

Vorlage Nr.: 2025/0307

Verantwortlich: **Dez. 2**

Dienststelle: **AfSta**

Zweckentfremdungsverbotssatzung für mehr Wohnraum in Karlsruhe

Anfrage: GRÜNE

Gremien	Termin	TOP	Ö / N	Zuständigkeit
Gemeinderat	27.05.2025	31	Ö	Kenntnisnahme

1. Werden in Karlsruhe die rechtlichen Rahmenbedingungen erfüllt, sodass eine Zweckentfremdungsverbotssatzung eingeführt werden kann?

Eine Zweckentfremdungssatzung stellt eine kommunale Selbstverwaltungsangelegenheit dar und setzt voraus, dass es sich bei der Stadt Karlsruhe um eine Gemeinde mit Wohnraummangel handelt. Dies bedeutet, dass die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Wohnraum zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet sein muss. Das Vorliegen dieser Voraussetzungen muss durch die Gemeinde – die Stadt Karlsruhe – selbst festgestellt werden. Für diese Feststellung können vorhandene gemeindliche Informationen herangezogen werden, wie beispielsweise die Mietbelastungsquote, die Entwicklung der Differenz von Angebots- und Vergleichsmieten oder die Wohnversorgung von Neubürgerinnen und Neubürgern sowie die Leerstandsquote. Darüber hinaus muss vor Erlass einer Zweckentfremdungsverbotssatzung auch der Nachweis geführt werden, dass die Stadt Karlsruhe bereits versucht hat, den Wohnraummangel mit anderen Mitteln zu bekämpfen; dies erfordert eine schlüssige Zusammenstellung aller eingesetzten Instrumente und Maßnahmen im Bereich des Wohnungsmarktes.

Ob in Karlsruhe die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt wären, müsste daher in einer eigenen Untersuchung gesondert ermittelt werden.

2. Könnte die Satzung stadtweit gelten oder müsste man den räumlichen Umgriff auf einzelne Gebiete/Stadtteile festlegen?

Eine Zweckentfremdungsverbotssatzung könnte stadtweit gelten. Das Gesetz ermächtigt die Gemeinde entsprechende Satzungen für das ganze Gemeindegebiet oder Teile davon zu erlassen. In allen recherchierten baden-württembergischen Städten mit einer solchen Satzung wurde diese jeweils für das gesamte Gemeindegebiet erlassen (siehe Frage 6a). Sollte sich über das Stadtgebiet herausstellen, dass der Wohnraummangel unterschiedlich ausgeprägt ist, könnte im Hinblick auf das Gebot der Verhältnismäßigkeit ein räumlich begrenzter Genehmigungsvorbehalt ausreichend sein.

3. Welche Art der Zweckentfremdung (nicht zulässige Nutzungsänderungen) könnte die Stadt mit einer Zweckentfremdungssatzung beschränken?

Folgendes würde durch den Erlass einer Satzung und deren anschließenden beziehungsweise dauerhaften Durchsetzung einem Genehmigungsvorbehalt unterliegen:

- Nutzung von mehr als 50 Prozent der Gesamtfläche einer Wohnung für gewerbliche oder berufliche Zwecke,
- Umbaumaßnahmen, die Wohnraum derart verändert, dass dieser nicht mehr zu Wohnzwecken geeignet ist,
- Leerstand von Wohnraum für mehr als sechs Monate,

- Beseitigung von Wohnraum,
- Nutzung von Wohnraum für Fremdenbeherbergung für mehr als insgesamt zehn Wochen im Kalenderjahr („Kurzzeitvermietung“). Eine Zweckentfremdungsverbotssatzung könnte genutzt werden, um eine Registrierungspflicht für kurzzeitvermietete Wohnungen sowie eine Anzeigepflicht für jede einzelne Überlassung von Wohnraum einzuführen. Bei Betreibern von Internetportalen könnten zum Zwecke der Überprüfung Auskunft über Beherbergungszeiträume verlangt werden. Eine Zweckentfremdung von Wohnraum läge im Bereich der Kurzzeitvermietung dann vor, wenn mehr als 50 Prozent der Wohnfläche einer Wohnung mehr als zehn Wochen pro Kalenderjahr kurzzeitvermietet wird.

Für den Fall, dass jemand ohne eine entsprechende Genehmigung Wohnraum anderen Zwecken zuführt, würde dies eine Ordnungswidrigkeit darstellen (§ 5 ZWEG).

Allerdings gibt es umfassende Regelungen zum Bestandsschutz im Zuge des Erlasses einer Zweckentfremdungsverbotssatzung. So genießen beispielsweise Wohnungen, die vor dem Inkrafttreten einer Zweckentfremdungsverbotssatzung baurechtlich als Ferienwohnung oder zum Zweck der Fremdenbeherbergung genehmigt wurden, Bestandsschutz. Damit ist die Zweckentfremdungsverbotssatzung ein perspektivisch angelegtes Instrument, das an der bestehenden Situation zunächst nichts ändert. Bei Inkrafttreten einer Zweckentfremdungsverbotssatzung kann bereits zweckentfremdeter Wohnraum nicht für das Dauerwohnen zurückgewonnen werden. Ebenso wenig können Übernachtungskapazitäten aus Kurzzeitvermietungen für die Hotellerie zurückgewonnen werden. Dieser wesentliche Aspekt sollte bei Kosten-Nutzen-Erwägungen einbezogen werden. Darüber hinaus würde die Einführung einer Zweckentfremdungsverbotssatzung den Aufbau von Bürokratie bedeuten und zusätzliche Personalressourcen (siehe auch Punkt 7.) erfordern.

4. Welche Kenntnisse hat die Verwaltung über Veränderungen im Bereich Leerstand und Kurzzeitvermietungen seit 2022?

- a. Wie hat sich der Umfang von Ferienwohnungen, Kurzzeitvermietungen an Geschäftsreisende o. ä. seit der letzten Äußerung der Verwaltung zu diesem Thema im Juni 2022 verändert (Vorlage 2022/0449)?**

Im Gutachten zur Kurzzeitvermietung (2022) wird für das Jahr 2019 festgestellt, dass in Karlsruhe zwischen 55 und 65 Wohneinheiten potentiell zweckentfremdet sind. Nach damaliger Einschätzung des Gutachterbüros könnte durch den Erlass einer Zweckentfremdungsverbotssatzung in Karlsruhe im Bereich der Kurzzeitvermietung die Zweckentfremdung von 2,5 bis 4,9 Wohneinheiten pro Jahr verhindert werden; eine Rückgewinnungsmöglichkeit der bereits durch Kurzzeitvermietung zweckentfremdeten Wohneinheiten besteht nach Auffassung der Gutachterinnen und Gutachter nicht.

Insgesamt wurden im Gutachten zur Kurzzeitvermietung (2022) im Jahr 2019 unter Einbezug verschiedener Angebotsplattformen 294 aktive Angebote – allerdings ohne gewerbliche Anbieterinnen beziehungsweise Anbieter, wie zum Beispiel Boutique Hotels – in Karlsruhe identifiziert. Zuletzt wurden im Hotelgutachten (2024) für das Jahr 2023 379 aktive Airbnb-Einheiten festgestellt – gewerbliche Anbieterinnen beziehungsweise Anbieter eingeschlossen. Aufgrund von Unterschieden in den Quellen und im Hinblick auf die berücksichtigten Anbieterinnen beziehungsweise Anbieter kann aus den Zahlen nur sehr eingeschränkt eine Entwicklung abgeleitet werden. Ob und in welchem Ausmaß die Zahl durch Kurzzeitvermietung potentiell zweckentfremdeter Wohnungen seit 2019 zugenommen hat, ist nicht bekannt.

b. Wie hat sich nach grober Einschätzung der Stadt in den letzten zwei bis drei Jahren der Anteil der leerstehenden Gebäude verändert?

Der von der amtlichen Statistik des Bundes und der Länder ausgewiesene *Wohnungsleerstand* wurde zuletzt bei der Gebäude- und Wohnungszählung im Rahmen des Zensus 2022 erhoben. Dabei wurden sämtliche zum Stichtag 15. Mai 2022 leerstehende Wohnungen erfasst. Darüber hinaus gibt es keine laufende offizielle Statistik, welche die Zahl der leerstehenden Wohnungen in Kommunen erhebt. Eine Entwicklung der Situation bis heute kann also statistisch nicht dargestellt werden. Zum Stichtag 15. Mai 2022 standen 5.094 Wohnungen in Karlsruhe leer, das entspricht einer Leerstandsquote von 3,2 % bezogen auf den Gesamtbestand an Wohnungen in der Fächerstadt. Insgesamt wurden 2022 im Karlsruher Stadtgebiet 590 Wohn- und Nichtwohngebäude ermittelt, in denen alle Wohnungen leer standen. Dies entspricht einer gebäudebezogenen Leerstandsquote von 1,4 %. Überwiegend handelte es sich dabei um leerstehende Ein- und Zweifamilienhäuser. Eigentümerinnen und Eigentümer gaben 2022 vor allem Baumaßnahmen (einschließlich Rückbau/Abriss 49,8 %) oder Verkauf (12,3 %) als Leerstandsgründe an; ein Viertel der leerstehenden Wohnungen in unbewohnten Gebäuden waren den Angaben zufolge innerhalb von drei Monaten bezugsfertig.

Nach Einschätzung der Verwaltung kam es seit dieser letzten statistisch belastbaren Erhebung zu keinen fundamental wirksamen Entwicklungen im Bereich des Wohnungsleerstandes. Generell setzt ein funktionierender Wohnungsmarkt eine gewisse Anzahl an leerstehenden Wohnungen als sogenannte „Fluktuationsreserve“ voraus; diese sollte etwa zwischen zwei und drei Prozent liegen.

Bis 2019 lag die Leerstandsquote in Karlsruhe im Bereich der *Büroflächen* durchschnittlich bei rund drei Prozent, was einer vergleichsweise niedrigen Leerstandsquote entsprach. Dadurch gab es wenig Fluktuationsreserven für anmietungsinteressierte Unternehmen. In den letzten Jahren führte bekanntermaßen eine überdurchschnittliche Neubauaktivität, in Verbindung mit einer durch die multiple Krisensituation gedämpften Nachfrage, zu einem steigenden Büroflächenangebot. Für das Jahr 2024 wurde für Karlsruhe eine Leerstandsquote von knapp unter 6 % ermittelt. Damit liegt Karlsruhe im Hinblick auf den Leerstand von Büroflächen im regionalen Mittelfeld, auch im Vergleich mit anderen Großstädten (siehe Vorlage 2025/0267). Einen relevanten Beitrag zum Flächenangebot leisten weiterhin Untermietflächen, die ebenfalls in der Leerstandsstatistik berücksichtigt werden.

c. Wie hat sich in den letzten zwei bis drei Jahren die Anzahl der Gebäude verändert, die möglicherweise von Büros in Wohnraum verwandelt werden könnten?

Zwischen 2018 und 2023 (für 2024 liegen noch keine Ergebnisse vor) sind durch Umnutzung insgesamt 687 Wohnungen entstanden, davon die Hälfte in den Jahren 2022 und 2023 (344 Wohnungen). Nur 31 Wohneinheiten sind seit 2018 durch Umnutzungen weggefallen. Auch wenn keine Aussagen zur Zahl der umgenutzten Gebäude oder konkret zu Büroflächen getroffen werden können, so wird doch deutlich, dass durch Umnutzungen vor allem in den letzten drei Jahren (Nettozunahme 2021-2023: +531 Wohnungen) Potenziale zur Schaffung von Wohnraum dargestellt haben.

Statistischen Daten, anhand derer das jeweilige Potenzial von Gebäuden mit Büroflächen, die in Wohnraum umgewandelt werden könnten, abgeschätzt werden könnte, liegen nicht vor.

Trotz der Leerstandsentwicklung im Bereich der Büroflächen (s. 4b) ist nicht bekannt, dass größere Büroobjekte in Gänze leer stehen. Somit ist ein deutlicher Trend zur Umnutzung von Objekten nicht erkennbar. Perspektivisch ist aufgrund eines anhaltenden Bürobeschäftigtenwachstums auch nicht von einem signifikanten Leerstandsaufbau auszugehen. Leerstandsrisiken werden sich daher weiterhin vermehrt bei Bestandsobjekten älteren Baujahres mit entsprechenden ESG-Defiziten (Environmental, Social and Governance) abzeichnen.

5. Welche Handlungsmöglichkeiten hätte die Stadt dann, wenn die Satzung gilt?

Mit Inkrafttreten der Satzung könnte die Stadt die Zweckentfremdung von Wohnraum (siehe Frage 3) verbieten und unter Genehmigungsvorbehalt („Verbot mit Genehmigungsvorbehalt“) stellen. Wird dann bekannt, dass Wohnraum ohne Genehmigung zweckentfremdet wird, kann ein Bußgeldverfahren eingeleitet werden. Die Geldbuße kann abhängig vom jeweiligen Verstoß bis zu 100.000 Euro betragen.

6. Welche Kenntnisse hat die Verwaltung über Erfahrungen in anderen Städten Baden-Württembergs mit einer Zweckentfremdungsverbotssatzung?

a. Welche Städte in Baden-Württemberg wenden das Instrument bisher an?

Folgende Tabelle enthält eine Übersicht über die Anwendung von Zweckentfremdungsverbotssatzungen in den 15 größten Städten Baden-Württembergs. Hierbei ist anzumerken, dass aufgrund differenzierter Nachfragestrukturen keine uneingeschränkte Vergleichbarkeit zu Karlsruhe gegeben ist.

	Zweckentfremdungsverbotssatzung?	Zeitpunkt Einführung	Zweckentfremdungstatbestände					Kontrolle Kurzzeitvermietung	
			mehr als 50% Fläche gewerblich	bauliche Veränderung	Fremdenbeherbergung mehr als 10 Wochen	Leerstand länger als 6 Monate	Abbruch	Registrierungspflicht	Anzeigespflicht
Stuttgart	ja	Seit 2016; zuletzt geändert 2020	ja	ja	ja	ja	ja	ja	nein
Mannheim	ja	seit 2021	ja	ja	ja	ja	ja	ja	nein
Karlsruhe	nein								
Freiburg	ja	Seit 2014; zuletzt geändert 2023	ja	ja	ja	ja	ja	ja	nein
Heidelberg	ja	Seit 2016; zuletzt geändert 2021	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Pforzheim	nein								
Heilbronn	nein								
Ulm	nein								
Reutlingen	nein								
Esslingen	ja	Seit 2023	ja	ja	ja	ja	ja	ja	nein
Ludwigsburg	nein								
Tübingen	ja	Seit 2016; zuletzt geändert 2022	nein	ja	ja	ja	nein	ja	nein
Villingen-Schwenningen	nein								
Konstanz	ja	Seit 2015; zuletzt geändert 2025	ja	ja	ja	ja	ja	ja	nein
Aalen	nein								

b. Welche Erfahrungen machten diese Städte bisher, aufgeschlüsselt nach Zweckentfremdungsarten?

Oben genannten Städte mit Zweckentfremdungsverbotssatzung wurde ein Fragenkatalog übermittelt; die folgenden Angaben basieren auf der Einschätzung von drei Anwenderstädten.

Die Städte berichten insgesamt von einem Erfolg der Zweckentfremdungsverbotssatzung, die aus ihrer Sicht ein wichtiges Mittel zur Bekämpfung von Wohnraummangel ist, auch wenn der Aufwand als recht hoch beschrieben wird und sich die Zweckentfremdungsverfahren meist über lange Zeiträume

ziehen können. Die Effektivität der Satzung kann nicht konkret beziffert werden; auch etwaige Abschreckungswirkungen lassen sich nicht messen, werden aber angenommen. Für eine gelingende Umsetzung wird von allen Städten eine ausreichende Personalausstattung als wichtigster Punkt genannt.

Von den Städten wird außerdem berichtet, dass durchaus mit Bußgeldern oder Zwangsgeldern gearbeitet wird. Dabei unterscheiden sich die Antworten hinsichtlich der Anzahl an Verfahren: In manchen Städten werden Verfahren nur in Einzelfällen, beispielsweise bei wiederholten Verstößen, angestoßen. In anderen wird jeder Einzelfall verfolgt. Die Höhe der Zwangsgelder wird dabei als empfindlich und wirkungsvoll beschrieben, steht aber nicht im Verhältnis zum Aufwand und trägt vermutlich eher zum nicht messbaren Abschreckungseffekt bei.

Von dem gewissen Abschreckungseffekt durch die Satzung wird berichtet, dass dieser nicht unerheblich zu sein scheint. Konkret beziffern lässt sich der Effekt in den befragten Städten aber nicht. Die Erfahrungen zeigen, dass ohne eine aktive Vollstreckung der Satzung die Glaubwürdigkeit und der Abschreckungscharakter mit den Jahren abnimmt.

Bis zum 31.12.2001 war die Stadt Karlsruhe durch Landesverordnungen zu einem Gebiet erklärt, in dem die Wohnungsversorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Wohnraum zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet war. Folge davon war, dass die beiden wohnungspolitischen Instrumente „Zweckentfremdungsverbot“ und „Erweiterter Kündigungsschutz bei umgewandelten Mietwohnungen in Karlsruhe“ bis dahin anzuwenden waren. Ab 01.01.2002 zählte Karlsruhe auf Grund statistischer (quantitativer) und qualitativer Merkmale nicht mehr zu dieser Gebietskulisse.

Nachdem die zugrundeliegenden Landesverordnungen am 31.12.2006 Kraft Befristung ihre Gültigkeit verloren, hatte das Land in 2006 zu entscheiden, ob die Verordnungen erneut verabschiedet werden und welche Kommunen hinsichtlich der Wohnraumversorgung als besonders gefährdet gelten sollten. Das seinerzeit zuständige Wirtschaftsministerium bat im Juli 2006 die Stadtverwaltung Karlsruhe um entsprechende Stellungnahme. Diese war damals der Ansicht, dass auf spezifische Teilbereiche des Wohnungsmarkts, in denen das Wohnungsangebot die Nachfrage nur schwer abdeckt, die Stadt Karlsruhe mit verschiedenen kooperativen Instrumenten gezielt Einfluss nehme. Erfahrungsgemäß sei das Zweckentfremdungsverbot verwaltungsintensiv und beeinflusse nur in bescheidenem Umfang die Wohnungsmarktlage – insbesondere könne damit der Erhalt preisgünstigen Wohnraums nur sehr schwer treffsicher gesichert werden. Darüber hinaus sei es schwierig, von Zweckentfremdungen lückenlos Kenntnis zu erhalten.

c. Wie hoch waren die Leerstandsquoten zu dem Zeitpunkt, als andere Städte in Baden-Württemberg eine solche Satzung eingeführt haben?

Angaben zur Leerstandsquote zum erstmaligen Erlass einer Zweckentfremdungsverbotssatzung konnten von den befragten Städten nicht gemacht werden.

7. Welche Personalressourcen wären erforderlich, um eine Zweckentfremdungssatzung zu erarbeiten und um diese dauerhaft durchzusetzen?

Grob gerechnet haben die befragten Kommunen eine Vollzeitstelle je 100.000 Einwohner, die sich mit der Umsetzung der Zweckentfremdungsverbotssatzung befasst. Allerdings wird von allen drei Städten mit Rückmeldung berichtet, dass der Umfang ihrer Fälle ohne Weiteres ausreichen würde, mindestens eine weitere Vollzeitstelle zu beschäftigen. Auch erfolgte der Hinweis, dass mit geringen Personalkapazitäten eine flächendeckende Bearbeitung und konsequente Umsetzung des Zweckentfremdungsverbots nicht möglich ist. Es wurde empfohlen, von Anfang an für ausreichend Personalkapazitäten zu sorgen, um Verdachtsfällen und Meldungen direkt nachgehen zu können. Als besonders zeitintensiv sind hierbei insbesondere Rechercharbeiten auf Internetportalen und anschließende Ordnungswidrigkeitsverfahren einzuschätzen. Auch werden in den Kommunen mit

Antwort teilweise noch andere Stellen mit einbezogen, beispielsweise ist zusätzliche bautechnische oder juristische Unterstützung notwendig.

Wie bereits in der Vorlage 2022/0449 dargestellt, wäre für die Durchsetzung einer Zweckentfremdungsverbotssatzung mit Registrierungspflicht die Einstellung von neuem Personal erforderlich. In Karlsruhe müssten gemäß den Erfahrungswerten der anderen Städte hierfür mindestens drei Personalstellen zusätzlich geschaffen werden, was aufgrund der derzeitigen Haushaltssituation schwer umsetzbar erscheint.