

Universitätsstadt Tübingen

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

Vorlage

30/2025

Datum

05.02.2025

Beschlussvorlagezur Vorberatung im **Ortsbeirat Südstadt**zur Vorberatung im **Ausschuss für Planung, Verkehr und Stadtentwicklung**zur Behandlung im **Gemeinderat**

Betreff: **Milieuschutzsatzung Südstadt**

Bezug: 241c/2021, 346/2022, 346a/2022, 246/2023

Anlagen: Satzungstext und Geltungsbereich
Vertiefende Untersuchung Südstadt (digital abrufbar)**Beschlussantrag:**

Der Gemeinderat beschließt die Aufstellung einer Sozialen Erhaltungssatzung gemäß § 172 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB für den in Anlage 1 dargestellten Geltungsbereich mit der Gebietsbezeichnung „Erhaltungsgebiet Südstadt“.

Finanzielle Auswirkungen

Für das unter 3. vorgeschlagene Vorgehen der Verwaltung werden keine zusätzlichen Stellenanteile benötigt.

Begründung:

1. Anlass / Problemstellung

2022 wurde mit Vorlage 346/2022 als Antwort auf Antrag 241c/2021 im Planungsausschuss die Frage diskutiert, ob der Erlass von Erhaltungssatzungen in Tübingen grundsätzlich zielführend sein kann, um der enormen Mietsteigerungsdynamik und der damit einhergehenden Verdrängung der ansässigen Wohnbevölkerung etwas entgegenzusetzen. Mit Antragsvorlage 346a wurde insbesondere die Tübinger Südstadt als ein mutmaßlich besonders von Aufwertungs- und Verdrängungsprozessen betroffenes Quartier ins Auge gefasst und um ein Grobscreening gebeten. Ergebnis der Beratung war die Beauftragung eines Grobscreenings zur Prüfung der Anwendungsvoraussetzungen für eine soziale Erhaltungssatzung nach § 172 1 Satz 1 für die Tübinger Südstadt.

Ergebnis des Grobscreenings durch die auf diesem Gebiet einschlägige Planungsgesellschaft LPG war die Empfehlung, das Grobscreening im Verdachtsgebiet mit einer Primärerhebung zu ergänzen und zu qualifizieren, um Wirkungszusammenhänge zwischen dem Gebäude- und Wohnungsbestand, dem lokalen Wohnungsmarkt, dem Angebot und der Nachfrage nach sozialer Infrastruktur und der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung herstellen zu können. Mit Vorlage 246/2023 beschloss das Gremium die Beauftragung des Planungsbüros LPG mit der Durchführung dieser vertiefenden Untersuchung.

2. Sachstand

Die vertiefende Untersuchung beinhaltete unter anderem die Durchführung einer kleinräumigen Haushaltsbefragung und die Ermittlung der baulichen Aufwertungspotenziale im empfohlenen Gebietsumfang für eine mögliche zukünftige Satzung. Die Ergebnisse dieser vertiefenden Untersuchung liegen nun vor (siehe Anlage 2, digital abrufbar). Sie kommt zu dem Schluss, dass im gewählten Gebietsumfang die Anwendungsvoraussetzungen für den Erlass einer Erhaltungssatzung nach § 172 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 BauGB (Milieuschutzsatzung zum Zweck des Erhalts der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung) vorliegen. Ein bauliches Aufwertungspotenzial, wohnungswirtschaftlicher Aufwertungsdruck und ein soziales Verdrängungspotenzial konnten nachgewiesen werden. Gleichzeitig sind mit vorliegendem Endbericht der Untersuchung die rechtlichen Voraussetzungen für den Erlass einer Satzung geschaffen.

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.

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. Die wirtschaftliche Zumutbarkeit einer Versagung der Genehmigung muss in jedem Einzelfall geprüft werden. 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.

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 gilt nach einer erneuten Verlängerung bis zum 18. November 2028. 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 einstufte. 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. Vorschlag der Verwaltung

die Verwaltung empfiehlt den Erlass einer Satzung nach §172 Absatz 1 Satz 4 BauGB. Die Festlegung der genehmigungspflichtigen Maßnahmen ist laut Rechtslage Verwaltungshandeln. Dabei hat die Verwaltung vor, die oben beschriebenen rechtlichen Möglichkeiten nicht voll auszuschöpfen. Die Verwaltung hat die Absicht, die genehmigungspflichtigen Maßnahmen auf folgende Punkte zu beschränken:

- a. Der Rückbau von Wohngebäuden oder einzelnen Wohneinheiten ist genehmigungspflichtig. Die Genehmigung wird nur erteilt, wenn ein Vorhaben mit dem Erhaltungsziel vereinbar ist. Ziel der Erhaltungssatzung ist, den im Satzungsgebiet wohnenden Menschen den Bestand der Umgebung zu sichern und so die Bevölkerungsstruktur der Südstadt vor unerwünschten Veränderungen zu schützen. Dies wird in einer Einzelfallprüfung festgestellt.
- b. Wohnungsteilungen und Wohnungszusammenlegungen und zwar auch bei Zusammenlegung von bereits bestehendem mit neu geschaffenem Wohnraum (zum Beispiel Dachgeschoss-Maisonette-Einheit) sind genehmigungspflichtig. Ausnahmen für Wohnungsteilungen sind möglich, sofern entsprechend der Zielsetzungen des Tübin-

ger Programms „Haben Sie noch Platz?“ im selbstgenutzten Wohneigentum umgesetzt werden sollen und/oder dadurch sozial gebundener Wohnraum entsteht. Die Genehmigung wird nur erteilt, wenn ein Vorhaben mit dem Erhaltungsziel vereinbar ist. Dies wird in einer Einzelfallprüfung festgestellt.

- c. Grundrissänderungen sind genehmigungspflichtig. Hierzu zählen insbesondere Grundrissänderungen, die die Änderung der ursprünglichen Zimmerzahl oder eine Veränderung der Wohnfläche oder die Schaffung von Wohnküchen zur Folge haben. Die Genehmigung wird erteilt, wenn ein Vorhaben mit den Erhaltungszielen vereinbar ist. Dies wird in einer Einzelfallprüfung festgestellt.
Erforderliche Grundrissänderungen, die nachweislich der Herstellung eines zeitgemäßen Ausstattungszustands einer durchschnittlichen Wohnung dienen, sind zu genehmigen. Hierbei sind Grundrissänderungen auf das baulich notwendige Mindestmaß zu beschränken und vorhandene Stränge zu berücksichtigen.
- d. Die erstmalige Errichtung von Balkonen, Loggien, Terrassen, Wintergärten und anderen Anlagen dieser Art über zehn Quadratmeter sowie die Vergrößerung von bestehenden Anlagen dieser Art über zehn Quadratmeter sind nicht genehmigungsfähig. Die Erneuerung und der gleichwertige Ersatz bestehender, zulässigerweise errichteter Balkone, Loggien, Terrassen, Wintergärten und anderer Anlagen dieser Art sind im Sinne des Bestandsschutzes und der Erhaltung zu genehmigen.
- e. Die Begründung von Wohnungseigentum oder Teileigentum im Sinne von § 1 Wohnungseigentumsgesetz an Gebäuden, die ganz oder teilweise zu Wohnzwecken zu dienen bestimmt sind, ist nicht genehmigungsfähig. Die Ausnahmeregelungen gemäß 172 Absatz 4 BauGB bleiben davon unberührt.

Sämtliche Maßnahmen zur energetischen Sanierung sind nicht genehmigungspflichtig. Die Verwaltung informiert die Bürger_innen über die neuen Regeln und veröffentlicht den Katalog genehmigungspflichtiger Maßnahmen.

Sollte das Gremium ein abweichendes Vorgehen (mit einer Änderung des Katalogs der genehmigungspflichtigen Maßnahmen) favorisieren, wird die Verwaltung dem folgen.

4. Lösungsvarianten

4.1 Die Verwaltung nutzt den vollen Katalog der von den Gutachtern empfohlenen Maßnahmen. Damit würden folgende Maßnahmen zusätzlich genehmigungspflichtig bzw. nicht genehmigungsfähig:

- a. Die nachträgliche Errichtung von Aufzügen, sofern diese nicht nach der Landesbauordnung Baden-Württemberg vorgeschrieben ist, ist nicht genehmigungsfähig.
- b. Der Ersteinbau eines Bades mit folgenden Grundausstattungsmerkmalen in Standardausführung ist zu genehmigen: ein WC, ein Handwaschbecken in Einzelausführung, eine Badewanne oder Dusche, Wand- und Bodenverfliesung. Der Einbau eines zweiten Bades, einer zweiten Dusche, Badewanne oder eines zweiten WCs ist nicht genehmigungsfähig.
- c. Die Schaffung von besonders hochwertiger Wohnungs- und Gebäudeausstattung, zum Beispiel Fußbodenheizung, Gegensprechanlage mit Videobildübertragung, Kamin, hochwertige Bad- und Küchenausstattung, Panoramafens-

ter/bodentiefe Fenster, repräsentative Eingangsbereiche und Treppenhäuser sind nicht genehmigungsfähig. Die Schaffung von wohnwerterhöhenden Ausstattungsmerkmalen, soweit diese baulichen Anlagen im Sinne des § 29 BauGB darstellen, sind nicht genehmigungsfähig. Insbesondere wohnwerterhöhende Merkmale im Sinne des jeweiligen gültigen Tübinger Mietspiegels indizieren einen überdurchschnittlichen Ausstattungszustand und sind regelmäßig nicht genehmigungsfähig.

- d. Maßnahmen der Energieeinsparung, die über die Anpassung an die baulichen oder anlagen-technischen Mindestanforderungen des Gebäudeenergiegesetzes oder der Energieeinsparverordnung vom 24. Juli 2007 (BGBl. I S. 1519), die zuletzt durch Artikel 257 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist, wenn diese nach § 111 Absatz 1 des Gebäudeenergiegesetzes weiter anzuwenden ist, hinausgehen, sind nicht genehmigungsfähig, es sei denn, dass durch diese Maßnahmen eine geringere, jedenfalls keine höhere Belastung für die Mieter entsteht als bei einer energetischen Maßnahme im Rahmen der Mindestanforderungen, beispielsweise durch die Inanspruchnahme von Fördermitteln. Die aktuelle Bundesförderung ist so gut ausgestattet, dass die Herstellung von höheren Energiestandards häufig zu einer geringeren Belastung für die Mietenden ist. Vorteil einer solchen Regelung ist, dass die Mietenden vorab einbezogen werden müssen und zu geeigneten Maßnahmen beraten werden.
- e. Sonstige bauliche Maßnahmen, die aufgrund der Vorbildwirkung geeignet sind, Entwicklungen in Gang zu setzen, die eine Verdrängungsgefahr für die im Erhaltungsgebiet vorhandene Wohnbevölkerung nach sich ziehen kann, sind nicht genehmigungsfähig.
- f. Die Nutzungsänderung von Wohnen in Gewerbe ist nicht genehmigungsfähig.

Dies würde den Verwaltungsaufwand deutlich erhöhen. Zur Kontrolle der Bauvorhaben und Genehmigung der Maßnahmen müsste eine weitere halbe Stelle im Baurechtsamt geschaffen werden. Im Hinblick auf die derzeitige Haushaltslage ist dies nur schwer vorstellbar. Zudem greifen diese Maßnahmen tief ins Eigentumsrecht ein.

4.2 Es wird keine Satzung nach § 172 Abs. 1 Satz 1 erlassen. Damit könnten unter anderem Umwandlungen in Teileigentum in der Südstadt nicht weiter beschränkt werden. Vermietete Eigentumswohnungen haben das höchste Mietniveau der Südstadt (siehe Anlage 2 Seite x). In der Vergangenheit gab es in der Südstadt bereits durch die Umwandlung in Teileigentum ausgelöste Verdrängungsprozesse.

4.3 Die Verwaltung beschränkt die genehmigungspflichtigen Maßnahmen im Rahmen des Verwaltungshandelns auf einzelne Maßnahmen aus Nummer 3, Punkte a-f.

5 Klimarelevanz

Vorhaben wie der Abriss und Neubau von Wohngebäuden sowie Grundrissänderungen mit dem Ziel der Schaffung großzügigerer Wohnflächen sind in Zukunft genehmigungspflichtig. Der Erhalt bestehender Bausubstanz und die Vermeidung eines höheren Pro-Kopf-Verbrauchs an Wohnfläche schafft Suffizienzgewinne und verhindert eine weitere Erhöhung des CO₂ Ausstoßes.

