



Herrn  
Kurt Raster

per E-Mail an:  
kurt.raster@uetheater.de

Regensburg, 11. Juni 2021  
D 1/ R VI / 66-40342

**PM Satzung gegen Zweckentfremdung wird zu Erlaubnis für Zweckentfremdung missbraucht per  
Nachweis Illegalität**

Sehr geehrter Herr Raster,

mit einiger Verwunderung habe ich Ihr Schreiben zur Kenntnis genommen. Meinungsfreiheit ist ein hohes Gut. Und Kritik, vor allem berechtigte, kann und soll geäußert werden. Unterstellungen, Beleidigungen und sonstige persönliche Angriffe auf meine Mitarbeiter\*innen oder die Mitglieder des Stadtrats sind jedoch inakzeptabel.

Es scheinen hinsichtlich der Satzung und im Speziellen bezüglich der dem Stadtrat vorgelegten Zwischenbilanz einige Missverständnisse vorzuliegen, die ich gerne aufkläre. Zum einen handelt es sich beim Zweckentfremdungsrecht und insbesondere bei den damit in Zusammenhang stehenden Urteilen und rechtlichen Würdigungen um eine schwierige Materie, die für Laien oft nicht leicht zu verstehen ist. Zum anderen hat es natürlich innerhalb der Verwaltung mehrfach intensive Gespräche gegeben, die Satzung ist ein durchaus viel diskutiertes Thema. Aus diesen Vorgesprächen und auf Nachfrage einzelner Stadträt\*innen entstand der Vorschlag, bereits zum jetzigen Zeitpunkt und nicht erst zur Halbzeit eine Zwischenbilanz zu ziehen und bei diesem Bericht auch noch einmal den Werdegang, der zum Beschluss der Zweckentfremdungssatzung führte, darzustellen und die Übersicht der damals zum Beschlusszeitpunkt beispielhaft betrachteten Zweckentfremdungssatzungen anderer Städte anzuführen. Es ging dabei vorrangig darum, den neuen

---

Stadtratsmitgliedern einen Überblick zu verschaffen und die Erinnerungen derjenigen Stadträt\*innen, die damals bei der Beschlussfassung mitgewirkt haben, aufzufrischen. Diese Zwischenbilanz sollte aufzeigen, was im Arbeitsbereich bis dato passiert ist. Das Ziel war, zu erklären und zu informieren, nicht zu verteidigen, denn verteidigen müssen wir den Beschluss dieser Satzung nicht - weder im Grundsatz noch hinsichtlich der getroffenen Regelung, bestehende Ferienwohnungen (auch bauordnungsrechtlich ungenehmigte) zu tolerieren. Ziel war es, den Wohnraum zu sichern, der zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Satzung bestand. Und dies funktioniert. Zum Beispiel auch über Ausgleichszahlungen, die in den öffentlich geförderten Wohnungsbau fließen und damit der Erstellung neuen Wohnraums dienen. Was die bisherigen Ergebnisse betrifft, kann ich sagen, dass die Auswirkungen sich in Zukunft deutlicher zeigen werden. Aber jeder Fall, der bearbeitet wird, ist ein Einzelfall und genau zu prüfen. Und nicht jeder aufgenommene Fall kann automatisch zum Erfolg für den Wohnungsmarkt führen. Wir möchten den Vergleich nicht ziehen, weil zu viele einzelne Faktoren eine Rolle spielen, aber um das Gesagte zu verdeutlichen und Verhältnisse aufzuzeigen: Die Stadt München verfolgt Zweckentfremdungen seit vielen Jahren. 2018 wurden dort 18.057 Wohneinheiten im Rahmen von Außendiensten kontrolliert. Insgesamt 370 Wohneinheiten, also 2 Prozent, konnten zurückgeführt werden.

Auf einige Punkte, die bei der Regensburger Zweckentfremdungssatzung immer wieder für Rückfragen oder Gesprächsstoff sorgen, möchte ich etwas näher eingehen:

Rechtskreise und Nutzungsänderungen:

Rechtliche Grundlage für Baugenehmigungen ist die Bayerische Bauordnung in Verbindung mit der Baunutzungsverordnung. Ist ein Bauvorhaben nach diesen gesetzlichen Vorgaben genehmigungsfähig, so muss der Antragsteller auch einen positiven Bescheid erhalten. Dieser darf dem Antragsteller auch nicht verwehrt werden, wenn er die Nutzung vorher ohne bauordnungsrechtliche Genehmigung durchführte. Deshalb wird in der Regel vom Bauordnungsamt eben nicht die Nutzung untersagt, sondern der/die Eigentümer/in aufgefordert, einen entsprechenden Antrag auf Baugenehmigung zu stellen und damit den Missstand zu korrigieren. In diesen Fällen wird der formell rechtswidrige Zustand geheilt. Dies mag kontraproduktiv in einer

Stadt mit Wohnraummangel scheinen, aber das ist die gesetzliche Regelung. Untersagt werden kann die Nutzung nur dann, wenn sie bauordnungsrechtlich nicht genehmigungsfähig ist.

Weil ein bauordnungsrechtliches Einschreiten gegen neue Ferienwohnungen in den meisten Fällen, wie vorstehend dargestellt, nicht möglich ist, braucht es die Zweckentfremdungssatzung. Rechtliche Grundlage der Zweckentfremdungssatzung ist das Zweckentfremdungsgesetz. Unsere Satzung regelt, dass eine gewerbliche Nutzung von Wohnraum genehmigungspflichtig ist, sofern sie erst nach Satzungsbeschluss aufgenommen wurde. Das heißt, ohne eine solche Erlaubnis kann trotz vorhandener Baugenehmigung nicht einfach eine Ferienwohnung betrieben werden. Von der „Genehmigungsfreiheit“ wird im Bereich der Zweckentfremdung gesprochen, wenn Negativatteste für Maßnahmen erteilt werden, für die „eine Genehmigung nicht erforderlich ist“ (§ 9 ZeS).

Negativatteste sind keine Baugenehmigung. In der jüngeren Vergangenheit kam mehrfach die Frage auf, warum immer wieder Ferienwohnungen genehmigt werden und ob dies neue Anträge sind. Daraufhin hat das Bauordnungsamt in den Sitzungsvorlagen zum Planungsausschuss diejenigen Nutzungsänderungen gekennzeichnet, welche „Altfälle“ darstellen. Das Bauordnungsamt steht hierbei in engem Kontakt mit dem Amt für Stadtentwicklung. Darüber hinaus werden auch die Antragsteller darauf hingewiesen, dass die Baugenehmigung nicht die Zweckentfremdungsgenehmigung ersetzt und umgekehrt. Eine Wirkung der ZeS ist auch, dass vermehrt Objekte in den Fokus geraten sind, die bauordnungsrechtlich anders genutzt werden, als sie genehmigt sind.

Rückgriff:

Damit ist die Möglichkeit gemeint, Ferienwohnungsnutzungen zu untersagen, die zwar schon vor Satzungsbeschluss bestanden, aber keine bauordnungsrechtliche Genehmigung besaßen. Das heißt, die Räume sind bauordnungsrechtlich als Wohnraum genehmigt, nicht als Gewerbe. Eine Regelung, wie sie sich in der Nürnberger Satzung findet - ein viel diskutierter Punkt. Entgegen Ihrer Meinung ist ein Rückgriff bei Zweckentfremdungssatzungen nicht „Usus“. Es gibt Städte, in deren Satzungen dieser verankert ist, wie z.B. in Nürnberg. Dagegen haben andere Städte, wie z.B. Dortmund oder Münster, Zweckentfremdungssatzungen, in denen die Formulierung zum Wohnraum identisch mit der Festlegung in der Regensburger Satzung ist.

Wenn, wie in Nürnberg entschieden wird, dass zum Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses bereits zu viele Ferienwohnungen am Markt waren und dieser Bestand bereinigt werden soll, dann mag das vielleicht ein Mittel sein. Für Regensburg wurde aber diese Feststellung so nicht getroffen. Zudem sollte die Satzung rechtssicher sein. Die Nürnberger Satzung ist hinsichtlich ihrer Rückgriffsregelung nach wie vor nicht gerichtlich geprüft. Im Dezember 2020 wurde das vor dem BayVGH angestrebte Normenkontrollverfahren gegen die Satzung als unzulässig zurückgewiesen, da das Rechtsschutzbedürfnis des Klägers verneint wurde. Im ersten Moment mag es so scheinen, als würde damit die Nürnberger Satzung bestätigt werden. Aber in dem Fall wurde lediglich festgestellt, dass der Kläger keinen Nutzen von der Überprüfung der Satzung hätte, da er zum Zeitpunkt der Klage keine bauordnungsrechtliche Nutzungsänderung für seine Ferienwohnung beantragt hatte. Selbst wenn er also recht bekäme hinsichtlich der Zweckentfremdungssatzung, stünde immer noch die bauordnungsrechtliche Genehmigung aus. Durch die Abweisung der Klage kam es nicht zur Prüfung der Satzung selbst auf Rechtssicherheit.

Eine Stadtgemeinschaft besteht aus verschiedensten Personenkreisen und damit ganz unterschiedlichen Bedürfnissen. Eine Zweckentfremdungssatzung wird nie alle Seiten zufrieden stellen. Wohnungssuchende beklagen die schwierige Situation am Markt, Wohnungseigentümer beklagen den Eingriff in ihre Grundrechte (Unverletzlichkeit der Wohnung). Kritik an der Satzung ist damit vorprogrammiert. Wichtig ist aber zu verstehen, dass eine Zweckentfremdungssatzung nur ein Baustein von vielen anderen ist, um eine Wohnraummangellage zu bekämpfen. Wichtig ist auch zu wissen, dass die Stadt Regensburg sich aktiv anderer Bausteine bedient. Einen großen Beitrag zur Wohnraumversorgung leistet der öffentlich geförderte Wohnungsbau. Die sogenannte einkommensorientierte Förderung hat den klassischen Sozialwohnungsbau abgelöst. Bei neuen Bebauungsplangebieten muss eine Quote von 40 Prozent öffentlich gefördertem Wohnungsbau eingehalten werden. Dies wird konsequent umgesetzt. In der ehemaligen Prinz-Leopold-Kaserne, in der in einem ersten Bauabschnitt die Stadtbau GmbH Regensburg etwa 600 Wohnungen errichten wird, werden sogar etwa 60 Prozent aller Wohnungen öffentlich gefördert sein bzw. ein vergleichbares Preisniveau aufweisen.

Ich kann Ihnen versichern, die Stadt Regensburg nimmt die Thematik der Wohnraumknappheit sehr ernst und hat eine ganze Reihe von Maßnahmen ergriffen, die zu einer ausgeglichenen Situation auf dem Wohnungsmarkt führen sollen.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'G. Maltz-Schwarzfischer'. The signature is stylized with a large, sweeping flourish at the end.

Gertrud Maltz-Schwarzfischer