

Neuerlass einer Satzung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (ZeS)

Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 09698

2 Anlagen

Beschluss des Sozialausschusses vom 09.11.2017 (VB) Öffentliche Sitzung

I. Vortrag der Referentin

Zusammenfassung

Das Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (ZwEWG) wurde geändert. Die Satzung der Landeshauptstadt München über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (ZeS) wird an die neuen gesetzlichen Bestimmungen angepasst und mit einer Geltungsdauer von fünf Jahren neu erlassen.

1. Vorbemerkung und Anlass

Zuständig für die Entscheidung ist die Vollversammlung des Stadtrates gemäß § 2 Nr. 14 der Geschäftsordnung des Stadtrates nach Vorberatung im Sozialausschuss.

Mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.08.2006 zum 01.09.2006 haben die Länder die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für den Bereich des Zweckentfremdungsrechtes erhalten. Von dieser Kompetenz hat der Bayerische Landtag mit Erlass des Gesetzes über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (ZwEWG) vom 10.12.2007 erstmals Gebrauch gemacht.

Mit dem Gesetz zur Änderung des Gesetzes über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum vom 19.06.2017, das am 29.06.2017 in Kraft getreten ist (siehe Anlage 1), wird das Gesetz den Entwicklungen im Bereich der Fremdenbeherbergung und den Vollzugserfahrungen mit dem bisher geltenden Recht angepasst. Zudem wird die Geltungsdauer des genannten Gesetzes entfristet.

Das ZwEWG beinhaltet eine vollständige Kommunalisierung des Zweckentfremdungsrechtes. Gemeinden mit Wohnraummangel haben die Möglichkeit, für ihr Gebiet durch Erlass einer eigenen Satzung das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum festzulegen.

Durch Neuerlass der Satzung erfolgt die Anpassung an die Bestimmungen des nunmehr geltenden Gesetzes. Die Satzung ist gemäß Art. 1 Satz 1 ZwEWG (neu) auf höchstens fünf Jahre zu befristen.

2. Begründung einer Wohnraummangellage in München

Das Referat für Stadtplanung und Bauordnung und das Sozialreferat begründen die Wohnraummangellage wie folgt:

Auf dem Münchner Wohnungsmarkt herrscht seit Jahren eine stets zunehmende Anspannung. Insbesondere mangelt es an preiswertem Wohnraum. Seit dem Jahr 2010

sind die Preise für Baugrundstücke für Eigentumswohnanlagen und Wohnbauland stark angestiegen. So verzeichnen auch die Jahre 2015 und 2016 eine Preissteigerung. Deutliche Mietsteigerungen fanden ebenfalls statt und sind auch zukünftig zu erwarten.

Als wichtigste Gründe sind hierfür zu nennen:

- München befindet sich seit über 15 Jahren in einer Wachstumsphase. Seit 2011 ist ein verstärktes Wachstum der Bevölkerung von 1,8 bis 2,1 % pro Jahr zu beobachten. Die 1,5 Millionenmarke wurde im Mai 2014 überschritten. Bis zum Jahr 2030 wird die Bevölkerung Münchens auf 1,8 Millionen Menschen mit Haupt- und Nebenwohnsitz anwachsen. Dies entspricht einer Zunahme von rund 16 % gegenüber 2015.
- Der Wohnflächenbedarf je Einwohnerin und Einwohner liegt auf sehr hohem Niveau.
- Als Reaktion auf die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 und die europäische Staatsschuldenkrise seit 2010 erfolgte eine Umschichtung von Kapital in als sicher bewertete Anlageformen, dazu zählen auch Immobilien in München. Aufgrund der anhaltend günstigen Zinssituation setzt sich dieser Trend an werthaltigen Immobilienstandorten wie der Landeshauptstadt München fort.
- Die erhöhte Zuwanderung und die gute allgemeine wirtschaftliche Entwicklung wirken deutlich nachfragesteigernd auf dem Wohnungsmarkt. Weitere Faktoren hierfür sind angebotsseitig das beschränkte Angebot an Grundstücken in München allgemein und in guten Lagen speziell.
- Im Vergleich zu anderen bundesdeutschen Großstädten sind in München seit Jahren die höchsten Mieten zu verzeichnen. Seit 2007 steigen die Erst- und Wiedervermietungsmieten zudem kontinuierlich an. Von 2015 auf 2016 sind die Erstvermietungsmieten rund 11 % gestiegen und liegen bei durchschnittlich 18,91 €/m². Im selben Zeitraum sind die Wiedervermietungsmieten von durchschnittlich 14,80 €/m² auf 15,72 €/m² und somit um rund 6 % angestiegen.

- Da insbesondere der preiswerte Wohnraum fehlt, bleibt die Zahl der Vormerkungen für eine geförderte Wohnung (sogenannte Sozialmietwohnung) konstant hoch. Sie beträgt rund 13.400 Vormerkungen insgesamt (Stand 31.07.2017), davon ca. 9.900 besonders dringliche Fälle.
- Seit Mitte der 80er Jahre schrumpft der Anteil der Münchner Sozialwohnungsbestände als Folge des Auslaufens von Sozialbindungen (insbesondere durch die vorzeitige Rückzahlung öffentlicher Mittel) kontinuierlich. Derzeit gibt es noch rund 40.200 Sozialmietwohnungen in der Stadt. Zusammen mit weiteren Belegrechten der Stadt beträgt die städtische „Eingriffsreserve“ noch rund 74.500 Wohnungen. Damit verschlechtert sich das Verhältnis von zur Belegung frei werdenden Wohnungen der „städtischen Eingriffsreserve“ und den dringlich Vorgemerkten zunehmend.
- Trotz intensiver Bemühungen der Stadt beträgt die Zahl der Wohnungslosen, die in städtischen Einrichtungen untergebracht sind, immer noch knapp 4.900 Personen.

Ein Ende der Mietsteigerungen ist nicht absehbar. Die Anspannung am Wohnungsmarkt wird also noch weiter zunehmen und der Wohnungsbedarf mit rund 8.500 neu zu schaffenden Wohneinheiten jährlich auf sehr hohem Niveau bleiben.

Die Landeshauptstadt München ist seit Jahrzehnten bemüht, der angespannten Situation mit verschiedenen Wohnungsbauprogrammen entgegenzuwirken und sowohl den Wohnungsbestand zu schützen als auch den Neubau, insbesondere den geförderten, weiter anzukurbeln. Ziel ist es, eine Eingriffsreserve weiterhin in einer Größenordnung von mindestens 10 % des gesamten Wohnungsbestandes zu halten. Dieses Niveau wird seit dem Jahr 2010 relativ stabil erzielt.

Das aktuelle, vom Stadtrat im Jahr 2016 beschlossene wohnungspolitische Handlungsprogramm „Wohnen in München VI“ 2017-2021 (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 07205) mit einem Volumen von rund 870 Millionen € an städtischen Mitteln ist das derzeit umfangreichste Handlungsprogramm in der Bundesrepublik. Im Durchschnitt sollen jedes Jahr rund 8.500 neue Wohneinheiten, davon 2.000 geförderte Wohnungen entstehen.

Eine ausführliche Darstellung der Münchner Wohnungsmarktsituation ist dem „Bericht zur Wohnungssituation in München“ zu entnehmen, der alle zwei Jahre erstellt wird (siehe auch: www.muenchen.de, Stichwortsuche: Wohnungssituation). Ebenfalls alle zwei Jahre wird eine sogenannte Expertenbefragung (Einschätzung der aktuellen und zukünftigen Situation auf dem Münchner Wohnungsmarkt durch maßgebliche Akteure) durchgeführt. Zudem wird jedes Jahr ein sogenanntes Wohnungsmarktbarometer erstellt, in dem Mietangebote von Immoscout ausgewertet werden.

3. Wirkung des Zweckentfremdungsvollzugs auf den Wohnungsmarkt

Neben der Investition in den Wohnungsneubau ist die Bestandserhaltung 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. Im Vollzug der Zweckentfremdungssatzung, die in der derzeitigen Fassung seit 2013 gilt, ist die Außendiensttätigkeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Abteilung Wohnraumerhalt im Sozialreferat/Amt für Wohnen und Migration ein Arbeitsschwerpunkt. Das gesamte Stadtgebiet wird intensiv auf ungenehmigte Zweckentfremdungen untersucht. Die Qualität der Arbeitsergebnisse profitiert hierbei entscheidend von den in Jahren erworbenen Ortskenntnissen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den jeweiligen Stadtbezirken. Für die Erfolgsquote der aufgedeckten ungenehmigten Zweckentfremdungen sind eigene Ermittlungen ausschlaggebend. Dazu kommen Hinweise aus der Bevölkerung und von politischen Gremien. Aufgrund der Präsenz der Außendienstmitarbeiterinnen und -mitarbeiter und der großen Anzahl an Ermittlungen in den Stadtbezirken (jährlich ca. 21.000 Wohneinheiten) ist den Münchner Bürgerinnen und Bürgern das seit 45 Jahren bestehende Zweckentfremdungsverbot bekannt. Kleine Unternehmen, Gewerbebetriebe und Dienstleistungsunternehmen nutzen gerne in Wohnvierteln Wohnräume, um ihre Dienste in räumlicher Nähe zu den Kundinnen und Kunden anbieten zu können. Die derzeit noch leerstehenden Gewerbeeinheiten stellen aufgrund ihrer Größe und Lage keine Alternative für die überwiegende Zahl der „Zweckentfremder“ dar.

Die präventive Wirkung des Zweckentfremdungsverbot ist hierbei nicht zu unterschätzen. Als Beispiel kann hier die Landeshauptstadt Stuttgart angeführt werden. In Stuttgart wurde das Zweckentfremdungsverbot im Jahr 2000 aufgehoben. Nachdem dort aber jährlich rund 1000 Wohnungen durch Zweckentfremdung verloren gingen, wurde zum 01.01.2016 eine neue Zweckentfremdungssatzung erlassen. Auch Berlin hat ein Zweckentfremdungsverbot (wieder) eingeführt.

In den Jahren 2013 bis 2016 wurden unter Geltung der derzeitigen Zweckentfremdungssatzung im Stadtgebiet München 798 illegale Zweckentfremdungen beendet. Damit konnte eine Gesamtwohnfläche von ca. 55.000 m² gerettet, bzw. dem Wohnungsmarkt wieder zugeführt werden. Der überwiegende Teil davon war familiengerechter Wohnraum.

Im Vergleich dazu: Die Herstellungskosten (inkl. Grundstück) belaufen sich für eine nach EOF-geförderte Wohnung auf rund 231.000,- € (aus dem Bericht zur Wohnungssituation 2015/2016), was bei 798 geförderten Wohnungen einem

Volumen von rund 184 Millionen Euro entspräche.

Auch im Rahmen der von Bürgerinnen und Bürgern beantragten Genehmigungsverfahren wird umfassend Wohnraum geschützt. Durch Auflagen in Genehmigungsbescheiden und deren konsequente Überwachung wird sichergestellt, dass der genehmigte Wohnraumverlust durch Schaffung von Ersatzwohnraum oder durch Entrichtung einer Ausgleichszahlung wieder ausgeglichen wird.

Ein ausführlicher Bericht über die Arbeit des Fachbereiches Bestandssicherung der Abteilung Wohnraumerhalt des Sozialreferates/Amt für Wohnen und Migration wurde dem Sozialausschuss am 22.06.2017 vorgelegt (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 08700).

Während früher überwiegend die gewerbliche Nutzung von Wohnraum oder der Leerstand verfolgt wurde, 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 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. Durch diese neue Dimension der Zweckentfremdung von Wohnraum musste der Fachbereich neue Wege sowohl in der Ermittlungsarbeit als auch im Vollzug einschlagen. Ermittlungen vor Ort werden nun 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 Verwaltungsgerichtshof (2. Instanz) erhoben. 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.

Im Zuge der Neufassung des Zweckentfremdungsgesetzes zum 29.06.2017 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. In mehreren Schreiben und bei gemeinsamen Arbeitstreffen wurden von der Landeshauptstadt München folgende Änderungen/Ergänzungen zur Verschärfung des Zweckentfremdungsrechts gefordert:

- Erweiterung der Auskunftspflichten,
- gesetzliche Anordnung des Sofortvollzuges,
- Schaffung der Möglichkeit von Räumungen,
- Deckelung der Miethöhe bei möblierten Wohnungen auf max. 15 % über der ortsüblichen Miete,
- Erweiterung des Bußgeldrahmens auf 500.000,- €,
- Erweiterung der Ordnungswidrigkeitentatbestände (Anbieten und Bewerben von Wohneinheiten als Ferienwohnung, Entfernungspflicht von Angeboten, Verletzung von Mitwirkungspflichten).

Diese Forderungen, die von der Sozialreferentin auch im Rahmen einer Expertenanhörung im Bayerischen Landtag eingefordert worden sind, wurden leider vom Gesetzgeber nicht alle übernommen. Auch hierüber wurde der Stadtrat zuletzt in der Sitzung des Sozialausschusses am 22.06.2017 unterrichtet (siehe Beschlussvorlage Nr. 14-20 / V 08700).

4. Neuerlass einer Satzung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum für eine Geltungsdauer von fünf Jahren

Trotz aller Bemühungen der Landeshauptstadt wird der Münchener Wohnungsmarkt weiterhin ein hohes Defizit an bezahlbarem Wohnraum aufweisen, so dass ein konsequenter Bestandsschutz unverzichtbar ist.

Das Zweckentfremdungsverbot ist das effektivste rechtliche Instrument, um einer zweckfremden Nutzung von Wohnraum im gesamten Stadtgebiet entgegenzutreten zu können. Mit anderen Mitteln kann der Zunahme gewerblicher Nutzung bzw. Nutzung als Ferienwohnung, insbesondere im Innenstadtbereich, und den damit verbundenen städtebaulichen und sozialpolitisch unerwünschten Folgen nur sehr begrenzt entgegengewirkt werden.

Auf Grund des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum, das am 29.06.2017 in Kraft getreten ist (Anlage 1) wird die zum 01.01.2014 in Kraft getretene Satzung durch Neuerlass ersetzt. Die künftige Zweckentfremdungssatzung hat eine Geltungsdauer von fünf Jahren.

In dieser Satzung werden die Neuregelungen des Zweckentfremdungsgesetzes übernommen:

- Erweiterung des Bußgeldrahmens auf 500.000,- €,
- Gesetzliche Anordnung des Sofortvollzuges,
- Erweiterung der Auskunftspflichten auf Verwalter und Vermittler als auch für Diensteanbieter im Sinne des Telemediengesetzes,

- Verstoß gegen die Auskunftspflicht stellt einen Ordnungswidrigkeitentatbestand dar,
- verschiedene rechtliche Konkretisierungen (z. B. Festlegung einer 8 Wochen-Grenze für legale Fremdenbeherbergung).

Ein Gestaltungsspielraum ist für die Landeshauptstadt München nur in sehr beschränktem Umfang gegeben, da das Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung den Rahmen für den Inhalt der Satzung vorschreibt. Über diesen vom bayerischen Gesetzgeber vorgegebenen Rahmen hinaus ist eine Reglementierung durch die Landeshauptstadt München rechtlich nicht möglich. Die im neuen Gesetz nicht übernommenen Forderungen der Landeshauptstadt München (Schaffung der Möglichkeit von Räumungen, Deckelung der Miethöhe bei möblierten Wohnungen, Erweiterung des Ordnungswidrigkeitentatbestandes hinsichtlich dem Anbieten und Bewerben von Wohneinheiten als Ferienwohnungen und der Entfernungspflicht von Angeboten) können aus diesem Grund nicht in die Satzung aufgenommen werden.

Alle rechtlichen Möglichkeiten, die das neue Gesetz bietet, sind in die neue Satzung aufgenommen worden und werden durch die Verwaltung offensiv genutzt werden.

Zusätzlich wird die technische Ausstattung des Fachbereiches angepasst, es werden neue Kommunikationswege besprochen (Einrichtung einer Meldeplattform, offensive Öffentlichkeitsarbeit, siehe Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 08775 im Sozialausschuss am 20.07.2017 und in der Vollversammlung am 26.07.2017) und in geeigneten Fällen wird eine Ersatzzwangshaft beantragt.

Anhörung des Bezirksausschusses

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

Abstimmung mit anderen Referaten und Stellen

Die Beschlussvorlage ist mit dem Direktorium/Rechtsabteilung hinsichtlich der von diesem zu vertretenden formellen Belange abgestimmt.

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

II. Antrag der Referentin

1. Die Satzung der Landeshauptstadt München über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (ZeS) wird gemäß Anlage 2 beschlossen.
2. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss

nach Antrag.

Die endgültige Beschlussfassung obliegt der Vollversammlung des Stadtrates.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Die Vorsitzende

Die Referentin

Christine Strobl
Bürgermeisterin

Dorothee Schiwy
Berufsm. Stadträtin

IV. Abdruck von I. mit III.

über D-II-V/SP

an das Direktorium – Dokumentationsstelle
an die Stadtkämmerei
an das Revisionsamt
an das Direktorium/Rechtsabteilung (3-fach)
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
An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung
z.K.

Am
I.A.