gefördertem Wohnraum war seit circa 2000 gleichbleibend hoch, seit den Jahren 2015/2016 ist sie jedoch ansteigend. Aufgrund der Änderungen der Einkommensgrenzen im Mai 2018 ist dauerhaft mit einem weiteren Anstieg zu rechnen.

Durch die sogenannte „Flüchtlingskrise“ des Jahres 2015 hat sich die Situation derjenigen Wohnungssuchenden verschärft, die auf preiswerten bzw. preisgebundenen Wohnraum angewiesen sind. So gab es in den Jahren 2017 und

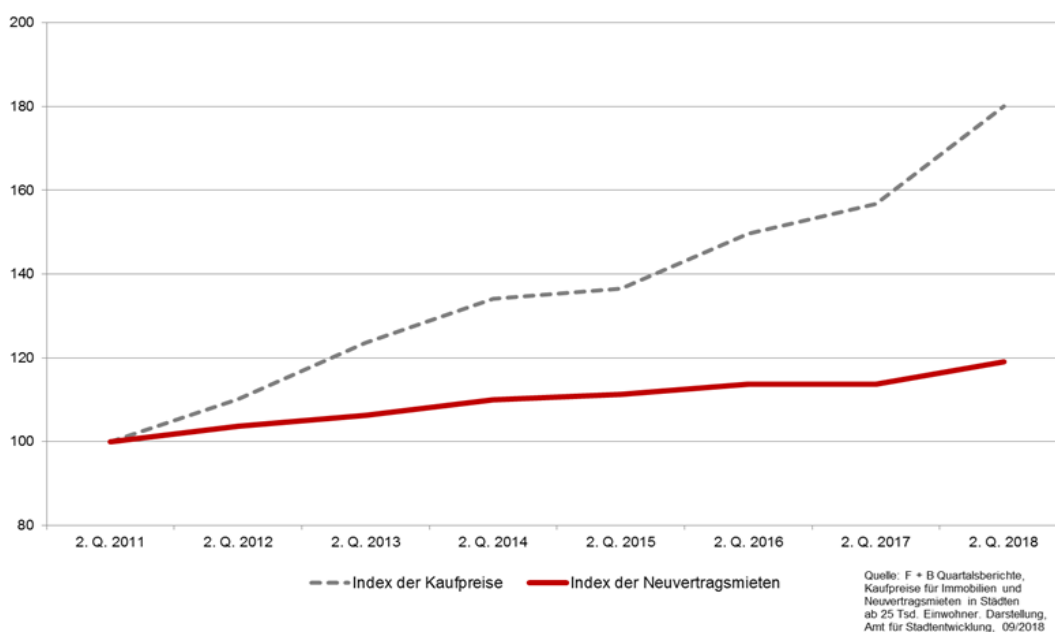
2018 jeweils über 2000 neue Ausstellungen von Wohnberechtigungsscheinen in Regensburg, jedoch konnte 2017 nur an 300 Haushalte eine entsprechende Wohnung vermittelt werden. Im Jahr 2018 stieg die Zahl der Vermittlungen auf knapp 550 an.

6.3. Örtliche Kaufpreis- und Mietentwicklung

Im empirica-Kaufpreisranking 2018⁴⁾ für neu gebaute Eigentumswohnungen liegt Regensburg im 3. Quartal 2018 nahezu gleichauf mit Hamburg auf Platz acht der zehn teuersten Städte Deutschlands. Die Mietpreise legten in Regensburg zwar ebenfalls weiter zu, blieben aber mit einer jährlichen Wachstumsrate von 4,3 Prozent im Jahresdurchschnitt von 2010 bis einschließlich 2013 und zuletzt 3,3 Prozent im Jahresdurchschnitt von 2014 bis einschließlich 2018 deutlich hinter den Preissteigerungen der Kaufobjekte zurück.

Folgende Grafik (Abb. 3) von F+B macht die Situation deutlich:

Abb. 3 Index der Kaufpreise für Immobilien und der Neuvertragsmieten in Regensburg
(2. Quartal 2011 = 100)



empirica führt dies auf die weiterhin bestehende Niedrigzinslage und einen Mangel an rentableren Anlagealternativen zurück. Faktisch wird es dementsprechend mit „normaler“ Vermietung immer schwieriger, eine ausreichende Rendite zu erzielen. Die maximale Ausnutzung des Mieterhöhungsspielraumes und ggf. das Ausweichen auf rentablere Vermietungsarten (z. B. Feriengäste, Wohngemeinschaften) sind eine Folge, die verstärkt in die Überlegungen der Wohnungsinhaber einfließen wird. Insbesondere vor diesem Hintergrund kommt einer Zweckentfremdungssatzung eine bedeutende präventive Komponente zu.

6.4. Leerstandsquote

Voraussetzung für einen funktionierenden Wohnungsmarkt ist auch ein gewisser Leerstand. Umfassende Sanierungen bzw. Modernisierungen können oft erst durchgeführt werden, wenn ein Gebäude vollständig leer ist. Die zuvor dort ansässigen Mieter brauchen dementsprechenden Ersatzwohnraum, der natürlich bei einem zu 100 Prozent ausgenutzten Wohnraumangebot nicht vorhanden sein kann. Im Allgemeinen wird eine Leerstandsquote von zwei bis drei Prozent als ausreichend, aber auch als Voraussetzung für einen funktionierenden Wohnungsmarkt angesehen.

Laut dem CBRE-empirica-Leerstandsindex war für Regensburg im Jahr 2017 ein marktaktiver (unmittelbar vermietbarer bzw. innerhalb eines halben Jahres aktivierbarer) Leerstand von weniger als 2 Prozent in Geschosswohnungen zu verzeichnen, der sich bis zum Jahr 2022 selbst bei optimistischen Annahmen nicht erhöhen wird, so dass auch vor diesem Hintergrund von einem weiterhin angespannten Wohnungsmarkt auszugehen ist.

Für die Bewertung der Leerstände auf dem Regensburger Wohnungsmarkt sind aber auch die nicht-marktaktiven Bestände, die saniert oder modernisiert werden müssen, von Bedeutung, sowie die Zahl der dauerhaft leer stehenden Wohngebäude, die aufgrund von unterschiedlichsten Erwägungen nicht zügig wieder auf den Mietwohnungsmarkt gebracht werden. Hier kann aufgrund einer Zweckentfremdungssatzung eingegriffen werden mit dem Ziel, Lösungen zu entwickeln, die diese Gebäude wieder ihrem ursprünglichen Zweck zuführen.

7. Fazit

Der Regensburger Wohnungsmarkt ist seit einigen Jahren, insbesondere seit 2016, angespannt und eine durchgreifende Veränderung zeichnet sich bisher nicht ab. Ein starkes Indiz für einen angespannten Wohnungsmarkt bzw. eine Wohnraummangellage ist auch, dass die Stadt Regensburg von der Verordnung zur Festlegung des Anwendungsbereichs bundesrechtlicher Mieterschutzvorschriften (Mieterschutzverordnung – MiSchuV) vom 10. November 2015 erfasst ist, die u.a. die sogenannte Mietpreisbremse und die Kappungsgrenze regeln.

Eine Wohnraummangellage im Sinn des Art. 1 ZwEWG ist daher im Stadtgebiet gegeben. Die Stadt Regensburg ist seit Jahren intensiv bemüht, mit der Schaffung von Baurecht und sozial gefördertem Wohnungsbau ausreichend Wohnraum zur Verfügung

zu stellen. Die bisherigen Maßnahmen waren – wie unter Nr. 6.1 bis 6.4 gezeigt – jedoch nicht ausreichend, um dem Mangel an Wohnraum effektiv abzuhelpfen.

Die Zahl der Ferienwohnungen wird ohne Zweckentfremdungssatzung kontinuierlich zunehmen. Jede Wohnung, die nicht zweckentfremdet werden darf, dafür aber dauerhaftem Wohnen weiterhin zur Verfügung steht, leistet einen Beitrag, den Wohnraumangel zu mildern. In die Abwägung des Aufwandes zur Verfolgung der Zweckentfremdung kann auch der Wert der Wohnungen, die eben nicht zweckentfremdet werden dürfen, dem Wert von Wohnungen gegenübergestellt werden, die entsprechend zusätzlich gebaut werden müssten. Ebenso kann spekulativer Leerstand unterbunden werden.

Es besteht die Befürchtung, dass innerhalb der zunächst auf fünf Jahre befristeten Geltungsdauer der Satzung selbst die überdurchschnittlich hohen Wohnbauaktivitäten in der Stadt Regensburg allein zu keiner ausreichenden Entspannung der Situation am Wohnungsmarkt führen werden. Deswegen trägt jede durch eine Zweckentfremdungssatzung bewahrte Wohnung und jeder beendete Leerstand zur Entspannung auf dem Wohnungsmarkt bei.

Das Zweckentfremdungsverbot ist also grundsätzlich geeignet, dem Ziel einer angemessenen Wohnraumversorgung näher zu kommen, da von ihm vor allem ein starkes präventives Signal ausgeht, erst gar keine Überlegungen zu einer Zweckentfremdung anzustellen. Ein besonderes Augenmerk soll dabei auf die Eindämmung der hohen Steigerungsraten im Bereich Ferienwohnungen und die Verhinderung von spekulativem Leerstand gelegt werden. Dennoch ist es nur eines von mehreren wohnungspolitischen Instrumenten. Auf der Eigentümerseite kann es jedoch zu einer Bewusstseinsänderung führen, wie ernst sich die Wohnsituation für viele Regensburger Bürgerinnen und Bürger darstellt, die keine ihrem Einkommen angemessene Wohnung mehr finden können. Die Stärke einer Zweckentfremdungssatzung liegt darin, dass sie eine zielgerichtete Kommunikation mit relevanten Eigentümerinnen und Eigentümern ermöglicht, bei der durchzuführende Maßnahmen und Investitionen angeregt werden können, um neuen Wohnraum zu schaffen. Das entscheidende wohnungspolitische Signal liegt in seiner qualitativen Wirkung, da damit auch verdeutlicht wird, dass die Stadt Regensburg alle ihr zur Verfügung stehenden Möglichkeiten und Instrumente ausnutzt, um eine Entspannung auf dem durch eine Mangellage gekennzeichneten Wohnungsmarkt herbeizuführen.

Der Erlass einer Zweckentfremdungssatzung ist daher angezeigt.

Quellennachweis:

- 1) „Sharing Economy im Wirtschaftsraum Deutschland“, Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln im Zusammenarbeit mit DICE Consult im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie
- 2) Arbeitshilfe zum Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (ZwEWG)
- 3) Internetauftritt der Stadt München am 04.10.2018
<https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Sozialreferat/Wohnungsamt/Zweckentfremdung/Zahlen-Daten.html>
- 4) Internetauftritt empirica am 15.11.2018 (Quelle: empirica-Preisdatenbank Immobilienpreisindex 3/2018, erstellt im Oktober 2018)
https://www.empirica-institut.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen_Referenzen/PDFs/Immobilienpreisindex_Q32018.pdf
- 5) „Evaluierung der Zweckentfremdungsregelung durch kommunale Satzung gemäß § 10 des Wohnungsaufsichtsgesetzes bzw. § 40 des Gesetzes zur Förderung und Nutzung von Wohnraum für das Land Nordrhein-Westfalen, IfS – Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH in Kooperation mit Timourou Wohn- & Stadtraumkonzept

Anlagen:

- Anlage 1 Ermächtigung des Freistaates Bayern; Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (Zweckentfremdungsgesetz – ZwEWG) vom 10. Dezember 2007; (GVBl. S. 864); BayRS 2330-11-B, zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.06.2017 (GVBl. S. 182)
- Anlage 2 Entwurf Zweckentfremdungssatzung der Stadt Regensburg

ZwEWG: Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (Zweckentfremdungsgesetz – ZwEWG) Vom 10. Dezember 2007 (GVBl. S. 864) BayRS 2330-11-B (Art. 1–6)

**Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum
(Zweckentfremdungsgesetz – ZwEWG)
Vom 10. Dezember 2007
(GVBl. S. 864)
BayRS 2330-11-B**

Vollzitat nach RedR: Zweckentfremdungsgesetz (ZwEWG) vom 10. Dezember 2007 (GVBl. S. 864, BayRS 2330-11-B), das zuletzt durch Gesetz vom 19. Juni 2017 (GVBl. S. 182) geändert worden ist

Der Landtag des Freistaates Bayern hat das folgende Gesetz beschlossen, das hiermit bekannt gemacht wird:

Art. 1 Zweckentfremdungssatzung

¹Gemeinden können 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, dass Wohnraum nur mit ihrer Genehmigung überwiegend anderen als Wohnzwecken zugeführt werden darf, wenn sie dem Wohnraumangel nicht auf andere Weise mit zumutbaren Mitteln und in angemessener Zeit abhelfen können. ²Eine Zweckentfremdung liegt insbesondere vor, wenn der Wohnraum

1. zu mehr als 50 % der Gesamtfläche für gewerbliche oder berufliche Zwecke verwendet oder überlassen wird,
2. baulich derart verändert oder in einer Weise genutzt wird, dass er für Wohnzwecke nicht mehr geeignet ist,
3. mehr als insgesamt acht Wochen im Kalenderjahr für Zwecke der Fremdenbeherbergung genutzt wird,
4. länger als drei Monate leer steht oder
5. beseitigt wird.

Art. 2 Genehmigung

(1) ¹Die Genehmigung

1. ist zu erteilen, wenn vorrangige öffentliche Interessen oder schutzwürdige private Interessen das Interesse an der Erhaltung des Wohnraums überwiegen,
2. kann im Übrigen erteilt werden, wenn dem Interesse an der Erhaltung des Wohnraums durch Ausgleichsmaßnahmen in verlässlicher und angemessener Weise Rechnung getragen wird; dies kann durch Bereitstellung von Ersatzwohnraum oder durch eine Ausgleichszahlung geschehen.

²Die Genehmigung wirkt für und gegen den Rechtsnachfolger; das Gleiche gilt auch für Personen, die den Besitz nach Erteilung der Genehmigung erlangt haben.

(2) ¹Über 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. ²Nach Ablauf der

Frist gilt die Genehmigung als erteilt. ³Das Verfahren nach Abs. 1 kann über eine einheitliche Stelle abgewickelt werden.

Art. 3 Anordnungen und Sofortvollzug

(1) ¹Die dinglich Verfügungsberechtigten, Besitzer, Verwalter und Vermittler haben der Gemeinde die Auskünfte zu geben und die Unterlagen vorzulegen, die erforderlich sind, um die Einhaltung der Vorschriften dieses Gesetzes zu überwachen. ²Sie haben dazu auch den von der Gemeinde beauftragten Personen zu ermöglichen, zu angemessener Tageszeit Grundstücke, Gebäude, Wohnungen und Wohnräume zu betreten. ³Die Auskunftspflichtigen haben auch Tatsachen zu offenbaren, die geeignet sind, eine Verfolgung wegen einer Straftat oder einer Ordnungswidrigkeit herbeizuführen. ⁴Jedoch darf eine Auskunft, die ein Auskunftspflichtiger gemäß seiner Verpflichtung 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. ⁵Satz 1 gilt auch für Diensteanbieter im Sinne des Telemediengesetzes.

(2) Die Gemeinde kann anordnen, dass eine nicht genehmigungsfähige Zweckentfremdung beendet und der Wohnraum wieder Wohnzwecken zugeführt wird.

(3) Klagen gegen Verwaltungsakte zum Vollzug dieses Gesetzes haben keine aufschiebende Wirkung.

Art. 4 Ordnungswidrigkeiten

¹Mit Geldbuße bis zu fünfhunderttausend Euro kann belegt werden, wer ohne die erforderliche Genehmigung Wohnraum für andere als Wohnzwecke verwendet oder überlässt. ²Mit Geldbuße bis zu fünfzigtausend Euro kann belegt werden, wer entgegen Art. 3 Abs. 1 Auskünfte nicht, nicht richtig oder nicht vollständig erteilt oder Unterlagen nicht oder nicht vollständig vorlegt.

Art. 5 Einschränkung von Grundrechten

Auf der Grundlage dieses Gesetzes und der nach Art. 1 ergangenen Satzungen wird das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung eingeschränkt (Art. 13 des Grundgesetzes, Art. 106 Abs. 3 der Verfassung).

Art. 6 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2009 in Kraft.

München, den 10. Dezember 2007

Der Bayerische Ministerpräsident

Dr. Günther Beckstein

Entwurf

Satzung

der Stadt Regensburg über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum

(Wohnraumzweckentfremdungssatzung ZeS)

vom

XX. April 2019

Aufgrund von Art. 1 des Gesetzes über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (ZwEWG) vom 10.12.2007 (GVBl. S. 864, BayRS 2330-11-IB), 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 1 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 bzw. 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 anderen als Wohnzwecken diente,
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, instand gesetzt 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 sechs 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 ZWEG 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 ZWEG.
- (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 ZWEG 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 ZWEG belegt werden, wer entgegen § 12 Abs. 1 ZeS Auskünfte nicht, nicht richtig oder nicht vollständig erteilt oder Unterlagen nicht oder nicht vollständig vorlegt.
- (3) Eine nach Art. 4 ZWEG begangene Ordnungswidrigkeit wird durch eine nachträgliche Genehmigung nicht geheilt.

§ 14

Inkrafttreten, Außerkrafttreten

- (1) Diese Satzung tritt am xx.xx.2019 in Kraft.
- (2) Diese Satzung tritt mit Ablauf des xx.xx.2024 außer Kraft.