

**Zweckentfremdung von Wohnraum
durch Vermietung als Ferienwohnungen
Erster Bericht und Bestandsaufnahme der
Sonderermittlungsgruppe Ferienwohnungen**

Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 06116

Beschluss des Sozialausschusses vom 07.07.2016 (SB)

Öffentliche Sitzung

I. Vortrag der Referentin

Ausgangslage

In den letzten Jahren beobachten viele Großstädte eine starke Zunahme des Angebots an Ferienwohnungen in ihren Stadtgebieten, die in diversen Internetportalen angeboten werden. Betroffen sind hier touristisch attraktive Metropolen von New York über Paris, Berlin und München.

Gleichzeitig mit diesem Phänomen werden in München zusätzlich in kliniknahen Wohngebieten Wohnungen bevorzugt an Touristen aus dem arabischen Raum und deren Familien vermietet, die sich zu medizinischen Behandlungen in München aufhalten.

Bei beiden Fallkonstellationen handelt es sich um eine Zweckentfremdung von Wohnraum im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Satz 2 Ziffer 3 des Gesetzes über das Verbot der Zweckentfremdung (ZwEWG) und § 4 Abs. 1 Satz 2 Ziffer 3 der Satzung der Landeshauptstadt München über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (ZeS), sofern die Wohnung dauerhaft für Zwecke der Fremdenbeherbergung vermietet wird.

Mit Beschluss der Vollversammlung des Stadtrates vom 08.07.2014 (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 00059) wurden der zuständigen Fachabteilung im Sozialreferat, Amt für Wohnen und Migration, Abteilung Wohnraumerhalt, 5,5 Stellen genehmigt, um diese neue Form der Zweckentfremdungen zu unterbinden.

Aufgrund der Dringlichkeit und Bedeutung dieser Problematik richtete die Abteilung Wohnraumerhalt im Rahmen eines Projektauftrags von zunächst zwei Jahren bereits im Frühjahr 2015 eine Sonderermittlungsgruppe Ferienwohnungen aus dem vorhandenen Personalbestand ein. Mit den folgenden Stellenbesetzungen und nach Einarbeitung wurden jeweils zum 01.06.2015, 01.08.2015 und zum Jahresbeginn 2016 Kolleginnen und Kollegen zugeschaltet.

Die Sonderermittlungsgruppe Ferienwohnungen umfasst aktuell 5,5 Stellen, davon 2 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der QE 2 und 3 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der QE 3, dazu eine Teamleitung mit der Hälfte der üblichen Wochenarbeitszeit.

Zur Unterstützung bei rechtlichen Fragen und Problemen wurde eine Juristin der Stabsstelle Recht des Amtes für Wohnen und Migration benannt, die seither als direkte Ansprechpartnerin u.a. für Fragen der Sonderermittlungsgruppe zur Verfügung steht.

Im Folgenden wird ein erster Bericht über die Organisation und Tätigkeit der Sonderermittlungsgruppe sowie eine Vorausschau über die künftigen Planungen gegeben.

Es kann sich hier aufgrund des kurzen Zeitraums, in dem die Sonderermittlungsgruppe Ferienwohnungen bisher in voller personeller Besetzung tätig werden konnte, nur um die Schilderung der bisherigen Erfahrungen handeln.

Eine abschließende Evaluation des Projektauftrages ist nach so kurzer Zeit noch nicht möglich.

1. Organisation

Ende März 2015 übernahmen die ersten beiden Kolleginnen und Kollegen alle laufenden Ferienwohnungsfälle aus dem Fachbereich Bestandssicherung.

Dabei stellte sich neben den „klassischen Ferienwohnungen“, die an Touristen vermietet werden, als zweite große Gruppe die der „Medizintouristen“ heraus.

Die Vermietung von Ferienwohnungen an Medizintouristen aus den verschiedensten arabischen Ländern in verschiedenen Stadtvierteln hatte bereits enorme Ausmaße angenommen

Durch die nun häufigere Präsenz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vor Ort erhielt das Thema mehr Aufmerksamkeit, was zu weiteren Hinweisen aus der Bevölkerung führte.

Aus praktischen Gründen wurde daher der Aufgabenbereich der Sonderermittlungsgruppe in die Schwerpunkte Medizintourismus und klassische Ferienwohnungsvermietung aufgeteilt.

Im Zuge der Aufnahme der Tätigkeit der Sonderermittlungsgruppe wurden auf vielen weiteren Gebieten Erfordernisse festgestellt, die vom bisher üblichen Verfahrensablauf der Fachabteilung Wohnraumerhalt abweichen. Auf diese Erfordernisse musste reagiert werden.

Zur Bündelung der eingehenden Hinweise und aller Anfragen im Bereich Ferienwohnungen wurde unter ferienwohnungen.soz@muenchen.de eigene E-Mail Adresse eingerichtet.

Aufgrund der sprachlichen Hindernisse mussten die Übersetzung von Informationsmaterial und die Entwicklung eines Fragebogens für die Touristen veranlasst werden.

Zusätzlich ist regelmäßig eine Sprachmittlerin für die arabische Sprache aus dem Sozialreferat bei den Ortsermittlungen im Rahmen von Medizintourismus mit den Kolleginnen und Kollegen vor Ort.

Für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wurde in Zusammenarbeit mit der Münchner Volkshochschule und des Personal- und Organisationsreferates ein speziell zugeschnittener Englischkurs in den Räumen der Fachabteilung durchgeführt.

Notwendige Anpassungen der städtischen EDV, die zur Ermittlung und Recherche der Ferienwohnungen erforderlich sind, wurden bereits beantragt, sind aber noch nicht vollumfänglich vorhanden.

So ist die Ausstattung der Ermittlerinnen und Ermittler mit Tablets/Smartphones mit aktueller Software unbedingt notwendig. Die Geräte inklusive der notwendigen aktuellen Software wurden angefordert.

Da die angebotenen Ferienwohnungen im gesamten Stadtgebiet verteilt sind und aus Gründen der Beweisführung mehrfach aufgesucht werden müssen, ist der Außendienst mit den öffentlichen Verkehrsmitteln sehr aufwendig, sofern dieser in den Außenbezirken durchgeführt wird (z. B. Arabellapark, Oberföhring, Solln, Großhadern etc.). Die Beschaffung eines Kraftfahrzeugs wurde daher in Auftrag gegeben.

2. Zusammenarbeit mit anderen Dienststellen und Behörden

Zur Information über die Rechtslage und bezüglich einer Unterstützung durch andere Referate fanden teilweise mehrfach Gespräche mit dem Kreisverwaltungsreferat (Abt. Gewerbe), dem Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Lokalbaukommission), der Stadtkämmerei als Betreuungsreferat der Städtischen Kliniken, dem Referat für Arbeit und Wirtschaft, dem Kulturreferat sowie den städtischen Wohnbaugesellschaften statt.

Bereits seit Jahren werden vom Kreisverwaltungsreferat, Abt. Gewerbe Anmeldungen von Gewerbebetrieben, die sich auf die Vermittlung von Ferienwohnungen beziehen, schriftlich zugeleitet. Die Personen erhalten von der zuständigen Fachabteilung Wohnraumerhalt ein Anschreiben mit Hinweis auf die Rechtslage.

Des Weiteren hält das Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Lokalbaukommission (LBK) aufgrund jüngster Urteile zur Zweckentfremdung von Wohnraum nun auch ein Einschreiten auf Basis des Bauordnungsrechts für möglich. Hierzu finden aktuell konstruktive Gespräche zwischen den Referaten statt, um konzertiert agieren zu können. Nicht zuletzt kann bei vorliegender Tateinheit auch der höhere Bußgeldrahmen der Baubehörde angewandt werden.

Eine sehr gute Zusammenarbeit besteht seit geraumer Zeit mit den Polizeidienststellen der Stadtbezirke, in denen es aufgrund der Vermietung von Wohnraum an arabische Medizintouristen Unruhe in der Bevölkerung gibt. Es erfolgt ein regelmäßiger Austausch, außerdem sind die Polizeibeamten bei Problemen bezüglich der Personalienfeststellung behilflich. Im April 2016 wurde durch die Abteilung K 93 - Dokumentenprüfungskommission des Polizeipräsidiums München - eine Fortbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Sonderermittlungsgruppe Ferienwohnungen zum Thema Aufenthaltstitel, Visa-Bestimmungen etc. durchgeführt. Durch die Außendiensttätigkeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ergeben sich auch Synergieeffekte mit anderen Behörden. So konnten illegal eingereiste Ausländer, die während der Ortsermittlungen in Wohnungen angetroffen werden, der Polizei gemeldet werden. Bereits seit Jahren bestehen Kontakte mit dem Finanzamt. Mittlerweile gibt es seitens des Bayerischen Landesamtes für Steuern einen direkten Ansprechpartner, dem die entsprechenden Zweckentfremdungsfälle mitgeteilt werden. Es besteht für die Fachabteilung eine Auskunftspflicht gemäß § 116 Abgabenordnung. Eine Mitteilung über einzelne Ergebnisse aufgrund erteilter Hinweise erhält das Sozialreferat, Amt für Wohnen und Migration nicht, jedoch versichert das Finanzamt, dass allen gemeldeten Fällen nachgegangen wird.

Auf Bitten des Sozialreferates hatte Herr Oberbürgermeister Reiter mit dem Generalkonsul der Vereinigten Arabischen Emirate sowohl schriftlich als auch persönlich Kontakt aufgenommen und um Unterstützung in Bezug auf die rechtliche Problematik bei dem Aufenthalt arabischer Medizintouristen in Ferienwohnungen gebeten.

Im August 2015 fand ein Gespräch mit dem Generalkonsul im Rathaus statt, in dem der Generalkonsul seine Mithilfe zugesichert hat.

Die aus den Arabischen Emiraten einreisenden Gäste und das betreuende Personal sollten künftig über die Thematik informiert werden. Die Unterkunft der Gäste sollte bevorzugt in Hotels und Boardinghäusern erfolgen.

3. Information der einschlägigen Internetportale für Ferienwohnungen

Mit dem auf dem Markt vorherrschenden Anbieter Airbnb steht der Fachbereich Wohnraumerhalt in regelmäßigem Austausch. Hinweise auf die in München geltende Rechtslage sowie die Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner der Sonderermittlungsgruppe Ferienwohnungen wurden auf der Informationsseite für Gastgeber des Portals eingestellt.

Alle neu auftretenden Portale, die über das Internet Ferienwohnungen im Stadtgebiet anbieten, werden vom Sozialreferat in einem präventiven Hinweisschreiben über die geltenden Vorschriften informiert.

Nach intensiven Bemühungen konnte in Zusammenarbeit mit dem Direktorium die Werbung von verschiedenen Ferienwohnungs-Anbietern von der offiziellen Website der Landeshauptstadt München (muenchen.de) entfernt werden.

4. Situationsbericht im Bereich Medizintourismus

Hier handelt es sich um eine Situation, die in dieser Ausprägung nur in der Landeshauptstadt München zu finden ist. Für andere vergleichbare deutsche Großstädte stellt der Medizintourismus arabischer Gäste nur eine minimale Randerscheinung dar.

Der Aufenthalt insbesondere arabischer Gäste in München zur medizinischen Behandlung ist seit vielen Jahren üblich. Die Zahlen steigen jährlich an. Gründe für den Zulauf sind der sehr gute Ruf vieler Kliniken und Ärztinnen und Ärzte sowie die hohe Aufenthaltsqualität in der Landeshauptstadt München, die attraktiven Einkaufsmöglichkeiten und die ansprechende Umgebung.

In den letzten Jahren wurde festgestellt, dass die Gäste nicht nur in Hotels logieren, sondern zunehmend auch in Privatwohnungen unterkommen, da sie sich dort freier bewegen können, eigene Kochmöglichkeiten vorhanden sind und es dort keine Personenbegrenzung wie im Hotelbereich gibt.

Eine überschaubare Anzahl von Personen ausländischer Herkunft versucht seit einigen Jahren, im Umgriff von Kliniken Eigentumswohnungen anzumieten. Dabei wird den Eigentümerinnen und Eigentümern häufig nicht mitgeteilt, für welche Art der Nutzung diese Wohnungen angemietet werden.

Diese Wohnungen werden teilweise weitervermietet, in Einzelfällen mutmaßlich auch mit Scheinmietverträgen an Mittelsmänner oder Firmen. Tatsächlich werden dort

jedoch nur Medizintouristen und ihre Familien untergebracht. Kenntnis über derartige Fälle erhalten die Kolleginnen und Kollegen über die Nachbarn der betroffenen Wohnanlagen oder durch eigene Recherchen. Diese Wohnungen werden jedoch üblicherweise nicht in den bekannten Internetportalen o.ä. beworben.

Derzeit wird in zwei Schwerpunktgebieten intensiv ermittelt, nämlich im Arabellapark (in unmittelbarer Nähe des Klinikums Bogenhausen) mit weiterem Umgriff sowie in der Gegend um den Hauptbahnhof (Innenstadtkliniken).

Bei 15 weiteren Anwesen ist davon auszugehen, dass jeweils eine hohe Zahl von Wohnungen zweckentfremdet wird. Das genaue Ausmaß wird sich erst im Zuge der Außendienstermittlungen zeigen, die im Rahmen der personellen Möglichkeiten durchgeführt werden.

Die bekannten Wohnungen müssen wiederholt über längere Zeiträume aufgesucht werden, um die Zweckentfremdung der Wohnungen durch Überlassung an Medizintouristen einwandfrei belegen zu können. Aufgrund der Sprachprobleme erfolgen die Außendienste im Beisein einer Sprachmittlerin.

Bei Weigerung der Bewohnerinnen und Bewohner besteht die Möglichkeit, zur Unterstützung bei der Personalienaufnahme die örtliche Polizei hinzuzuziehen. Die Personalienfeststellung der Gäste ist unerlässlich für die Beweisführung und den damit verbundenen Erlass einer Nutzungsuntersagung. Aufgrund in letzter Zeit zunehmender neuer Problemlagen vor Ort werden in bestimmten Wohnungslagen Außendienste nur noch mindestens zu zweit und gegebenenfalls in Begleitung der Polizei durchgeführt. Dies führt unter anderem zu einem deutlich erhöhten personellen und zeitlichen Aufwand.

Im Bereich Arabellapark wurden mittlerweile sieben Nutzungsuntersagungen erlassen. Die Verfahrensstände sind unterschiedlich. Es muss davon ausgegangen werden, dass in allen Fällen Klagen gegen unsere Bescheide erhoben werden.

Mit Unterstützung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Sonderermittlungsgruppe konnte die Eigentümerin einer Wohnung im Umgriff des Arabellaparks in einem zivilgerichtlichen Verfahren die Räumung ihrer Wohnung erwirken. Die Wohnung war durch ihren Mieter widerrechtlich an Medizintouristen kurzfristig weitervermietet worden.

Dazu ist festzustellen, dass aus verschiedensten Gründen nicht alle

Eigentümerinnen und Eigentümer so kooperativ sind wie in dem angesprochenen Fall.

Zur Darlegung des zeitlichen und personellen Aufwands wird beispielhaft ein laufender Fall dargestellt, dessen Bearbeitung noch vor Gründung der Sonderermittlungsgruppe begonnen hat:

Der Erlass der Nutzungsuntersagung aufgrund Zweckentfremdung der Wohnung durch Vermietung an Medizintouristen erfolgte am 18.11.2014 mit Anordnung des Sofortvollzugs (zum Erlass dieser Nutzungsuntersagung waren vorausgehende Ermittlungen über einen Zeitraum von mehreren Monaten erforderlich).

Der Bescheidsadressat klagte gegen diese Anordnung.

Das Verwaltungsgericht München wies mit Urteil vom 29.07.2015 die Klage zurück.

Die Ablehnung des Antrags auf Zulassung der Berufung durch den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof erfolgte am 07.12.2015.

Seither läuft die Vollstreckung. Es erfolgte die Androhung zweier Zwangsgelder.

Über die Rechtmäßigkeit der zweiten Zwangsgeldandrohung und der Fälligkeitstellung des ersten Zwangsgeldes entschied das Verwaltungsgericht München am 24.02.2016.

Die Klagen wurden abgewiesen.

Da die zweckfremde Nutzung der Wohnung nicht beendet wurde, wurde mit Bescheid vom 08.03.2016 die Ersatzvornahme angedroht. Gegen diesen Bescheid wurde am 29.03.2016 Klage vor dem Verwaltungsgericht München eingereicht.

In seiner Eilentscheidung vom 26.04.2016 hat das Bayerische Verwaltungsgericht zu Gunsten des Antragstellers entschieden.

Die von der Landeshauptstadt München eingelegte Beschwerde vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (2. und abschließende Instanz) wurde am 09.05.2016 rechtskräftig zurückgewiesen.

Die Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichts zugunsten des Antragstellers wurde mit folgender Begründung bestätigt: Das Entfernen der Medizintouristen aus der Wohneinheit sei aufgrund deren Besitzrechts aus dem Mietvertrag mit dem Antragsteller mit den gleichen rechtlichen (und nicht lediglich tatsächlichen) Erfolg nicht durch einen Dritten wie die Landeshauptstadt München, sondern nur durch den Antragsteller selbst. Im übrigen habe Letzterer die Möglichkeit, die zweckfremde Nutzung auch anders – nämlich z.B. durch langfristige Vermietung - zu beenden. Im Ergebnis heißt dies: Die bereits terminierte Räumung musste abgesagt werden. Die bereits erteilten Aufträge an diverse Firmen (Schlüsseldienst, Spedition) sowie an die örtliche Polizeiinspektion mussten storniert werden.

5. Situationsbericht im Bereich „klassische“ Ferienwohnungen

Auf die Problematik bei der Internetrecherche (z.B. keine Adressangaben der angebotenen Wohnungen vorhanden, falsche Fotos in den Anzeigen für Touristen) wurde bereits unter Ziffer 1 eingegangen. Zusätzlich erfolgen die Wohnungsangebote seit geraumer Zeit in Sozialen Foren im Internet. Dazu wäre eine Anmeldung der Ermittlerinnen und Ermittler erforderlich, da ansonsten die Angebote nicht eingesehen werden können.

Die Wohnungen werden zudem auch auf Plattformen im Ausland angeboten. Die Recherchearbeit nimmt in diesem Bereich sehr viel Zeit in Anspruch, zudem die Wohnungen oft mit falschen Bildern und grundsätzlich nicht mit der Adresse beworben werden.

Immer wieder werden Vermittler entdeckt, die mehrere eigene Wohnungen im Stadtgebiet vermieten oder ihre Dienste Eigentümerinnen und Eigentümern anbieten, die selbst nicht den Aufwand der Kurzzeitvermietung betreiben möchten. Diese Anbieter arbeiten häufig mit ständig wechselnden Wohnungen. Jedes Wohnungsangebot muss geprüft werden, da die Vermietung als Ferienwohnung nicht immer dem Verbot der Zweckentfremdung unterliegt (z. B. wenn kein Wohnraum vorliegt oder zu einem früheren Zeitpunkt eine Genehmigung gegen Ersatzwohnraum erteilt wurde).

Häufig werden nach einem Anfangsverdacht auf kurzfristige Vermietung seitens der Vermieterinnen und Vermieter befristete Mietverträge über sechs Monate oder länger vorgelegt, um damit eine angebliche Wohnnutzung zu dokumentieren. Aus verschiedensten Gründen wird jedoch das Mietverhältnis nach wenigen Wochen gekündigt und es gibt dann wieder einen neuen Mietvertrag etc. Diese Fälle müssen regelmäßig überwacht werden, da es sich der Erfahrung nach häufig nur um Scheinmietverträge handelt.

Aufgrund des erforderlichen intensiven Außendienstes, der zur Beweisführung unerlässlich ist, werden die Kolleginnen und Kollegen häufig als Belästigung und Spitzel wahrgenommen. Die Touristen werden von ihren Vermieterinnen und Vermietern darüber informiert, die Wohnungstür nicht zu öffnen, wenn die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zur Ortsermittlung kommen. Ohne die Feststellung, dass sich in der Wohnung wechselnde Touristen aufhalten, kann jedoch kein Verfahren eingeleitet werden. So verläuft der zeitaufwendige Außendienst oft ohne Erfolg.

Bei der Bevölkerung entsteht daher häufig der Eindruck, dass die Behörde hier nicht tätig wird, da z.B. nach einem Hinweis aus der Mieterschaft nichts vor Ort Wahrnehmbares passiert. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind daher bei ihren Ortsermittlungen immer wieder Kritik ausgesetzt, dass „die Stadt nichts tut“. Dabei kann erst ein Verfahren eröffnet werden, wenn über einen längeren Zeitraum der Aufenthalt vieler verschiedener Gäste stichhaltig mit Personalien und Zeugen festgestellt werden kann. Die Kurzzeitvermietung einer Wohnung an Touristen für rund sechs Wochen im Jahr ist genehmigungsfrei.

In besonderen Fällen muss auch die Polizei um Unterstützung gebeten werden. Bei zu erwartenden Problemen bzw. Schwierigkeiten wird der Außendienst auch in diesem Bereich nach negativen Erfahrungen mindestens zu zweit durchgeführt. In Einzelfällen ist eine Einschüchterung der übrigen Hausbewohnerinnen und Hausbewohner festzustellen, die keine Auskünfte unter ihrem Namen geben möchten.

Wenn die Störung durch eine oder mehrere Ferienwohnungen im Anwesen erheblich ist und der Leidensdruck der übrigen Bewohnerinnen und Bewohner steigt, werden im Regelfall mehr Informationen über die Belegungen mit Feriengästen gegeben. Dabei muss seitens des Außendienstes oft schnell reagiert werden, um die Gäste „nicht zu verpassen“.

Der Außendienst findet auch bei den klassischen Ferienwohnungen schon in den Morgenstunden statt, um die Touristen anzutreffen, bevor sie in München unterwegs sind.

Gerade im Außendienst im Bereich der klassischen Ferienwohnungsvermietung kommt die Information der Bürgerinnen und Bürger über die Problematik Zweckentfremdung von Wohnraum sehr zum Tragen.

Allein im Anfangsjahr 2015 konnten durch die eingehende Beratung über die Rechtslage und auch durch die ständige Vor-Ort-Anwesenheit der Kolleginnen und Kollegen die Verfügungsberechtigten von 30 Wohneinheiten dazu gebracht werden, die Vermietung als Ferienwohnung wieder einzustellen und die Wohnungen wieder dem regulären Wohnungsmarkt zur Verfügung zu stellen, ohne dass eine Anordnung erlassen werden musste.

Dies stellt einen großen Unterschied zum Bereich Vermietung von Ferienwohnungen an Medizintouristen dar. Die Vermieter-/Vermittlerseite in diesem Bereich stellt klar, dass sie nicht vor hat, sich an hiesiges Recht zu halten und auf keinen Fall das lukrative Geschäft mit den Medizintouristen aufgeben wird.

Die Verdienstmöglichkeiten in diesem Bereich sind für die Betreiber zu interessant. Es werden hier Tagespreise je nach Wohnung und Saison bis 380,-- Euro bezahlt.

6. Auswertung des Anfangsjahres 2015

Wie bereits erwähnt, hat die Sonderermittlungsgruppe Ferienwohnungen erst Ende März 2015 mit zwei Kolleginnen und Kollegen aus dem Bestand des Fachbereichs die Arbeit aufgenommen. Die Zuschaltung zweier weiterer Kolleginnen und Kollegen erfolgte zum 01.06. und 01.08.2015.

In diesem Zeitraum seit Aufnahme der Tätigkeit der Sonderermittlungsgruppe bis Ende 2015 konnte bei 51 Ferienwohnungen die illegale Nutzung beendet werden und die Wohnungen konnten wieder „normalen“ Wohnzwecken zugeführt werden.

Dabei wurde in 30 Fällen die illegale Ferienwohnungsnutzung aufgegeben, nachdem die Kolleginnen und Kollegen mit den Eigentümerinnen und Eigentümern Verbindung traten und diese über die Rechtslage aufklärten.

In 21 Fällen wurden zweckentfremdungsrechtliche Anordnungen erlassen.

Dabei handelt es sich ausschließlich um klassische Ferienwohnungen.

Im Bereich Medizintourismus gibt es derzeit vier Wohneinheiten, bei denen die Nutzung nach Information über die Rechtslage freiwillig aufgegeben worden ist.

Es wurden in diesem Bereich zudem mittlerweile sieben Nutzungsuntersagungen erlassen.

In nahezu allen Fällen wurde der Rechtsweg beschritten. Die Verfahrensstände sind unterschiedlich (siehe auch die Ausführungen unter Ziffer 4 und die Stellungnahme der Stabsstelle Recht unter Ziffer 9).

Aufgrund des enormen Aufwands im Bereich Medizintourismus sind zur Zeit drei Kolleginnen und Kollegen allein in diesem Bereich beschäftigt.

Es ist festzustellen, dass die bisherigen Erfolge des Sonderermittlungsteams nahezu alle im Bereich der „normalen“, touristischen Ferienwohnungs-Nutzungen lagen.

Im Bereich des Medizintourismus gibt es trotz sehr hohem, personalintensivem Aufwand bisher kaum wahrnehmbare Erfolge, da trotz aller Anordnungen und gewonnenen Prozesse die Nutzungen nicht eingestellt wurden.

Rein verwaltungsökonomisch betrachtet, müsste dies zu der Schlussfolgerung führen, das Personal verstärkt in dem erfolgversprechenden Bereich der Ferienwohnungen, die auf einschlägigen Portalen angeboten werden, einzusetzen und den Medizintourismus nur noch mit eingeschränktem Personaleinsatz zu verfolgen.

7. Online-Petition des Mietervereins München e.V. und betroffener Mieterinnen und Mieter „Wohnraum für Münchner statt für Medizintouristen – Durchsetzung

der Zweckentfremdungssatzung“

Eine vom Münchner Mieterverein e.V. mit initiierte Online-Petition wurde Ende März 2016 mit 2.061 Unterstützerinnen und Unterstützern beendet.

Ziel der Petition war die Durchsetzung der Verschärfung des Zweckentfremdungsgesetzes auf Landesebene und der städtischen Zweckentfremdungssatzung sowie eine

entschlossenerere Anwendung der Satzungsvorschriften durch die Verwaltung.

Der Mieterverein e.V. wurde vom Sozialreferat, Amt für Wohnen und Migration, schriftlich um seine Vorschläge zu einer Gesetzesänderung gebeten, damit diese in späteren Verfahren mit berücksichtigt werden können.

8. Bußgeldverfahren

Bekannt gewordene Verstöße gegen die Zweckentfremdungssatzung werden im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten konsequent geahndet.

Zwischenzeitlich hat die Bußgeldstelle des Amtes für Wohnen und Migration in 45 Fällen der ungenehmigten Nutzung als Ferienwohnungen Bußgeldbescheide mit einer Höhe von insgesamt 228.116,-- Euro erlassen.

In Fällen des Medizintourismus bewegte sich das verhängte Bußgeld dabei zwischen 7.000,-- und 50.000,-- Euro.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass das verhängte Bußgeld immer abhängig ist von der Bedeutung der Ordnungswidrigkeit, dem Vorwurf, der die Täterin und den Täter trifft und von den wirtschaftlichen Verhältnissen der Täterin bzw. des Täters festgesetzt werden muss.

9. Gerichtsverfahren

Momentan sind beim Amt für Wohnen und Migration 24 (noch laufende oder bereits abgeschlossene) Gerichtsverfahren im Zusammenhang mit der Sonderermittlungsgruppe Ferienwohnungen (Stand 27.05.2016) anhängig. Hiervon betreffen vier Verfahren die klassischen Ferienwohnungen und 17 Verfahren den Bereich Medizintourismus. Es handelt sich sowohl um Eil- als auch um Hauptsacheverfahren, für die bei Gericht unterschiedliche Aktenzeichen vergeben werden.

Von den vier Verfahren aus dem Bereich klassische Ferienwohnungen wurden zwei Eilverfahren zu Gunsten der Landeshauptstadt München entschieden.

In den beiden Hauptsacheverfahren liegt bislang keine abschließende Entscheidung

vor. In der Regel wird aber im Hauptsacheverfahren keine andere rechtliche Beurteilung als im Eilverfahren vorgenommen.

Von den 20 Verfahren aus dem Bereich Medizintourismus sind 12 Verfahren nach momentanem Stand ohne abschließende Entscheidung. Fünf der Verfahren wurden zu Gunsten der Landeshauptstadt München entschieden, davon eines in der zweiten Instanz vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof. Ein Verfahren wurde wegen Klagerücknahme eingestellt. In einer aktuellen Entscheidung (vgl. oben) wurde ein Verfahren sowohl in der 1. als auch in der 2. abschließenden Instanz zugunsten des Verfügungsberechtigten der Wohnung entschieden (d.h. die angedrohte Räumung durfte nicht durchgeführt werden).

Insgesamt bestätigen die Gerichtsentscheidungen zugunsten der Landeshauptstadt München die vertretene Rechtsposition, dass es sich sowohl bei der Überlassung an Medizintouristen als auch bei der klassischen Ferienwohnungsvermietung ohne die erforderliche Genehmigung um eine zweckfremde Nutzung handelt.

Weiterhin ist erkennbar, dass die Klagefreudigkeit insbesondere im Bereich Medizintourismus sehr hoch ist. Fast jede zweckentfremdungsrechtliche Anordnung der Landeshauptstadt München ist Gegenstand einer gerichtlichen Überprüfung. Trotz dieser bislang guten Bilanz zeigt sich, dass Schwierigkeiten bei den Ermittlungen und Sachverhaltsklärung sowie im Vollzug auftreten. Die aktuelle Entscheidungslage vor Gericht zeigt, dass die Verwaltung hier komplexe sachliche wie rechtliche Problemlagen bewältigen muss, in denen sich noch keine ständige Rechtsprechung gefestigt hat.

Es wird nun – insbesondere vor dem Hintergrund der aktuellen Gerichtsentscheidungen – in Zusammenarbeit zwischen Fach- und Rechtsabteilung bewertet, welches weitere Vorgehen erfolgversprechend erscheint. Geprüft werden Anpassungen in den Bescheiden sowie die Anwendung von weiteren Zwangsmitteln wie der Ersatzzwangshaft. Ferner wird ein gemeinsames Vorgehen mit der Stadtkämmerei festgelegt, welche für die Beitreibung der festgesetzten Zwangsgelder zuständig ist.

10. Vorschläge zur Anpassung des Bayerischen Gesetzes über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (ZwEWG)

Zur Vereinfachung des behördlichen Verfahrens ist eine Anpassung der bestehenden Regelungen (ZwEWG und ZeS) erforderlich. Wichtig ist zunächst die Erweiterung der gesetzlich normierten Auskunftsrechte (Art. 4

Satz 1 ZwEWG i. V. m. § 12 Abs. 1 ZeS). Bislang haben nur die dinglich Verfügungsberechtigten und die Besitzerinnen und Besitzer Auskünfte zu erteilen bzw. Unterlagen vorzulegen. Insbesondere für die Ermittlungen im Bereich der klassischen Ferienwohnungen kann es eine erhebliche Erleichterung sein, wenn

grundsätzlich auch Dienstanbieter von Telemedien wie airbnb o. ä. zur Auskunftserteilung und zur Vorlage von Unterlagen verpflichtet werden können.

Zweck ist, dass Vermieterinnen und Vermieter, die im Internet keine Adresse angeben, besser ausfindig gemacht werden können. Von einer solchen Regelung dürfte auch ein gewisser Abschreckungseffekt ausgehen. Ähnliche Befugnisse finden sich bereits im Hamburgischen Wohnraumschutzgesetz und – seit Kurzem – auch im Berliner Zweckentfremdungsverbot-Gesetz. Auch der Kreis der Mitwirkungspflichtigen könnte um Verwalterinnen und Verwalter und Vermittlerinnen und Vermittler ergänzt werden.

Ebenso könnte die Erweiterung des Ordnungswidrigkeiten-Tatbestandes erwogen werden (Art. 5 ZwEWG i. V. m. § 14 ZeS). So bestünde die Möglichkeit – ebenfalls analog der Regelungen in Hamburg und Berlin – bereits das Anbieten bzw. das Bewerben einer Wohneinheit als Ferienwohnung zu verfolgen und zu ahnden. Die langwierigen Ermittlungen zur Feststellung der konkreten Nutzungsverhältnisse würden entfallen und die Verfahrensdauer würde verkürzt.

Die Regelungen im Hamburgischen Wohnraumschutzgesetz und im Berliner Zweckentfremdungsverbot-Gesetz sehen auch eine Entfernungspflicht von ordnungswidrigen Angeboten und Werbung im Internet durch die Plattformbetreiber vor.

Ferner werden die Verfahren insbesondere im Bereich des Medizintourismus durch verspätete Vorlage von Unterlagen sehr in die Länge gezogen. In vielen Fällen erfolgt keinerlei Mitwirkung. Zweckdienlich wäre hier, die Verletzung der Mitwirkungspflichten (Art. 4 Satz 1 ZwEWG i. V. m. § 12 Abs. 1 ZeS) mit einem Bußgeld zu sanktionieren.

Weiter sollte aufgrund der Eilbedürftigkeit in den zweckentfremdungsrechtlichen Verfahren die gesetzliche Anordnung des Sofortvollzugs festgelegt werden. Bislang muss die Anordnung des Sofortvollzugs im Einzelfall begründet werden und ist gerichtlich überprüfbar.

Der Bußgeldrahmen sollte auf 100.000 € erweitert werden.

Vor dem Hintergrund der oben dargestellten Entscheidung (vgl. Seite 7 Ziffer 4) sollte auch eine Erweiterung der Vollstreckungsmöglichkeiten (insbesondere zur Durchführung von Räumungen) eingeführt werden.

Eine Ergänzung der ZeS um die oben dargestellten Aspekte ist auf Satzungsebene nicht möglich. Es bedürfte einer Änderung des Landesgesetzes (ZwEWG).

Belastbare Ergebnisse aus Hamburg oder Berlin, dass sich mit den dargestellten Maßnahmen die erhofften Erleichterungen bei den Ermittlungen und im Vollzug ergeben, liegen derzeit noch nicht vor (siehe auch Ziffer 11).

Im Rahmen der laufenden Gerichtsverfahren und im weiteren Verwaltungsvollzug könnte sich zusätzlicher Anpassungsbedarf ergeben.

Das ZwEWG tritt mit Ablauf des 30.06.2017 außer Kraft. Aufgrund einer Initiative des Stadtrats der Landeshauptstadt München hat sich Herr Oberbürgermeister Reiter bereits mit Schreiben vom 23.07.2014 wegen einer Verschärfung des Gesetzes an die Bayerische Staatsregierung gewandt. Der Bayerische Staatsminister des Innern, Herr Joachim Herrmann, sah zum damaligen Zeitpunkt keinen Bedarf für eine Verschärfung des Gesetzes. Gleichwohl hat er Herrn Oberbürgermeister Reiter gebeten, bis zum 30.06.2016 über die Erfahrungen der Verwaltung, insbesondere mit den Regelungen zur Fremdenbeherbergung, zu berichten.

Der Bericht an das Bayerische Staatsministerium des Innern erfolgt auf der Grundlage dieser Beschlussfassung. Es werden dabei auch die genannten Punkte zur Verschärfung des geltenden Zweckentfremdungsrechts gefordert.

11. Erfahrungen anderer Großstädte

Auswertbare Erfahrungen anderer deutscher Großstädte sind mit Einschränkungen und nur im Bereich der „klassischen“ Ferienwohnungen vorhanden.

In Hamburg wurde im Zeitraum von 2012 bis 2015 in vier Bezirksämtern ein Schwerpunktprojekt Ferienwohnungen durchgeführt. Eine Evaluation bzw. auswertbare Abschlussberichte der einzelnen Bezirke liegen nicht vor.

Aufgrund fehlender Personalressourcen in den Bezirken (Personal wurde abgezogen für die Flüchtlingsproblematik und es wurde ein neues Schwerpunktthema Arbeiterunterkünfte in Außenbezirken festgelegt), erfolgt derzeit keine intensive Bearbeitung im Bereich Ferienwohnungen mehr.

In Berlin besteht eine Übergangsfrist für die Betreiber von Ferienwohnungen bis zum

30.04.2016, d.h. es gab bisher von den Behörden keinerlei rechtlichen Eingriff in diesem Bereich.

Derzeit gibt es daher leider im Bundesgebiet keine best practice-Beispiele. Die Landeshauptstadt München nimmt hier zum wiederholten Mal eine Vorreiterrolle ein.

12. Fazit

Eine durchgreifende Systematik im Hinblick auf die Herangehensweise der Sonderermittlungsgruppe Ferienwohnungen konnte bisher nicht entwickelt werden. Priorisierung und Planung der Aufgaben wurden durch die vorliegenden Realitäten bestimmt. Es ergaben sich durch aktuelle Hinweise immer wieder neue Probleme und Aufgaben, auf die zeitnah reagiert werden musste.

Gleichwohl ermitteln die Kolleginnen und Kollegen im „klassischen“ Ferienwohnungsbereich bei gewerbsmäßigen Vermittlungen von mehreren Wohnungen im Stadtgebiet verstärkt, um das lukrative Geschäftsmodell einiger Anbieter zu beenden und damit auch ein Signal zu setzen.

Gerade in dem Bereich der „klassischen“ Ferienwohnungen ist die Beratung von Bürgerinnen und Bürgern sehr wichtig, um über die Rechtslage aufzuklären. Die Ergebnisse zeigen, dass die Kolleginnen und Kollegen dabei einen erfolgreichen Weg beschreiten.

Aufgrund der personellen Ressourcen kann die Beratung/Öffentlichkeitsarbeit jedoch in diesem Bereich noch nicht so durchgeführt werden, wie das wünschenswert wäre.

Im Bereich Medizintourismus ist keinerlei Einsicht der Betreiber ersichtlich. Der Personalaufwand im Verhältnis zum Ergebnis ist enorm und müsste noch wesentlich verstärkt werden. Es handelt sich bei den Betreibern um einen vernetzten Personenkreis in einem Milieu, das keinen oder nur geringen Respekt gegenüber der hiesigen Rechtsordnung hat.

13. Ausblick

Es ist abzusehen, dass der im Projektauftrag geplante Zeitraum von zwei Jahren nicht ausreicht, um die derzeit angelaufenen Zweckentfremdungsfälle abzuschließen und die Gesamtproblematik auf ein Mindestmaß zu minimieren.

Aufgrund der Vielzahl der erforderlichen Außendienste (im Berichtsjahr 2015 fanden 428 Ortsermittlungen statt) und der Tatsache, dass bisher gegen eine Vielzahl der erteilten Nutzungsuntersagungen Rechtsmittel eingelegt wurden, ist davon auszugehen, dass die Tätigkeit der Sonderermittlungsgruppe verlängert werden muss.

Zudem sind aufgrund der äußerst lukrativen Einnahmemöglichkeiten in diesem Bereich die Anbieter der Ferienwohnungen sehr kreativ in ihren Bemühungen, ihre Tätigkeit den Behörden gegenüber zu verschleiern bzw. sich ständig neue Wege zu suchen, ihre Geschäfte fortzuführen.

Mit Antrag vom 10.07.2015 wurde von Frau Stadträtin Beatrix Zurek und Herrn Stadtrat Christian Müller die Einrichtung einer Anlaufstelle zur Bekämpfung der Zweckentfremdung beantragt, die im Zusammenwirken mit der Sonderermittlungsgruppe Ferienwohnungen unter anderem bei der Beratung von Bürgerinnen und Bürgern betroffener Stadtviertel tätig werden soll. Sofern die damit verbundene Personalzuschaltung genehmigt wurde und die Stellenbesetzungen erfolgen konnten, können insbesondere die Beratung der Bürgerinnen und Bürger sowie Präventivmaßnahmen und die Öffentlichkeitsarbeit weiter ausgebaut werden (s. Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 04343).

Auch nach einer evtl. weiteren Personalzuschaltung für die beantragte Anlaufstelle zur Bekämpfung der Zweckentfremdung sind die Ressourcen aufgrund der überaus langwierigen und schwierigen Ermittlungen auf Basis der geltenden Rechtslage nicht ausreichend, um auch nur annähernd das Stadtgebiet München gleichmäßig abdecken zu können.

Das Sozialreferat plant daher für den Herbst 2016 eine erneute Befassung des Stadtrates der Landeshauptstadt München mit der Bitte um Schaffung weiterer Stellen für das Sonderermittlungs-Team Ferienwohnungen.

Anhörung des Bezirksausschusses

In dieser Beratungsangelegenheit ist die Anhörung eines Bezirksausschusses nicht vorgesehen (vgl. Anlage 1 der BA-Satzung).

Eine rechtzeitige Übermittlung der Beschlussvorlage nach Nr. 2.7.2 der AGAM war aufgrund umfangreicher verwaltungsinterner Abstimmungen nicht möglich.

Eine Behandlung in der heutigen Sitzung ist jedoch erforderlich, weil die Kontaktaufnahme mit der Bayerischen Staatsregierung aufgrund des anlaufenden Gesetzgebungsverfahrens noch vor der Sommerpause erfolgen muss.

Dem Korreferenten, Herrn Stadtrat Müller, dem Verwaltungsbeirat, Herrn Stadtrat Offman, der Frauengleichstellungsstelle und dem Sozialreferat/Stelle für interkulturelle Arbeit ist ein Abdruck der Sitzungsvorlage zugeleitet worden.

II. Antrag der Referentin

1. Von dem Bericht und der weiteren Vorgehensweise bei Zweckentfremdungen durch Vermietung als Ferienwohnungen wird Kenntnis genommen.
2. Der Oberbürgermeister wird gebeten, sich gegenüber der Bayerischen Staatsregierung und gegenüber dem Bayerischen Landtag für eine Fortentwicklung des Bayerischen Gesetzes über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum wie unter Ziffer 10 des Vortrags beschrieben einzusetzen.
3. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss

nach Antrag.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Die Vorsitzende

Die Referentin

Christine Strobl
Bürgermeisterin

Dorothee Schiwy
Berufsm. Stadträtin

IV. Abdruck von I. mit III.

über den Stenographischen Sitzungsdienst
an das Direktorium – Dokumentationsstelle
an die Stadtkämmerei
an das Revisionsamt
z.K.

V. Wv. Sozialreferat

1. Die Übereinstimmung vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.

2. **An das Sozialreferat, S-III-MI/IK**
An die Frauengleichstellungsstelle

z.K.

Am

I.A.