

**Universitätsstadt Tübingen**

Beauftragte/r für Wohnraum und barrierefreies Bauen  
Hartmann, Julia und Burkhardt, Axel Telefon: 07071 204-2281  
Gesch. Z.: 021/

Vorlage 11/2022  
Datum 01.02.2022

**Beschlussvorlage**

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

---

**Betreff:** Neufassung Satzung über das Verbot der  
Zweckentfremdung  
**Bezug:** 117/2016, 516/2018, 525/2020  
**Anlagen:** Satzungsentwurf

---

**Beschlussantrag:**

Die Satzung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum in der Universitätsstadt Tübingen nach Anlage 1 wird beschlossen. Die Satzung soll am 15.3.2022 in Kraft treten.

## **Begründung:**

### 1. Anlass / Problemstellung

In Baden-Württemberg gilt das Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (Zweckentfremdungsverbotsgesetz, ZwEWG) vom 19. Dezember 2013 (GBl. S. 484). Es ermächtigt Gemeinden mit nachgewiesenem Wohnraummangel, eine Satzung gegen die Zweckentfremdung von Wohnraum zu erlassen.

Auf dieser Grundlage hat der Gemeinderat der Universitätsstadt Tübingen am 04. Oktober 2016 die Satzung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum in der Universitätsstadt Tübingen (Zweckentfremdungsverbotssatzung - ZWEVS) beschlossen. Die Satzung zielte auf die Verhinderung von Leerstand ab. Die Satzung hat nach Vorgabe des ZwEWG eine Gültigkeitsdauer von 5 Jahren.

In der Folge wurden durch das Baurechtsamt in insgesamt 54 Verfahren untersucht, ob ein verbotener Leerstand vorliegt. 47 dieser Verfahren konnten abgeschlossen werden. Bei 12 Gebäuden ist eine Aktivierung nicht möglich. In der Regel aufgrund des schlechten Zustandes Gebäudes, das dem Eigentümer eine wirtschaftliche Sanierung nicht ermöglichte. In 5 Fällen bestand der Leerstand nachweislich schon vor Inkrafttreten der Satzung (und kann deshalb nicht sanktioniert werden). In 27 Fällen ist das Gebäude wieder bewohnt, in drei weiteren Fällen läuft eine Sanierung. Der Erlass der Satzung hat demnach nachweislich dazu geführt, dass Wohnraum dauerhaft wieder dem Markt zugeführt wird.

Da sich die Situation auf den Wohnungsmärkten seit Erlass des Zweckentfremdungsverbotsgesetzes vom 19. Dezember 2013 nicht entspannt, sondern tendenziell eher verschärft hat, wurde das Zweckentfremdungsverbotsgesetz durch die Änderung des Zweckentfremdungsverbotsgesetzes vom 4. Februar 2021 (GBl. S. 116) effizienter ausgestaltet. Die Änderungen beziehen sich insbesondere auf die Auskunftspflichten für Telemedienanbieter und Registrierungspflichten für das Anbieten und Bewerben von Wohnraum, der für Zwecke der Fremdenbeherbergung genutzt wird. Dadurch wird zum ersten Mal eine wirksame Nachverfolgung von zur Fremdenbeherbergung angebotenen Wohnungen ermöglicht. Dies war bisher nicht möglich, da weder die Daten der Anbieter noch die Dauer der Nutzung zur Fremdenbeherbergung mit vertretbarem Aufwand ermittelbar waren. Eine mögliche Zweckentfremdung war somit schwer nachweisbar.

Da auch Tübingens Wohnraummangellage weiterhin besteht, schlägt die Verwaltung einen erneuten Erlass einer Zweckentfremdungsverbotssatzung unter Bezugnahme auf die Änderungen der Landesgesetzgebung vor. Dazu gehört die Aufnahme der Nutzung zur Fremdenbeherbergung als Tatbestand der Zweckentfremdung.

### 2. Sachstand

#### 2.1 Voraussetzung für den Erlass der Zweckentfremdungssatzung

Voraussetzung für den Erlass einer Zweckentfremdungssatzung ist nach § 1 ZwEWG, dass in der Gemeinde die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Wohnraum zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist („Gemeinden mit Wohnraummangel“), und diesem Wohnraummangel nicht mit anderen zumutbaren Mitteln

in angemessener Zeit durch die Gemeinde begegnet werden kann. Nach Ansicht der Verwaltung besteht die Wohnraummangellage nicht nur weiterhin, sondern hat sich in den letzten Jahren zunehmend verschärft. Trotz hoher Bautätigkeit, verbunden mit der Erstellung von überdurchschnittlich viel gefördertem Wohnraum wird dies auch mittelfristig so bleiben.

Das Land Baden-Württemberg hat in Jahr 2019 die Wohnraumversorgung in den Städten des Landes untersucht. Anlass war die Einführung der „Mietpreisbremse“ (§ 556d BGB) und einer verschärften Kappungsgrenze (§ 558 BGB). Beide Bundesgesetze gelten nur in Gemeinden mit einer „Wohnraummangellage“. Die Untersuchung des Landes hatte das Ziel, Gemeinden mit einer solchen Mangellage zu identifizieren. Folgende fünf Kriterien wurden untersucht:

- Der „Wohnraumversorgungsgrad“, also das Verhältnis zwischen Wohnungsnachfrage und Wohnungsangebot
- Die Wohnungsversorgung für Neubürger, also das Verhältnis zwischen Wohnungsneubau und Haushaltsentwicklung
- Die Mietbelastungsquote, also das Verhältnis zwischen Bruttowarmmiete und Einkommen auf Basis von Angebotsmieten
- Die Höhe der Angebotsmieten und Zahl der Angebote
- Die Mietpreisdifferenz, also den Unterschied zwischen Angebots- und Vergleichsmieten

Bei vier der fünf Kriterien hat Tübingen die Schwellenwerte überschritten, weshalb Tübingen aus Sicht des Landes als eine Gemeinde mit Wohnungsmangellage gilt. Deshalb ist in Tübingen die Mietpreisbremse und die verschärfte Kappungsgrenze wirksam.

Zwischen den Erhebungen des Mietspiegels im September 2015 und im Frühjahr 2020 ist das durchschnittliche Mietniveau der mietspiegelrelevanten Wohnungen um 10,1% gestiegen. Dies entspricht einem Mietspiegelniveau-Anstieg von 2,2% pro Jahr. Die allgemeine Inflation (Verbraucherpreise in Deutschland) in diesem Zeitraum betrug durchschnittlich 1,1% pro Jahr, der Anstieg der Kaltmieten in Baden-Württemberg jährlich 1,6%. Zwischen 2010 und 2015 betrug der Anstieg des Mietpreisniveaus laut Mietspiegel 8,8%. Der Anstieg des Mietniveaus ist also nicht nur im Vergleich zum Landesdurchschnitt weiterhin überproportional, sondern hat sich zudem weiter beschleunigt.

Auch die verstärkte Neubautätigkeit der letzten Jahre hat keine Auswirkungen auf diesen Anstieg. Der städtische Baulandbeschluss Fairer Wohnen gibt Quoten für die Erstellung geförderten und mietgebundenen Wohnraums vor. Über verstärkte Baulanderschließung im Innenbereich konnte die Neubautätigkeit beschleunigt werden. Trotz der Erstellung von fast 2500 neuen Wohneinheiten im Zeitraum von 2015-2020, davon rund 600 im geförderten Bereich, hält die Steigerung des Mietniveaus und der Bodenpreise unvermindert an.

Allein durch Neubau kann in den kommenden Jahren der Mangel an Wohnraum, insbesondere im bezahlbaren Segment, nicht behoben werden. Dem stehen schon die aktuell sehr hohen Bau- und Bodenpreise entgegen. Auch das kommunale Förderprogramm TüWoF zur Bindung von Bestandswohnungen hat zu keiner Entspannung auf dem Wohnungsmarkt geführt. Umso dringender wird es, die Anzahl bezahlbarer Bestandswohnungen zu halten.

Im Bereich der Kurzzeitvermietungen von Wohnraum hat sich in den letzten Jahren eine auffallende Dynamik entwickelt. Die Verwaltung verfolgt seit einigen Jahren die Entwicklungen der Angebote auf den einschlägigen Internetportalen. Die der

Stadtverwaltung vom marktführenden Anbieter airbnb zur Verfügung gestellten Daten belegen einen Anstieg der zum Zweck der Kurzzeitvermietung angebotenen Wohnungen von 127 Wohnungen im Jahr 2018 auf 238 Wohnungen im Jahr 2021.

Einen ähnlichen Anstieg ergibt die direkte Suche für einen gegebenen Übernachtungszeitraum auf den einschlägigen Portalen. Während sich die Anzahl der für einen gegebenen Kurzzeitraum anmietbaren gesamten Wohnungen 2018 noch im unteren zweistelligen Bereich bewegte, waren 2021 bereits deutlich über 100 umgewandelte Wohnungen und sogar ganze Wohnhäuser anmietbar.

Die erzielbaren Preise für einzelne Übernachtungen sind in diesem Zeitraum vom mittleren zweistelligen Bereich in den dreistelligen Bereich gestiegen. Beispielsweise waren für eine Übernachtung im April 2022 etwa 120 Wohnungen zu finden, mit Angeboten zwischen 80 und 160 Euro pro Nacht. In den Sommermonaten sind auch Spitzen von 250 bis 400 Euro möglich. 2018 kostete eine ähnliche Übernachtung noch zwischen 50 und 100 Euro pro Nacht.

Die Renditen durch Kurzzeitvermietung übersteigen damit erheblich die durch langfristige Wohnraumvermietung zu erzielenden Erträge. Die These, dass die Umwandlung von bestehendem Wohnraum zum Zweck der Kurzzeitvermietung immer attraktiver wird, scheint durch mehrere der Stadtverwaltung bekannten Einzelfälle bekräftigt zu werden: So kommt es teilweise zu Situationen, in denen gesamte Wohnhäuser nach einem Eigentümerwechsel über Eigenbedarfsansprüche entmietet werden, um dann als Kurzzeitvermietung auf den Markt zu kommen. Auch im Wohnungsneubau kam es teilweise kurz nach Fertigstellung der als Wohnraum genehmigten Einheiten zum Angebot auf den entsprechenden Kurzzeitvermietungsportalen.

Obwohl der Anteil der zur Kurzzeitvermietung genutzten Wohnungen nur ein Bruchteil des Gesamtbestands an Wohnungen ausmacht, können sich nennenswerte Effekte auf den lokalen Wohnungsmarkt ergeben. Zu dieser Schlussfolgerung kommt eine Studie aus dem Jahre 2020, die den Kölner Wohnungsmarkt analysiert hat (IWP, Kurzzeitvermietung in Köln, 2020).

Der Entzug von Wohnraum hat damit eine Dimension, die den Wohnraumangel in Tübingen spürbar verschärft. Ein Zweckentfremdungsverbot, welches sowohl den Tatbestand des Leerstands als auch den der Nutzung zur Kurzzeitvermietung umfasst, stellt daher ein geeignetes Mittel zur Linderung des Wohnraumangels dar, zu dem keine mildere Alternative besteht.

### 3. Vorschlag der Verwaltung

Die Verwaltung schlägt vor, im Rahmen der Neufassung des ZwEWG die kommunale Satzung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum erneut zu erlassen. Die Satzung könnte am Montag nach dem Beschluss des Gemeinderates, also am 14. März 2022 in Kraft treten.

Im Vergleich zur bisher gültigen Satzung vom 16.10.2016 werden folgende Änderungen vorgeschlagen:

#### § 2 Wohnraum und § 3 Zweckentfremdung von Wohnraum

In Zukunft ist auch Umnutzung von Wohnraum zum Zweck der Fremdenbeherbergung eine Zweckentfremdung. „Fremdenbeherbergung“ ist die Überlassung einer Unterkunft an Personen, die dort nur vorübergehend unterkommen und die typischerweise an einem

anderen Ort eine Wohnung haben (vgl. VG München, Urteil vom 29.07.2015 - M 9 K 14.5596). Unter „Fremdenbeherbergung“ fällt damit – so die einschlägige Arbeitshilfe des Ministeriums – die Überlassung von Wohnraum an wechselnde Nutzer zum Zwecke des nicht auf Dauer angelegten Gebrauchs; hierunter fallen namentlich hotelähnliche Nutzungen, Nutzungen als sog. Monteurswohnungen, Nutzungen als Ferienwohnung oder die tage- oder wochenweise Vermietung an Medizintouristen und die jeweiligen Begleitpersonen u. a.. Durch Überlassung an wechselnde Nutzer, die in der Regel ihren Lebensmittelpunkt an einem anderen Ort haben und nur vorübergehend in den Räumen leben, gehe der Wohnraum für eine dauerhafte Vermietung verloren.

Es ist untersagt ohne Genehmigung, mindestens 50% der Wohnfläche für mehr als zehn Wochen pro Kalenderjahr zur Fremdenbeherbergung zu nutzen. Damit ist sowohl die Fremdenbeherbergung in einzelnen Räumlichkeiten in einer Wohnung als auch die Untervermietung der gesamten Wohnung bei längerer Abwesenheit des Verfügungsberechtigten weiterhin möglich.

Das Verbot gilt nicht für Wohnungen, die bereits vor Inkrafttreten dieser Satzung baurechtlich im Sinne des § 13a BauNVO als Ferienwohnungen genehmigt worden sind. Ein Großteil der derzeit angebotenen Wohnungen verfügt über keine entsprechende Genehmigung.

#### § 10 Auskunfts- und Betretungsrecht

Bislang waren nur die Eigentümerinnen und Eigentümer sowie andere Verfügungsberechtigte (z. B. Miethaushalte) gegenüber der Universitätsstadt auskunftspflichtig. In Zukunft müssen in begründeten Fällen auch die Wohnungsverwalter sowie Online-Plattformen wie AirBnB selbst Auskunft geben. Damit wird die Satzung an die geltende Rechtslage angepasst. Die Anpassungen sind auch aus praktischer Sicht sinnvoll: In der Vergangenheit haben sich die Verwalter von Wohneigentümergeinschaften in Einzelfällen geweigert, der Universitätsstadt Auskunft über mutmaßliche Zweckentfremdungen zu geben.

#### § 10a Registrierungspflicht

Populäre Online-Plattformen listen angebotene Ferienwohnungen stets ohne Adressangaben. Damit soll verhindert werden, dass es zu Vertragsabschlüssen jenseits der vermittelnden Plattform kommt. Die Adresse der Ferienwohnung wird erst nach der Buchung preisgegeben. Die Online-Plattformen sind nicht verpflichtet, der Universitätsstadt pauschal Auskunft über die Kontaktdaten der Anbieter zu geben. Nur in begründeten Einzelfällen dürfen die Kontaktdaten abgefragt werden. Damit wäre eine effektive Kontrolle des Zweckentfremdungsverbotes kaum möglich.

Deshalb sollen Anbieter von Ferienwohnungen künftig dazu verpflichtet werden, für jeden Wohnraum, der zur Fremdenbeherbergung genutzt wird, eine kommunale Registrierungsnummer zu beantragen. Die Registrierungspflicht umfasst deshalb sowohl die genehmigungspflichtigen wie auch die genehmigungsfreien Kurzzeitvermietungen zum Zwecke der Fremdenbeherbergung.

Diese Registrierungsnummer muss bei allen Online-Angeboten an prominenter Stelle angegeben werden. Durch die Registrierungspflicht erhält die Verwaltung die Möglichkeit

zu prüfen, ob beispielsweise die zehn Wochen-Grenze für die genehmigungsfreie Nutzung für Zwecke der vorübergehenden Fremdenbeherbergung überschritten ist.

Die Registrierung kann mit sehr überschaubarem Aufwand ausschließlich online auf der städtischen Webseite beantragt werden.

### § 13 Ordnungswidrigkeiten

Der Rahmen der Geldbußen wurde an die aktuelle Gesetzeslage angepasst und differenziert. Demnach handelt nicht nur ordnungswidrig, wer Wohnraum zweckentfremdet. Eine Geldbuße kann auch verhängt werden, wenn die Registrierungsnummer nicht angegeben wird, oder verpflichtende Auskünfte verweigert werden.

Zum Inkrafttreten der Satzung wird die Ausweitung des Zweckentfremdungsverbots auf die Nutzung zur Fremdenbeherbergung bekanntgegeben. Dazu gehört auch die öffentliche Information über die ab Inkrafttreten geltende Registrierungspflicht und das Anmeldeverfahren. Die Verwaltung wird Plattform-Betreiber wie z.B. AirBnB auffordern, diese Information an ihre Kunden weiterzugeben.

Anbieter, deren angebotener Raum vor Inkrafttreten der Satzung baurechtlich als Ferienwohnung genehmigt und auch tatsächlich in dieser Weise genutzt wurde, müssen dies gegenüber der Verwaltung nachweisen.

Alle Anbieter, deren angebotener Raum nicht bereits vor Inkrafttreten der Satzung baurechtlich als Ferienwohnung genehmigt war, müssen eine Registrierungsnummer beantragen. Über die Angaben bei der Registrierung kann in Zukunft festgestellt werden, ob der Verdacht einer Zweckentfremdung vorliegt. Dazu werden die Angebote der Online-Plattformen stichprobenartig ausgewertet. Bei Vorliegen eines Anfangsverdachts oder einer auf einer einzelfallbezogenen Tatsachenbasis beruhenden konkreten Gefahr müssen die Online-Plattformen Auskunft über die Beherbergungszeiträume der letzten Kalenderjahre seit Inkrafttreten der Satzung geben. Sollten sich Verstöße gegen das Zweckentfremdungsverbot erhärten, wird ein Verfahren gegen den Anbieter eingeleitet.

Die durch die 2021 in Kraft getretene Neufassung erweiterten Auskunftsrechte erleichtern die Nachverfolgung auch bei leerstehendem Wohnraum. Wie bereits in der Vergangenheit werden Eigentümer von als leerstehend gemeldetem Wohnraum über das Grundbuch ermittelt und die Verfahren eingeleitet.

Eine möglichst lückenlose Nachverfolgung der Verdachtsfälle (insbesondere in der ersten Zeit nach Erlass der Satzung) und die Bearbeitung der Registrierung soll gewährleistet werden. Deshalb soll eine bestehende Teilzeitstelle in der Verwaltung befristet für zwei Jahre um 20% aufgestockt werden. Im Haushalt 2022 wurde dies entsprechend beantragt.

## 4. Lösungsvarianten

Es sind verschiedene Lösungsvarianten denkbar:

### 4.1 Verzicht auf die Satzung zur Zweckentfremdung von Wohnraum

Auf eine entsprechende Satzung wird verzichtet. Dies würde bedeuten, dass die Zweckentfremdung von Wohnraum grundsätzlich nicht geahndet wird.

#### 4.2 Verzicht auf die Einbeziehung von Ferienwohnungen

Auf die Einbeziehung von Wohnungen, die zur Fremdenunterbringung zweckentfremdet werden, wird grundsätzlich verzichtet. Wie schon in der Vergangenheit wäre der Leerstand von Wohnraum untersagt.

Für die Satzung bedeutet dies, dass folgende Teile der Satzung gestrichen würden:

- § 2 Absatz 3
- § 4 Absatz 3 Punkt 1a
- § 3 Absatz 1 Punkt 3
- § 10a

#### 4.3 Verzicht auf die Registrierungspflicht

Wohnungen dürfen zwar ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der Satzung nicht mehr zur Fremdenbeherbergung genutzt werden. Die Verfügungsberechtigten sind jedoch nicht verpflichtet, sich registrieren zu lassen.

In diesem Fall müsste der § 10a aus der Satzung gestrichen werden.

Die Verwaltung weist darauf hin, dass eine Verfolgung der Zweckentfremdungsfälle in diesem Fall nahezu unmöglich wäre. Verstöße gegen die Satzung könnten nur durch Hinweise Dritter aufgedeckt werden, da Online-Anbieter nur bei konkreten Verdachtsfällen auskunftspflichtig sind.

#### 4.4 Einführung einer Anzeigenpflicht

Das Landesgesetz gibt den Kommunen über die Registrierungspflicht hinaus die Möglichkeit, eine Anzeigepflicht für jede einzelne Fremdenbeherbergung einzuführen. Dies würde eine lückenlose Nachverfolgung ermöglichen. Dies würde jedoch einen erheblichen Verwaltungsaufwand auslösen, der nur mit zusätzlichen Stellenanteilen bewältigt werden könnte.

Der § 10a würde in diesem Fall den Titel „Registrierungs- und Anzeigenpflicht“ erhalten und um folgenden Absatz 4 ergänzt werden:

(4) Jede Überlassung von Wohnraum zur Fremdenunterbringung muss gegenüber der Universitätsstadt Tübingen angezeigt werden. Anzugeben sind Registrierungsnummer, Unterbringungszeitraum sowie die Anzahl der beherbergten Personen. Die Anzeige muss innerhalb von drei Werktagen nach Abreise erfolgen. Für die Meldung ist das von der Universitätsstadt unentgeltlich bereitgestellte Online-Tool zu verwenden.

#### 4.5 Einführung eines kurzen Kulanzzzeitraums

Das Inkrafttreten der Satzung würde auf den 1.4.2022 verschoben. Damit entstünde eine kurze Zeitfrist, in denen Anträge zur baurechtlichen Umwandlung des Wohnraums in eine Ferienwohnung im Sinne von § 13a Nutzungsverordnung gestellt werden können. Für diese Wohnungen würde die Satzung nicht gelten.

#### 4.6 Einführung eines längeren Kulanzzzeitraums

Ab Inkrafttreten gäbe es Satzung gibt es einen Kulanzzzeitraum von beispielsweise drei oder sechs Monaten, in denen Anträge zur baurechtlichen Umwandlung des Wohnraums in eine Ferienwohnung im Sinne von § 13a Nutzungsverordnung gestellt werden können. Der Kulanzzzeitraum gilt nur für Anbieter, die bereits in der Vergangenheit nachweislich Wohnraum zur Fremdenbeherbergung genutzt haben. Dies würde bedeuten, dass ein überwiegender Teil der derzeit über 200 angebotenen Wohnungen durch eine fristgerechte baurechtliche Umwandlung in eine Ferienwohnung dauerhaft dem Wohnungsmarkt entzogen werden könnte.

In der Satzung würde folgender Punkt unter § 4 Abs. 2 ergänzt:

(2) Einer Genehmigung bedarf es nicht für eine Zweckentfremdung

3. von Wohnraum, der nachweislich vor Inkrafttreten dieser Satzung zur Fremdenbeherbergung genutzt wurde und für die innerhalb von XXXX Monaten nach Inkrafttreten dieser Satzung eine Nutzungsänderung der Wohnung zu einer Ferienwohnung im Sinne des §13a BauNVO beantragt wurde. Wird der Antrag auf Nutzungsänderung negativ beschieden, ist eine Genehmigung der Zweckentfremdung nicht möglich. Weder die Beantragung noch die Genehmigung der Nutzungsänderung befreit von den Regelungen des §10a dieser Satzung.

Auch diese Anbieter müssen eine Registrierungsnummer beantragen, da es sich trotz der Nutzungsänderung nach wie vor um Wohnraum im Sinne der Satzung (§2 Abs. 2 Nr. 7) handelt. Diese Anbieter von der Registrierungspflicht zu entbinden würde die Nachverfolgung der Angebote erheblich erschweren.

## 5. Klimarelevanz

Die Zweckentfremdung von Wohnraum kann zu einem erhöhten Bedarf an Wohnungsneubau führen. Der Neubau von Wohnungen führt in der Regel zu einem erheblichen Ausstoß von CO<sub>2</sub>.