

Vollzug der Zweckentfremdungssatzung

Vollzug der Erhaltungssatzungen

Genehmigungsvorbehalt bei Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen in Erhaltungssatzungsgebieten Verordnung zur Stärkung des städtebaulichen Milieuschutzes vom 04.02.2014

Bekanntgabe der Jahresstatistik 2016

Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 08700

Bekanntgabe in der Sitzung des Sozialausschusses vom 22.06.2017

Öffentliche Sitzung

I. Vortrag der Referentin

Am 25.10.1995 beschloss die Vollversammlung, dass dem Stadtrat jährlich eine Übersicht über den Vollzug der Zweckentfremdungsverordnung (seit 2009: Zweckentfremdungssatzung) bekannt zu geben ist. Diese Übersicht soll nach Beschluss des Sozialausschusses vom 05.06.2014 und der Vollversammlung vom 08.07.2014 (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 00059) genauer auf den Wohnraum eingehen, bei dem die Zweckentfremdung verhindert werden konnte und dieser nach Stadtbezirken unterteilt werden.

Am 08.07.2014 beschloss die Vollversammlung (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 00431), dass dem Stadtrat jährlich ein Bericht über die Erfahrungen mit dem neu eingeführten Genehmigungsvorbehalt bei Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen in Erhaltungssatzungsgebieten vorzulegen ist.

Darüber hinaus werden alle übrigen Vollzugszahlen des Fachbereichs Bestandssicherung hinsichtlich des Vollzugs der 21 derzeit gültigen Erhaltungssatzungen dargestellt.

1. Vollzug der Zweckentfremdungssatzung

1.1 Neue Entwicklung

Der Erhalt von Bestandswohnraum ist ein zentrales Anliegen der Münchner Wohnungspolitik. Seit 1972 gilt im Bereich der Landeshauptstadt München das

Zweckentfremdungsverbot als ein wichtiges Instrument der Wohnungsbestandssicherung. Die Bekämpfung der Zweckentfremdung von Wohnraum hat im Sozialreferat oberste Priorität.

Während früher überwiegend die gewerbliche Nutzung von Wohnraum oder der Leerstand verfolgt wurden, ist in den letzten Jahren, wie in allen touristisch attraktiven Großstädten, zusätzlich eine starke Zunahme von Zweckentfremdungen durch die Nutzung von Wohnraum als Ferienwohnungen zu beobachten. 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. Auch hier handelt es sich in der Regel um Zweckentfremdungen im Sinne der Satzung der Landeshauptstadt München über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (ZeS).

1.2 Maßnahmen des Sozialreferates im Überblick

Das Sozialreferat reagierte auf diese Entwicklungen mit verschiedenen Maßnahmen, die im Folgenden dargestellt werden:

- Sonderermittlungsgruppe

Aufgrund der Dringlichkeit und Bedeutung dieser Problematik richtete die Abteilung Wohnraumerhalt des Amtes für Wohnen und Migration im Rahmen eines Pilotprojektes bereits im Frühjahr 2015 aus dem vorhandenen Personalbestand eine Sonderermittlungsgruppe ein, die seit Anfang 2016 mit zugeschaltetem Personal voll besetzt ist.

Die seit 2016 mit voller Besetzung arbeitende Sonderermittlungsgruppe Ferienwohnungen bearbeitet alle Hinweise auf hotelähnliche Nutzungen im gesamten Stadtgebiet. Neben der illegalen Nutzung als Ferienwohnung stellen die sogenannten „Medizintouristen“ einen weiteren Aufgabenschwerpunkt dar. Örtliche Schwerpunkte liegen hier in den Stadtbezirken 13 (Bogenhausen) und 2 (Innenstadt, Bahnhofsviertel).

Eine Auswertung der Internet-Plattformen und der Erfahrungswerte aus der praktischen Tätigkeit führen zu der qualitativen Schätzung, dass bei maximal 1.000 Wohneinheiten, der begründete Anfangsverdacht einer Zweckentfremdung naheliegt. Dazu kommen noch rund 300 Wohneinheiten, die in der unmittelbaren Umgebung der Kliniken durch sogenannte „Medizintouristen“ zweckentfremdet werden (Stand: Februar 2017).

Der generalpräventive Effekt der öffentlichkeitswirksamen Arbeit der Sonderermittlungsgruppe kann zwar nicht beziffert werden, die in dem Fachbereich zusammen fließenden Informationen lassen jedoch den Schluss auf eine nicht unerhebliche Größenordnung zu. Viele Anfragen von Bürgerinnen und Bürgern haben das Ziel, sich über die Rechtslage zu informieren, um nicht gegen geltendes Recht zu verstoßen.

Im Beobachtungszeitraum (2016) wurden 88 Ferienwohnungsnutzungen unterbunden und die Wohneinheiten wieder Wohnzwecken zugeführt.

Ein ausführlicher Erfahrungsbericht hierzu wurde dem Sozialausschuss zuletzt mit den Sitzungsvorlagen Nr. 14-20 / V 06116 (am 07.07.2016) und Nr. 14-20 / V 05928 (am 09.06.2016) vorgelegt.

- Verschärfung des Vollzuges

Durch diese neue Dimension der Zweckentfremdung von Wohnraum hat der Fachbereich neue Wege sowohl in der Ermittlungsarbeit als auch im Vollzug eingeschlagen.

Ermittlungen vor Ort werden häufig von Sprachmittlern begleitet und aufgrund von tätlichen und verbalen Angriffen durch die Polizei abgesichert. Gegen die Vielzahl der ergangenen

Nutzungsuntersagungen wurden Klagen vor dem Verwaltungsgericht und in einem Fall vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof erhoben. Diese Fälle mussten jeweils mit großem Aufwand auch seitens der Stabsstelle Recht des Amtes für Wohnen und Migration bearbeitet werden, da sie Vorbildcharakter für die Behandlung ähnlich gelagerter Fallkonstellationen haben. Im Jahr 2016 wurden 22 Gerichtsverfahren erfolgreich abgeschlossen.

Über die rechtliche Einschätzung durch die Verwaltungsgerichte besteht inzwischen eine weitgehende Rechtssicherheit. Probleme stellt allerdings bis heute der Vollzug der rechtswirksamen Anordnungen dar, wenn die Bescheidsadressaten die Anordnungen des Sozialreferates ignorieren.

Hier konnte das üblicherweise angedrohte Zwangsgeld genausowenig zu einer Aufgabe der illegalen Nutzung motivieren, wie der Erlass von Bußgeldbescheiden in Höhe von maximal 50.000.- €. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass das verhängte Bußgeld immer abhängig ist von der Bedeutung der Ordnungswidrigkeit (z.B. Größe der Wohnung, Dauer der Zweckentfremdung), dem Vorwurf, der die Täterin bzw. den Täter trifft, und von den wirtschaftlichen Verhältnissen der Täterin bzw. des Täters.

Die Bußgeldbescheide konnten in Anzahl und Höhe der Festsetzungen deutlich gesteigert werden:

2014	19 Bußgeldbescheide	mit Festsetzungen i. H. v. 97.100.- €
2015	36 Bußgeldbescheide	mit Festsetzungen i. H. v. 129.550.- €
2016	39 Bußgeldbescheide	mit Festsetzungen i. H. v. 396.350.- €

Für 2017 ist aller Voraussicht nach wiederum mit einer Steigerung zu rechnen, für 2018 wird dabei ein größerer Spielraum durch die Novellierung des Zweckentfremdungsrechts auf Landesebene eröffnet werden, die Bußgeldbescheide bis zu einer Höhe von maximal 500.000.- € vorsieht.

Weil die Zwangsgeldandrohung nicht die erwünschte Wirkung, nämlich die Aufgabe der

zweckfremden Nutzung, hatte, ordnete das Sozialreferat als weiteres Zwangsmittel die Ersatzvornahme durch Räumung an.

Die bereits terminierte und mit diversen anderen Beteiligten (Schlüsseldienst, Spedition, Polizei) vorbereitete Räumung musste auf Grund einer Entscheidung sowohl des Verwaltungsgerichtes als auch des Verwaltungsgerichtshofes (2. Instanz) abgesagt werden. Deshalb wird nun in geeigneten Fällen beim Verwaltungsgericht die Anordnung von Ersatzzwangshaft beantragt werden, damit die Anordnungen durchgesetzt werden können.

- Plattform für Meldungen

Darüber hinaus wird derzeit intensiv an einer besseren technischen Ausstattung des Fachbereiches gearbeitet und die Einführung einer Internet-Meldeplattform für Bürgerinnen und Bürger ist für den Jahresanfang 2018 geplant (siehe Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 08775). Damit wird den Münchnerinnen und Münchnern ein neuer, unkomplizierter Kommunikationsweg zum Sozialreferat eröffnet werden.

- Neues Zweckentfremdungsgesetz zum 01.07.2017

Im Zuge der Neufassung des Zweckentfremdungsgesetzes zum 01.07.2017 hat das Sozialreferat den engen Kontakt zur Obersten Baubehörde des zuständigen Staatsministeriums des Inneren, für Bau und Verkehr genutzt, um von den bisherigen Erfahrungen aus der Praxis zu berichten und weitere Eingriffsmöglichkeiten für die Verwaltung zu fordern, damit der Vollzug der Anordnungen gewährleistet werden kann. Wiederholt wurde der Wunsch verdeutlicht, dass eine explizite Rechtsgrundlage notwendig ist, um eine Zweckentfremdung auch tatsächlich beenden zu können (Stichwort Räumung). Auf Wunsch des Sozialreferates sollten daneben Auskunftspflichten für Verwalter und Plattformbetreiber eingeführt werden, so dass künftig ein schneller Zugriff auf die Zweckentfremder möglich ist. Eine Anhebung des Bußgeldrahmens auf 500.000.- € wurde ebenfalls gefordert.

Weitere Forderungen des Sozialreferates wurden mit Unterstützung des Oberbürgermeisters an die Staatsregierung übermittelt. Eine entsprechende Berücksichtigung in dem neuen Zweckentfremdungsgesetz bleibt abzuwarten. Die derzeit im Gesetzentwurf der Staatsregierung vorgesehenen Regelungen reichen aus Sicht des Sozialreferates nicht aus, um der Landeshauptstadt München den gewünschten Durchgriff in Ausnahmefällen zu ermöglichen.

1.3 Statistik für das Jahr 2016

Durch die Außendienstmitarbeiterinnen und Außendienstmitarbeiter sind **24.982 Wohneinheiten überprüft** worden.

Im Jahr 2016 konnten insgesamt 244 Wohneinheiten mit einer Gesamtwohnfläche von 16.009 m² Wohnfläche vor einer Zweckentfremdung geschützt werden bzw.

dem Wohnungsmarkt erfolgreich wieder zugeführt werden. Dabei wurden 88 gewerblich genutzte Wohneinheiten und 68 leerstehende Wohneinheiten wieder dem Wohnungsmarkt zugeführt. Dazu konnte die Nutzung von 88 Wohneinheiten als Ferienwohnung beendet werden. Auf Stadtbezirke verteilt ergibt sich folgende Übersicht:

Dem Wohnungsmarkt wieder zugeführte Wohneinheiten:

Stadtbezirk	Gewerbe	Leerstand	Ferienwohnung
1	1	5	2
2	26	3	30
3	5	1	6
4	11	10	4
5	6	1	2
6	1		2
7	1	2	1
8	1	1	1
9	1	2	1
10			
11			
12	1	8	2
13	1	13	27
14			1
15	3		1
16			
17	14		
18	1	2	1
19	3		2
20		8	2
21		8	3
22	5	2	
23	5		
24	1	1	
25	1	1	

Stadtbezirk	Gewerbe	Leerstand	Ferienwohnung
Summe	** Expression is faulty **	** Expression is faulty **	** Expression is faulty **

Die jeweiligen Bezirksausschüsse wurden, wie in der Satzung für die Bezirksausschüsse der Landeshauptstadt München festgelegt, in den einzelnen Verfahren beteiligt.

Darüber hinaus wurden im Jahr 2016 noch folgende Zweckentfremdungsgenehmigungen erteilt:

Abbruchgenehmigungen:	455 Bescheide	810 Wohneinheiten
Nutzungsänderungen:	23 Bescheide	50 Wohneinheiten

Diese Genehmigungen wurden überwiegend gegen die Erstellung von Ersatzwohnraum erteilt. Lediglich für zwei Wohneinheiten wurde eine einmalige Ausgleichszahlung in Höhe von 158.230 Euro geleistet, bei zwölf Wohneinheiten wurde die gewerbliche Nutzung vorübergehend gegen Zahlung einer laufenden Ausgleichszahlung in Höhe von insgesamt 64.399 Euro genehmigt. Die Erhöhung der Ausgleichszahlung zum 01.01.2014 zeigt also die erwünschte Wirkung, die Verfügungsberechtigten sind nicht mehr bereit den erhöhten Betrag zu leisten und erstellen stattdessen Ersatzwohnraum oder verzichten auf die gewerbliche Nutzung. Die Ausgleichszahlungen werden zweckgebunden für die Schaffung neuen Wohnraumes im Kommunalen Wohnungsbauprogramm (KommPro) verwendet.

Für 179 Wohneinheiten mussten sogenannte Negativatteste erteilt werden, das heißt, für diese Einheiten sind die zweckentfremdungsrechtlichen Bestimmungen der vorgenannten Satzung nicht anwendbar. Dabei handelte es sich überwiegend um Hausmeisterwohnungen in ansonsten gewerblich genutzten Anwesen oder Wohneinheiten, die bereits seit vor 1972 (Einführung des Zweckentfremdungsverbotes) gewerblich genutzt wurden.

2. Vollzug der Erhaltungssatzungen

Mit dem Instrument der Erhaltungssatzung soll die Modernisierung von Altbauten so gesteuert werden, „dass die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung erhalten bleibt, wenn dies aus besonderen städtebaulichen Gründen erforderlich ist“ (so genannter Milieuschutz). Geplante Modernisierungsmaßnahmen werden daher einer zusätzlichen Genehmigung unterzogen, die das Sozialreferat, Amt für Wohnen und Migration, Abteilung Bestandssicherung erteilt.

Die Zahl der Erhaltungssatzungsgebiete erhöhte sich von 14 Gebieten im Jahr 2013 auf mittlerweile 21 Gebiete (Stand 16.02.2017). Die Abteilung überwacht hier rund 141.000 Wohnungen (zum Vergleich: Im Jahr 2013 waren es noch rund 94.000 Wohnungen).

Im Jahr 2016 wurden für 325 Wohneinheiten Genehmigungen zu Maßnahmen erteilt, die nicht baugenehmigungspflichtig sind (z. B. Grundrissveränderungen, Fenster- und Elektrikerneuerung, Baderneuerungen).

Für baugenehmigungspflichtige Umbaumaßnahmen in 1.759 Wohneinheiten wurde die erhaltungssatzungsrechtliche Zustimmung erteilt (z. B. für den Anbau von Balkonen, den Einbau von Aufzügen und Fassadendämmungen im Rahmen der energetischen Sanierung). Dabei wurde durch ausführliche Beratung der Antragstellerinnen und Antragsteller meist im Vorfeld eine Lösung gefunden, die den Vorschriften der Erhaltungssatzung entspricht. Dies ist aber mit einem hohen Zeitaufwand für Beratung verbunden. Im Jahr 2016 wurden rund 1.815 Beratungsgespräche geführt. In drei Fällen mussten die beantragten Maßnahmen abgelehnt werden.

3. Genehmigungsvorbehalt bei Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen in Erhaltungssatzungsgebieten

3.1 Ausgangslage

§ 172 Abs. 1 Satz 4 des Baugesetzbuches (BauGB) ermächtigt die Landesregierungen, durch Rechtsverordnung einen Genehmigungsvorbehalt für die Begründung von Wohnungs- und Teileigentum gemäß § 1 Wohnungseigentumsgesetz (WEG) in Satzungsgebieten nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB, den Bereichen der Milieuschutzsatzungen, einzuführen.

Am 04.02.2014 beschloss der Ministerrat der Bayer. Staatsregierung den Erlass der Verordnung zur Stärkung des städtebaulichen Milieuschutzes. Die Wirkungen der Verordnung traten zum 01.03.2014 in Kraft.

Mit der Einführung dieses Genehmigungsvorbehalts für die Begründung von Wohnungs- und Teileigentum im Sinne der Ermächtigung des § 172 Abs. 1 Satz 4 BauGB in Zusammenhang mit Erhaltungssatzungen nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB ist noch kein absolutes „Umwandlungsverbot“ verbunden. Vielmehr muss ein besonderes Genehmigungsverfahren durchlaufen werden: Das Grundbuchamt darf ohne Genehmigung oder ggf. Negativattest der Landeshauptstadt München die Bildung/Eintragung von Wohnungseigentum in Erhaltungssatzungsgebieten nicht vollziehen.

Die Genehmigungsvoraussetzungen sind in § 172 Absatz 4 BauGB im Einzelnen geregelt.

Das Gesetz sieht folgende Prüfungen vor:

Zunächst ist zu klären, ob die Genehmigung zwingend erteilt werden muss, weil ein Absehen von einer Aufteilung „auch unter Berücksichtigung des Allgemeinwohls ... wirtschaftlich nicht mehr zumutbar ist“. Unter diesem Aspekt sind die Fälle zu untersuchen, in denen eine Aufteilung eine realistische Möglichkeit wäre, um ausreichend Mittel für die Sanierung des maroden Wohnhauses zu beschaffen. Im Abs. 4 Satz 3 Nummern 2 bis 6 werden dann konkrete Fallgruppen aufgezählt, in denen gleichfalls eine Genehmigung zu erteilen ist. Diese sind:

§ 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 2 BauGB: Das Grundstück gehört zu einem Nachlass und Wohnungseigentum oder Teileigentum soll zugunsten der Miterben oder Vermächtnisnehmer begründet werden.

§ 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 3 BauGB: Das Wohnungseigentum oder Teileigentum soll zur eigenen Nutzung an Familienangehörige des Eigentümers veräußert werden.

§ 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 4 BauGB: Die Genehmigung ist nötig, um Ansprüche Dritter auf Übertragung von Wohnungseigentum oder Teileigentum zu erfüllen, die vor Wirksamwerden des Genehmigungsvorbehalts – durch Vormerkung im Grundbuch gesichert – erworben wurden.

§ 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 5 BauGB: Das Gebäude wird zu anderen als Wohnzwecken genutzt.

§ 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 6 BauGB: Der Eigentümer verpflichtet sich, innerhalb von sieben Jahren ab der Begründung von Wohnungseigentum Wohnungen nur an die Mieter zu veräußern.

Auf die Erteilung der Genehmigung in den genannten Fällen besteht ein Rechtsanspruch. Sofern die Genehmigung nicht zu erteilen ist, kann sie versagt werden, um die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung aus besonderen städtebaulichen Gründen zu erhalten.

Der Oberbürgermeister hat im Rahmen der Referentenrunde am 27.01.2014 entschieden, dass das Sozialreferat, Amt für Wohnen und Migration, Abteilung Wohnraumerhalt für den Vollzug des sogenannten Umwandlungsverbotes zuständig ist. Auf Grund einer im Gesetz enthaltenen Genehmigungsfiktion hat die Fachdienststelle nach Bekanntwerden in der Regel nur **einen** Monat Zeit, um ggf. eine Aufteilung in Wohnungseigentum zu untersagen, das heißt den hierzu erforderlichen Verwaltungsakt zu erlassen, der ggf. auch einer gerichtlichen Überprüfung standhält. Zusätzlich sind in jedem Fall ein persönlicher Erörterungstermin und eine Mieterinformation vorgeschrieben.

3.2 Statistik und Erfahrungsbericht für das Jahr 2016

Im Zeitraum 01.01.2016 bis 31.12.2016 wurden folgende Verfahren bearbeitet:

Anträge:	31 Anwesen mit 280 Wohneinheiten
Ablehnungen:	13 Wohneinheiten
Genehmigungen:	93 Wohneinheiten

Die Genehmigungen wurden aus folgenden Gründen erteilt:

- bei 22 Wohneinheiten Ansprüche Dritter nach § 172 Abs. 4 Nr. 4 BauGB,
- bei 64 Wohneinheiten Verpflichtungserklärungen nach § 172 Abs. 4 Nr. 6 BauGB und
- bei 7 Wohneinheiten aufgrund eines Nachlasses.

Für die übrigen Wohneinheiten wurden die Anträge entweder zurückgenommen, es war kein Wohnraum betroffen, die Wohneinheiten befanden sich nicht im Erhaltungssatzungsgebiet oder die Anträge sind noch in Bearbeitung.

Erwartungsgemäß gingen kurz nach Inkrafttreten des Genehmigungsvorbehalts zum 01.03.2014 zahlreiche Anträge ein, die überwiegend mit Ansprüchen Dritter im Sinne des § 172 Abs. 4 Nr. 4 BauGB begründet wurden. Diese wurden aber fast ausnahmslos abgelehnt.

Nach diesem Anfangshoch gingen die Anträge zurück, es werden aber weiterhin stetig Anträge eingereicht. Die Antragsbegründung verlagert sich überwiegend zu § 172 Abs. 4 Nr. 6 BauGB (Verpflichtungserklärung wegen Verkauf an Mieterinnen und Mieter).

Aktuell kann festgestellt werden, dass ohne den Genehmigungsvorbehalt eine große Anzahl von Wohnungen bereits jetzt in Eigentumswohnungen umgewandelt worden wäre. Die Gesetzesintention hat also zu dem gewünschten Effekt geführt.

Dem Korreferenten, Herrn Stadtrat Müller, dem Verwaltungsbeirat, Herrn Stadtrat Offman, der Stadtkämmerei, der Frauengleichstellungsstelle, dem Referat für Stadtplanung und Bauordnung und dem Sozialreferat/Stelle für interkulturelle Arbeit ist ein

Abdruck der Sitzungsvorlage zugeleitet worden.

II. Bekannt gegeben

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Die Vorsitzende

Die Referentin

Christine Strobl
Bürgermeisterin

Dorothee Schiwy
Berufsm. Stadträtin

- ## **III. Abdruck von I. mit II.**
- über D-II-V/SP
an das Direktorium – Dokumentationsstelle
an die Stadtkämmerei
an das Revisionsamt
z.K.

IV. Wv. Sozialreferat

1. Die Übereinstimmung vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.
2. **An das Sozialreferat, S-III-MI/IK**

An die Frauengleichstellungsstelle
An die Vorsitzenden der Bezirksausschüsse 1 – 25
An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung
z.K.

Am

I.A.