

Universitätsstadt Tübingen

Beauftragte/r für Wohnraum und barrierefreies Bauen
Hartmann, Julia und Burkhardt, Axel
Fachabteilung Projektentwicklung
Schurr, Martina Telefon: 07071 204-2281
Gesch. Z.: /

Vorlage 346/2022
Datum 22.11.2022

Berichtsvorlage

zur Behandlung im **Ausschuss für Planung, Verkehr und Stadtentwicklung**

Betreff:	Rechtliche Grundlagen für den Erlass von Erhaltungssatzungen (Milieuschutzsatzungen)
Bezug:	241c/2021
Anlagen:	Projekte WHO

Zusammenfassung:

Dieser Bericht nimmt Stellung zur Frage, ob städtebauliche Erhaltungssatzungen in Tübingen einen Beitrag zur Verhinderung von Verdrängungseffekten leisten können. Zum einen ist der Erlass solcher Satzungen aufgrund der rechtlichen Voraussetzungen in Tübingen insgesamt nur schwer begründbar. Zum anderen läuft der Erlass solcher Satzungen in Sanierungsgebieten den städtebaulichen Zielen zuwider. Die Verwaltung kommt zu dem Schluss, dass das Instrument der Erhaltungssatzung in Tübingen nicht sinnvoll anwendbar ist. Sinnvoller ist der Einsatz anderer Instrumente zur Begrenzung von Mieterhöhungen.

Bericht:

1. Anlass / Problemstellung

Am 21.10.21 wurde von der Fraktion „die Linke“ ein Ergänzungsantrag zur Aufstellung des städtebaulichen Rahmenplans Waldhäuser-Ost Vorlage 241/2021 und Vorlage 241b/2021 gestellt. Dabei sollte die Anwendung einer Milieuschutzsatzung/Erhaltungssatzung im Sozialen Stadt-Gebiet Waldhäuser Ost (WHO) geprüft werden. Seither kam auch immer wieder die Frage auf, ob der Erlass von Erhaltungssatzungen in Tübingen grundsätzlich zielführend ist, um die starken Preissteigerungen und Verdrängungseffekte auf dem Wohnungsmarkt einzudämmen. Die Verwaltung nimmt hierzu wie folgt Stellung:

2. Sachstand

Der Erlass von Milieuschutzsatzungen/Erhaltungssatzungen ist ein in § 172 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB geregeltes städtebauliches Instrument. Es gibt der Gemeinde die Möglichkeit, Gebiete auszuweisen, in denen zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung bestimmte bauliche Vorhaben einer Genehmigung bedürfen. Ziel einer solchen Satzung ist es, den in einem intakten Gebiet wohnenden Menschen den Bestand der Umgebung zu sichern und so die Bevölkerungsstruktur in einem bestimmten Quartier vor unerwünschten Veränderungen zu schützen.

Die soziale Erhaltungssatzung hat eine zweistufige Wirkungsweise:

Stufe 1

Mit der Festsetzung der Satzung für einen bestimmten räumlichen Geltungsbereich wird die Schutz- und Erhaltungswürdigkeit des Gebiets begründet. Eine konkrete Verbindlichkeit für Vorhaben ergibt sich daraus jedoch noch nicht. Vorhaben sind nun genehmigungspflichtig, können aber grundsätzlich genehmigt werden.

Stufe 2

Mit Einreichung des Genehmigungsantrags oder Mitteilung der Verkaufsabsicht findet eine Abwägung über das betreffende Vorhaben statt. Das Vorhaben muss einer konkreten Prüfung unterzogen werden, um die von ihnen ausgehende Gefährdung für das Erhaltungsziel zu bestimmen.

In beiden Stufen sind hohe Hürden für die Wirksamkeit der rechtlichen Begründungen gegeben.

Folgende Vorhaben sind mit Erlass einer Satzung genehmigungspflichtig:

a) Rückbau, Änderung und Nutzungsänderung:

In den Erhaltungsgebieten ist der Rückbau (Abriss), die Änderung (z.B. An-/Umbau) oder die Nutzungsänderung baulicher Anlagen genehmigungspflichtig. Dies gilt nicht für die Errichtung neuer Anlagen. Neubauten bedürfen also auch im Milieuschutzgebiet keiner gesonderten Genehmigung. Der durch eine Erhaltungssatzung begründete Genehmigungsvorbehalt zielt auf mögliche bauliche Veränderungen oder Modernisierungsmaßnahmen, bei denen eine Wahrscheinlichkeit besteht, dass sie über die Bautätigkeit Entmietungen ermöglichen und/oder in der Folge zu erheblichen Miet- und Verkaufswertsteigerungen führen. Dies kann eine Verdrängung der ansässigen Wohnbevölkerung zugunsten von finanziell besser gestellten Bevölkerungsschichten zur Folge haben.

Allerdings muss bei jedem Vorhaben einzeln abgewogen werden, ob es grundsätzlich dazu geeignet ist, die Erhaltungsziele zu unterlaufen. Bei der Abwägung von Vorhaben ist es

unerheblich, ob von der konkreten Maßnahme eine reale Verdrängung der Bewohner/innenschaft ausgeht oder diese nur generell dazu geeignet ist. Dabei stellt sich die Frage, ab wann eine Maßnahme den Erhaltungszielen entgegensteht. Zu klären ist demnach in jedem Einzelfall, ob von der Maßnahme eine Vorbildwirkung ausgeht, die dem Erhaltungsziel nicht zuträglich ist.

Zudem sind in der Genehmigungspraxis Maßnahmen, die zur Herstellung des zeitgemäßen Ausstattungszustands einer durchschnittlichen Wohnung unter Berücksichtigung der bauordnungsrechtlichen Mindestanforderungen dienen, gemäß § 172 Absatz 4 Satz 3 Nummer 1 BauGB grundsätzlich zu genehmigen. Als zeitgemäße Ausstattungszustände einer Wohnung werden in der Rechtsprechung u.a. die Warmwasserversorgung durch Gasetagenheizungen und der Einbau von Isolierverglasungen identifiziert. Zusätzlich haben Eigentümer/innen eines Gebäudes im Geltungsbereich einer sozialen Erhaltungssatzung einen Anspruch auf Erteilung einer Genehmigung, wenn die beabsichtigte Änderung einer baulichen Anlage der Anpassung an die baulichen oder anlagentechnischen Mindestanforderungen des Gebäudeenergiegesetzes (GEG) oder ggf. der gültigen Energieeinsparverordnung (EnEV) dient. Bei all diesen Vorhaben gibt es bei der Antragsstellung einen konkreten Genehmigungsanspruch.

b) Umwandlung in Teileigentum

Außerdem räumt § 172 Absatz 1 Satz 4 BauGB die Möglichkeit ein, dass auch die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen unter einen Genehmigungsvorbehalt gestellt wird. Auch ein solches Vorhaben kann einen Austausch der örtlichen Wohnbevölkerung begünstigen. Dazu sind die Landesregierungen ermächtigt, für die Gebiete mit einer Satzung nach § 172 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 eine Rechtsverordnung mit einer Geltungsdauer von höchstens fünf Jahren zu erlassen. In Baden-Württemberg ist eine solche Verordnung aktuell gültig und tritt am 18. November 2023 außer Kraft. Mit einer Verlängerung der Geltungsdauer ist zu rechnen.

Auch in diesem Fall ist eine Einzelfallprüfung notwendig. Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn auch unter Berücksichtigung des Allgemeinwohls ein Absehen von der Begründung von Wohnungseigentum oder Teileigentum wirtschaftlich nicht mehr zumutbar ist.

Gemäß § 172 Absatz 4 Satz 3 Nummer 2 bis 6 BauGB ist eine Genehmigung auch zu erteilen, wenn

- das Grundstück zu einem Nachlass gehört und Wohnungseigentum oder Teileigentum zugunsten von Miterben oder Vermächtnisnehmern begründet werden soll,
- das Wohnungseigentum oder Teileigentum zur eigenen Nutzung an Familienangehörige des Eigentümers veräußert werden soll,
- ohne die Genehmigung Ansprüche Dritter auf Übertragung von Wohnungseigentum oder Teileigentum nicht erfüllt werden können, zu deren Sicherung vor dem Wirksamwerden des Genehmigungsvorbehalts eine Vormerkung im Grundbuch eingetragen ist,
- Gebäude im Zeitpunkt der Antragstellung zur Begründung von Wohnungseigentum oder Teileigentum nicht zu Wohnzwecken genutzt wird oder
- sich der Eigentümer verpflichtet, innerhalb von sieben Jahren ab der Begründung von Wohnungseigentum Wohnungen nur an die Mieter zu veräußern; eine Frist nach § 577a Abs. 2 Satz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs verkürzt sich um fünf Jahre; die Frist nach § 577a Abs. 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs entfällt.

c) Veräußerung von Wohngebäuden

Zudem ist im Geltungsbereich von Erhaltungsgebieten die Anwendung des Vorkaufsrechts gemäß § 24 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 BauGB durch die Gemeinde möglich. Um die Ausübung des Vorkaufsrechts abzuwenden, hat der Käufer bzw. die Käuferin gemäß § 27

Absatz 1 Satz 1 BauGB die Möglichkeit, eine Abwendungsvereinbarung mit der Gemeinde zu schließen, in der sich der Käufer bzw. die Käuferin verpflichtet, das Grundstück nur im Sinne der Erhaltungsziele zu nutzen. Eine solche Vereinbarung kann u. a. folgende Verpflichtungen beinhalten:

- Verzicht auf die Begründung von Wohnungseigentum gemäß § 172 Absatz 4 BauGB,
- Verzicht auf Nutzungsänderung,
- keine Durchführung von baulichen Veränderungen und Modernisierungen, die über die Herstellung des zeitgemäßen Ausstattungsstandards einer durchschnittlichen Wohnung im Quartier oder über die Mindestanforderungen des GEG hinausgehen.

Zur Ausübung des Vorkaufsrechts müssen entsprechende Haushaltsmittel zur Verfügung stehen. Es kann aber auch zugunsten eines Dritten gemäß § 27a BauGB ausgeübt werden. Begünstigte Dritte sind ebenso verpflichtet das Grundstück im Sinne der Erhaltungsziele zu nutzen. Mögliche Dritte sind in der Regel kommunale Wohnungsunternehmen, Genossenschaften oder gemeinnützige Stiftungen.

Die Anwendung des Vorkaufsrechts gemäß § 24 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 BauGB durch die Gemeinde ist aber ebenfalls nur dann möglich, wenn von einem Grundstücksverkauf nachweislich eine negative Wirkung für die aufgestellten Erhaltungsziele, d. h. dem Wohl der Allgemeinheit, ausgeht.

Ein allgemeines Vorkaufsrecht im Gebiet lässt sich daraus nicht ableiten. Darauf bezieht sich auch das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) im Urteil vom 9. November 2021, das die bisherige Praxis der Berliner Bezirke, großzügig von gemeindlichen Vorkaufsrechten aus Gründen des Milieuschutzes Gebrauch zu machen, als rechtlich nicht haltbar einstuft. Die Leipziger Richter urteilten, eine Ausübung dürfe nicht allein damit gerechtfertigt werden, dass anzunehmen sei, ein Käufer könne in Zukunft die Mieten erhöhen und auf diese Weise die aktuellen Mieter aus dem Gebiet verdrängen. Vielmehr sei eine Bewertung anhand des gegenwärtigen Zustands und der aktuellen Nutzung vorzunehmen.

3. Vorgehen der Verwaltung

Sowohl der Erlass einer Satzung als auch die Einzelabwägungen der dann genehmigungspflichtigen Vorhaben müssen sauber rechtlich begründet werden. In Tübingen bestehen dafür nach Einschätzung der Verwaltung hohe Hürden.

Das Ziel der sozialen Erhaltungssatzung gemäß § 172 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 BauGB ist die Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung aus städtebaulichen Gründen. Bei der Beurteilung der Notwendigkeit einer sozialen Erhaltungssatzung müssen folgende Rahmenbedingungen nachgewiesen werden

- Schutzwürdigkeit der gegenwärtig bestehenden Bevölkerungszusammensetzung
- Vorhandensein der städtebaulichen Gründe.

Beispiele:

Durch die Umwandlung werden Abwanderungsbewegungen ausgelöst, die negative Folgen für andere Stadtquartiere hätten.

Beabsichtigte Modernisierungsmaßnahmen führen zu einer Miethöhe, die über einer gebietspezifischen Höchstbelastungsgrenze liegt.

Dass in den Tübinger Quartieren ein Verdrängungspotenzial der ortsansässigen Bevölkerung durch stark steigende Mieten besteht, lässt sich anhand der Entwicklung von Angebots- und Bestandsmieten zwar annehmen. So liegen die aktuellen Mietangebote (Angebotsmieten) auch im älteren Wohnungsbestand im gesamten Stadtgebiet deutlich über den Bestandsmieten.

Um den Erlass einer Erhaltungssatzung zu begründen, muss jedoch nicht nur der Nachweis erbracht werden, dass im betroffenen Gebiet eine grundsätzliche Erhaltungswürdigkeit der Zusammensetzung der Bevölkerung besteht. Zudem muss nachgewiesen werden, dass im Gebiet ein nachweisliches Aufwertungspotential des gebietstypischen Gebäudebestands besteht, welches dazu geeignet ist, Verdrängungseffekte hervorzurufen. Das Aufwertungspotential beschreibt die im Gebiet vorhandenen Möglichkeiten, den baulichen Zustand des Gebäude- und Wohnungsbestands über den gebietstypischen Ausstattungsstandard hinweg, wohnwerterhöhend verändern zu können. Das Aufwertungspotential wird auch durch die Eigentumsverhältnisse im Gebiet und die Potenziale zur Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen bestimmt.

Ein Hinweis für die Schutzwürdigkeit der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung in bestimmten Gebieten ist das Vorhandensein von Bevölkerungsgruppen, die besonders verdrängungsgefährdet sind, weil sie aufgrund ihrer finanziellen Ausstattung einen schlechteren Zugang zum Wohnungsmarkt haben. Wie sich aus dem Tübinger Sozialbericht ergibt, weisen insbesondere die Quartiere südlich des Neckars und WHO soziodemographische Merkmale auf, die auf eine besondere Verdrängungsgefährdung hinweisen. Ein Indikator ist der Anteil der SGBII und wohngeldempfangenden Menschen. Der Nachweis, dass diese Verdrängungsgefährdung tatsächlich besteht und ursächlich durch ein gebietsspezifisches Aufwertungspotential hervorgerufen wird, ist jedoch objektiv schwer zu begründen.

Ein Beispiel dafür ist die Südstadt. Zwar finden dort sowohl punktuell aufwertende Modernisierungen als auch Veräußerungen statt. Das Gebiet hat jedoch inzwischen sowohl städtebaulich als auch vom baulichen Zustand der Bestandsgebäude einen extrem heterogenen Charakter. Ein Teil des Wohnungsbestands ist im Besitz der GWG, die dieselben Ziele der Verwaltung verfolgt, trotz notwendiger Modernisierungen bezahlbare Mieten zu erhalten. Vermutlich lebt ein größerer Teil der als potentiell verdrängungsgefährdet einzuschätzenden Bevölkerung in diesem Wohnungsbestand. Privates Wohneigentum besteht hauptsächlich an WEGs in den neuen Quartieren Französisches Viertel und Loretto, gründerzeitlichen Gebäuden mit 2 bis maximal 4 Wohneinheiten und den für Teile des Gebiets typischen Reihenhäusern der Nachkriegsbebauung.

Eine Gefahr der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen oder ein gebietsprägendes, besonderes Aufwertungspotential des Wohnungsbestands ist hier schwer zu erkennen. Zum einen wurden große Teile dieses Bestands in den letzten Jahrzehnten modernisiert, so dass eine gebietstypische Gebäudeausstattung praktisch nicht definierbar ist. Zum anderen ist fraglich, ob in diesem Gebäudebestand Modernisierungen und Umbauten tatsächlich zu überdurchschnittlichen Mieterhöhungen führen. Viele der Vorhaben werden von Selbstnutzern durchgeführt. Zudem werden auch in Gebäuden mit als durchschnittlich anzusehender Ausstattung inzwischen hohe Mieten abgerufen. Insbesondere die Einzelfallprüfung, bei dem einem einzelnen Vorhaben Vorbildcharakter für eine substantielle Veränderung des Gebiets nachgewiesen werden kann, hat aus Sicht der Verwaltung kaum Aussichten auf Erfolg.

Auch die Möglichkeiten, über den Erlass einer Erhaltungssatzung vom Vorkaufsrecht Gebrauch zu machen, sieht die Verwaltung als eingeschränkt an.

Die Nutzung des Vorkaufsrechts lässt sich nach dem Urteil des BVerWG nur dann rechtlich begründen, wenn durch einen Verkauf eine Modernisierung ausgelöst wird, die bereits zum Zeitpunkt der Begründung des Vorkaufsrechts nachweislich zur Verdrängung führt - und zudem der Vorbildcharakter des Vorhabens nachgewiesen werden kann.

Es ist fraglich, ob für diese juristisch sehr unsicheren Einzelfälle der Aufwand einer dauernden Prüfung aller Vorhaben gerechtfertigt ist.

Die Verwaltung schlägt vor diesem Hintergrund vor, vom Erlass einer Erhaltungssatzung in der Südstadt abzusehen. Sollte die Bundesregierung das Vorkaufsrecht im Rahmen von § 172 Absatz 1 Satz 1 schärfen, wird die Verwaltung die Wirksamkeit einer Erhaltungssatzung erneut bewerten.

Anders verhält es sich im Quartier WHO. Hier wäre ein spezieller städtebaulicher Gebietscharakter mit Aufwertungspotential vermutlich nachzuweisen. Zumindest im inneren Ring ist auch eine schützenswerte Bevölkerungszusammensetzung nachweislich, deren Einkommen eher niedrig ist. Eine Steuerung der geplanten Vorhaben auf WHO über eine Erhaltungssatzung ist aber aus Sicht der Verwaltung nicht zielführend.

Im Jahr 2023 wird für Waldhäuser Ost ein Sanierungsgebiet festgelegt. Neubauten finden keine Berücksichtigung durch eine Milieuschutzsatzung. Die den inneren Ring prägenden Wohnungsbaugesellschaften verfolgen dieselben Ziele der Verwaltung, nämlich Modernisierungen und Neubauten mit bezahlbaren Mieten für die jetzigen und zukünftigen Mieter. Es handelt sich um die GWG (Gesellschaft für Wohnungs- und Gewerbebau Tübingen mbH), die Postbaugenossenschaft Baden-Württemberg eG und die Kreisbaugesellschaft Tübingen. Diese Wohnungsbauunternehmen verfolgen alle den Zweck des sozialen Wohnungsbaus und im Rahmen ihrer Möglichkeiten bezahlbare Mietwohnungen anzubieten. Die Grundstücke des Studierendendorfs befinden sich im Eigentum des Landes. Das Studierendenwerk plant weiteren Wohnraum für Studierende, hier ist daher keine Gefahr von „Entmietung“ oder einer Änderung der Bevölkerungszusammensetzung durch Modernisierung zu sehen. Im Bereich des EKZ sind im Bestand keine Wohneinheiten vorhanden, die modernisiert werden könnten. Maßnahmen von größeren privaten Investorengemeinschaften, die den Stadtteil wesentlich verändern würden, sind im gesamten Gebiet nicht zu erwarten. In den WEGs und den dortigen Einfamilienhäusern sind grundhafte Modernisierungen notwendig. Dabei sind energetische Sanierungen und eine barrierefreie Nachrüstung Entwicklungsziele des geplanten Sanierungsgebietes. Das Versagen einer Modernisierung würde in den erkennbaren Fallkonstellationen daher nicht sinnvoll sein und sogar die Umsetzung der Sanierungsziele potentiell behindern.

Deshalb kommt die Verwaltung nach Überprüfung und Abwägung, unter Berücksichtigung rechtlicher Ausschöpfungen und Verfahrensaufwand, zum Ergebnis, in WHO keine Erhaltungssatzung zu beschließen. In WHO sind die rechtlichen Möglichkeiten im Rahmen des besonderen Städtebaurechts (§§ 136 ff BauGB) für die Verwaltung geeignet, um das beschlossene Maßnahmenkonzept umzusetzen und nicht gewünschte Folgen auf dem Wohnungsmarkt zu begrenzen, sowie den Stadtteil zeitgemäß und attraktiv zu modernisieren und neu zu gestalten.

Grundsätzlich kommt die Verwaltung zum Schluss, dass der Erlass von Erhaltungssatzungen in der gegenwärtigen rechtlichen Ausgestaltung in Tübingen kein geeignetes Instrument ist, um Mietsteigerungen und Verdrängungseffekte zu begrenzen. Jedes einzelne Vorhaben müsste in der Folge aufwändig durch die Baurechtsbehörde in Bezug auf diese Fragestellungen geprüft werden. Modernisierungen und die Umwandlung in Teileigentum sind nach Ansicht der Verwaltung in Tübingen nicht die Hauptursache für die Dynamik auf dem Wohnungsmarkt. Auch in Beständen mit eher unterdurchschnittlichem Modernisierungszustand lassen sich Mieten erzielen, die dazu geeignet sind, Verdrängungseffekte hervorzurufen. Stattdessen prüft die Verwaltung Möglichkeiten, wie

gegen überhöhte Mieten im Bestand aktiv vorgegangen werden kann. Die Verwaltung befindet sich bereits in der Abstimmung über dieses Thema und wird im Rahmen der aktuellen Sitzung des Planungsausschusses über den Stand berichten. Unabhängig davon würde nur eine kommunale Regulierung der Miethöhen im privaten Mietwohnungsbestand effektiv vor Verdrängungsprozessen schützen. Dafür fehlt aber derzeit die bundesrechtliche Grundlage.

4. Lösungsvarianten

4.1. Lösungsvariante 1

Für WHO soll eine Milieuschutzsatzung mit den oben genannten Möglichkeiten und Auswirkungen vorbereitet werden. Eine solche Satzung würde aber in Teilen im Widerspruch zu den Zielen des laufenden Programmes „Sozialer Zusammenhalt“ stehen. Ziel dieses Programmes sind unter anderem städtebauliche und bauliche Investitionen in das Wohnumfeld, die Infrastruktur sowie die Qualität und Vielfalt des Wohnens.

4.2. Lösungsvariante 2

Die Verwaltung wird mit der Prüfung beauftragt, ob eine Milieuschutzsatzung so begründet werden kann, dass sie ausschließlich auf die Bildung von Teileigentum bzw. Wohneigentum abzielt und alle anderen Aspekte nicht zur Anwendung kommen. Eine solche Satzung in dieser Form wurde noch von keiner Kommune erlassen. Ob eine solche Satzung juristisch begründbar ist, ist sehr fraglich und müsste mit erheblichem zeitlichen und finanziellem Aufwand geprüft werden.