



An Herrn Bürgermeister Manuel Pretzl
An Herrn Stadtrat Prof. Dr. Hans Theiss
Rathaus

25.02.2019

Hotels im Bahnhofsviertel – welche Möglichkeiten der Steuerung der Hotelentwicklung gibt es?

Schriftliche Anfrage gem. § 68 GeschO

Anfrage Nr. 14-20 / F 01338 von Herrn StR Manuel Pretzl, Herrn StR Prof. Dr. Hans Theiss vom 16.11.2018, eingegangen am 16.11.2018

Sehr geehrter Herr Kollege Pretzl,
sehr geehrter Herr Kollege Prof. Dr. Theiss,

mit Schreiben vom 16.11.2018 haben Sie gemäß § 68 GeschO folgende Anfrage an Herrn Oberbürgermeister gestellt, die vom Referat für Stadtplanung und Bauordnung nachfolgend beantwortet wird.

Einer mit Schreiben vom 21.01.2019 beantragten Fristverlängerung zur Erledigung der Anfrage Nr. 14-20 / F 01338 wurde nicht widersprochen.

Sie führen Folgendes aus:

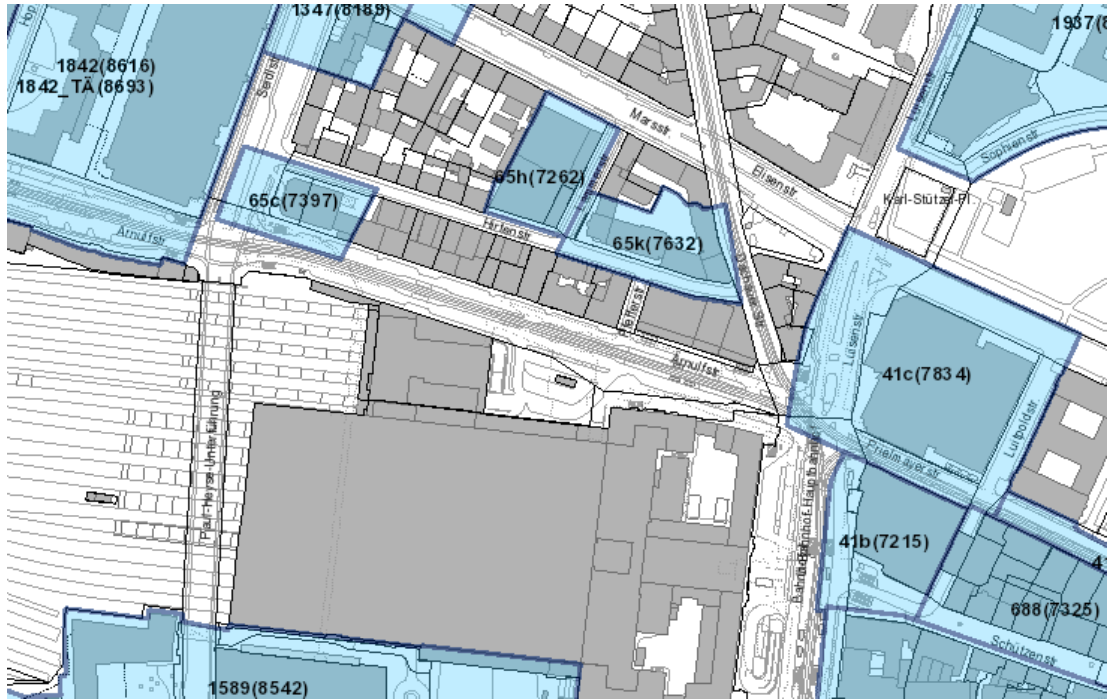
Derzeit entstehen diverse Hotels im Bahnhofsviertel bzw. sind in der Planung. Nach aktueller Rechtslage sind sie wohl genehmigungsfähig. Vor Ort wird jedoch die Gefahr einer unkontrollierten Entwicklung und eines Überangebotes mit entsprechenden Auswirkungen sowohl auf die bestehende Hotelstruktur als auch hinsichtlich der möglichen Verdrängungen der wenigen noch vorhandenen Wohnbevölkerung gesehen.

Frage:

"Welche Möglichkeiten hat die Stadt, die Hotelentwicklung im Bahnhofsviertel zu steuern bzw. steuernd einzugreifen?"

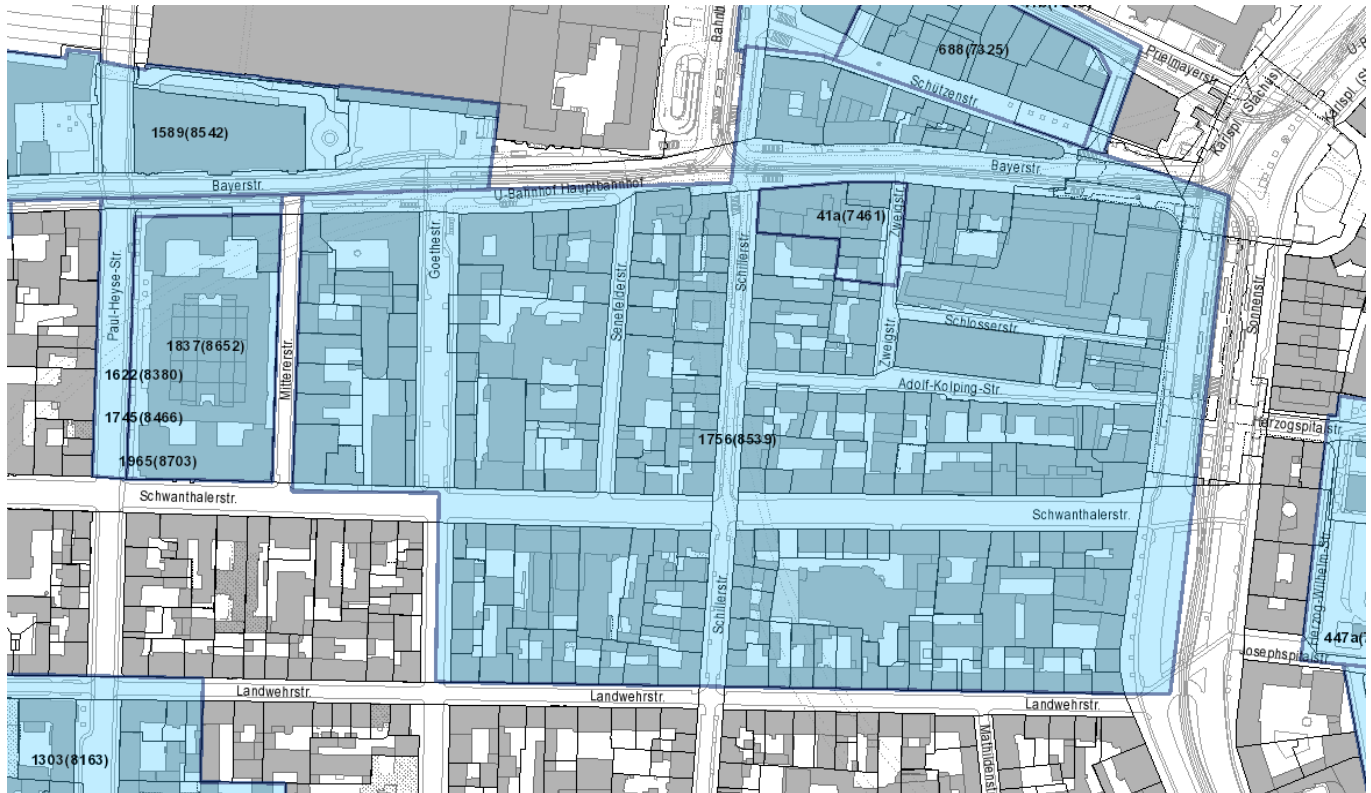
1. Bestandssituation

Das Bahnhofsviertel, bestehend aus einem südlichen und einem nördlichen Teil, ist grundsätzlich getrennt zu beurteilen. Gleichwohl gelten die nachfolgenden Ausführungen zu den Kerngebieten im Süden ebenso für den nördlichen Bereich des Hauptbahnhofes. Im Norden des Hauptbahnhofes befinden sich lediglich kleinräumliche Bebauungspläne (Nrn. 65c, 65h, 65k, 41c, 1347, 1842, 41b, 688), welche allesamt Kerngebiete festsetzen und teilweise sogar ausdrücklich eine Wohnnutzung gem. § 7 Abs. 3 BauNVO 1968 ausschließen (z.B. Bebauungspläne Nr. 65h, 41c). Im Übrigen gilt dort § 34 BauGB.



Quelle: GeoInfoWeb

Die derzeit in Diskussion befindliche Hotelentwicklung erstreckt sich im Wesentlichen auf das Areal südlich des Hauptbahnhofes, weswegen hierauf nachfolgend der Fokus liegt. Im südlichen Bahnhofsareal existieren mehrere Bebauungspläne, teilweise mit weitreichender Vorgeschichte.



Quelle: GeoInfoWeb

a. Bebauungsplan Nr. 1756 ohne Festsetzungen zur allgemeinen Zulässigkeit von Wohnen

Der größte Bebauungsplan im südlichen Bahnhofsviertel ist der am 31.07.1996 erlassene einfache Bebauungsplan Nr. 1756 (Mittererstraße, Schwanthalerstraße, Goethestraße, Landwehrstraße, Sonnenstraße, Karlsplatz, Schützenstraße, Bahnhofspatz und Bayerstraße). Der rechtsverbindliche Bebauungsplan setzt als Art der Nutzung ein Kerngebiet (MK) fest und regelt darüber hinaus, dass Vergnügungsstätten nur ausnahmsweise zulässig sind. Folglich gilt für das Areal § 7 Abs. 3 BauNVO, wonach Wohnungen nur ausnahmsweise zugelassen werden können.

b. Bebauungsplan Nr. 1303 und 1589 mit festgesetztem Wohnanteil

Süd-Westlich des Bebauungsplans 1756 liegt der rechtsverbindliche Bebauungsplan Nr. 1303 der Landeshauptstadt München (Paul-Heyse-Straße 24-28, 25-31 und Landwehrstraße 65-77) vom 24.04.1981, welcher insgesamt elf Kerngebiete festsetzt. Im Kerngebiet MK 1 sind 35% der zulässigen Geschossfläche für Wohnungen zu verwenden; in den Kerngebieten MK 2 mit MK 11 sind Wohnungen oberhalb des 3. Geschosses zulässig. Der Vollständigkeit halber ist der südlich an den Bahnhof angrenzende Bebauungsplan Nr. 1589 der Landeshauptstadt München (Bayerstraße, Holzkirchener Bahnhof, Bayerpost und südlicher Bahnhofsvorplatz) vom 29.08.1996 zu nennen, welcher ebenfalls ein Kerngebiet (MK 1) festsetzt, in welchem Wohnnutzung ab dem ersten Obergeschoss auf 4.000 m² GF (Gesamt-GF 18.900 m²)

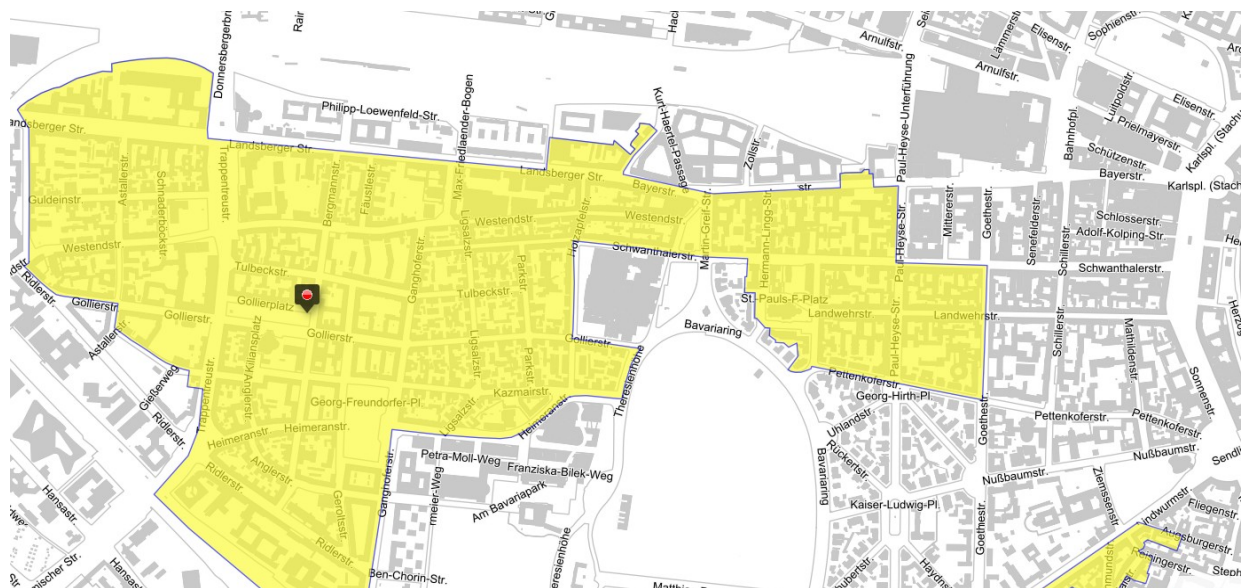
zulässig ist und ein Kerngebiet (MK 2), welches das Hotel Sofitel ermöglichte. In beiden Kerngebieten sind Vergnügungsstätten nur ausnahmsweise zulässig.

c. Bebauungsplan Nr. 1745

Im Bereich Paul-Heyse-Straße, Bayerstraße, Mitterer- und Schwanthalerstraße wurde der ursprüngliche Bebauungsplan Nr. 1622 vom 10.08.1988, der Gemeinbedarfsnutzung Deutsche Bundespost festsetzte, durch die Bebauungspläne Nr. 1745 vom 19.03.1993, Nr. 1837 vom 30.10.2002 und Nr. 1956 vom 30.06.2005 teilweise geändert. Aktuell ist dort die Festsetzung MK maßgeblich.

d. Erhaltungssatzung „Ludwigvorstadt/Schwanthalerhöhe“

Ebenfalls noch zu erwähnen ist, dass angrenzend bzw. teilweise auch überlagernd zu den vorgenannten Bebauungsplänen im Westen die Erhaltungssatzung „Ludwigvorstadt/Schwanthalerhöhe“ vom 21.04.2017 maßgeblich ist. Der Geltungsbereich ist in nachfolgendem Plan in gelb dargestellt.



Quelle: GeoInfoWeb

Die Erhaltungssatzung dient dem Milieuschutz, sodass in diesem Bereich der Rückbau, die Änderung oder die Nutzungsänderungen von baulichen Anlagen einer Genehmigungspflicht nach § 172 Abs. 1 S. 1 BauGB unterliegen. Im Geltungsbereich der Satzung ist der Wegfall von Wohnungen grundsätzlich ausgeschlossen bzw. muss dann entsprechender Ersatzwohnraum geschaffen werden.

e. Zweckentfremdung

Das Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (Zweckentfremdungsgesetz – ZwEWG) bestimmt, dass Gemeinden für Gebiete, in denen die ausreichende Versor-

gung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist, durch Satzung mit einer Geltungsdauer von höchstens fünf Jahren bestimmen können, dass Wohnraum nur mit ihrer Genehmigung überwiegend anderen als Wohnzwecken zugeführt werden darf, wenn sie dem Wohnraummangel nicht auf andere Weise mit zumutbaren Mitteln und in angemessener Zeit abhelfen können. Die Landeshauptstadt München hat hiervon durch Erlass der Satzung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (ZeS) Gebrauch gemacht.

Hiernach wird Wohnraum zweckentfremdet, wenn er durch die Verfügungsberechtigte bzw. den Verfügungsberechtigten und/oder die Mieterin bzw. den Mieter anderen als Wohnzwecken zugeführt wird. Eine Zweckentfremdung liegt hiernach dann vor, wenn der Wohnraum „zu mehr als 50 % der Gesamtfläche für gewerbliche oder berufliche Zwecke verwendet oder überlassen wird, baulich derart verändert oder in einer Weise genutzt wird, dass er für Wohnzwecke nicht mehr geeignet ist, mehr als insgesamt acht Wochen im Kalenderjahr für Zwecke der Fremdenbeherbergung genutzt wird, länger als drei Monate leer steht oder beseitigt wird (Abbruch).“

Die ZeS findet grundsätzlich im gesamten Stadtgebiet Anwendung. Bei einem Verstoß gegen die Satzung wird das für die ZeS zuständige Amt für Wohnen und Migration eingeschaltet. Der Abbruch, die geplante bauliche Veränderung oder die gewerbliche Nutzung des Wohnraums kann nach der Satzung durch einen zweckentfremdungsrechtlichen Erlaubnisbescheid zugelassen werden, wenn für die zum Abriss beabsichtigten Wohnungen Ersatzwohnraum im Stadtgebiet gestellt oder eine Ausgleichszahlung geleistet wird.

2. Rechtliche Rahmenbedingungen

Grundsätzlich bestimmt § 7 Abs. 2 Nr. 6 Baunutzungsverordnung (BauNVO), dass im Kerngebiet nur Wohnungen für Aufsichts- und Bereitschaftspersonal, für Betriebsinhaber und Betriebsleiter zulässig ist.

Während die Bebauungspläne Nr. 1589 und Nr. 1303 einen konkreten Wohnanteil gem. § 7 Abs. 2 Nr. 7 BauNVO festsetzen, trifft der größte im südlichen Bahnhofsviertel liegende Bebauungsplan Nr. 1756 zur allgemeinen Wohnnutzung keine gesonderte Festsetzung. Dies bedeutet, dass sonstiges Wohnen gemäß § 7 Abs. 3 BauNVO in dem Gebiet nur ausnahmsweise und nach einer eingehenden Einzelfallprüfung überhaupt zulässig ist, wenn dies der Gebietstypik des Kerngebiets nicht widerspricht. § 7 Abs. 3 Nr. 2 BauNVO ist nach der Rechtsprechung äußerst restriktiv anzuwenden, um zu verhindern, dass sich ein MK zu einem Misch- oder gar Wohngebiet umstrukturiert. Der gesetzliche Grundgedanke des MK-Typus entspricht im Wesentlichen auch der tatsächlichen Situation vor Ort innerhalb des Umgriffs des Bebauungsplans Nr. 1756. Das Areal südlich des Hauptbahnhofes wird überwiegend gewerblich genutzt, und ist geprägt durch Einzelhandelsbetriebe, Kaufhäuser, Banken, Versicherungen, Praxen und Kanzleien bis zu Einrichtungen der Post und Vergnügungsstätten.

Im Rahmen der Bekanntgabe der Ergebnisse der Konzeptstudie „Maßnahmenkonzept zur Stärkung des Wohnens im Südlichen Bahnhofsviertel“ (Sitzungs-Vorlagen-Nr. 14-20 / V 06429 vom 06.07.2016) wurde bereits deutlich, dass in erster Linie die Quartiere südlich der Schwanthalerstraße für eine Wohnnutzung in Betracht kommen. Dieser Bereich liegt

weitgehend außerhalb des Umgriffs des Bebauungsplans Nr. 1756

Im gesamten Bahnhofsviertel ist folglich sowohl innerhalb der genannten MK-Bebauungspläne, als auch in den Übrigen unbeplanten Bereichen nach § 34 BauGB, grundsätzlich eine Hotelnutzung genehmigungsfähig. Innerhalb des Geltungsbereichs der Erhaltungssatzung „Ludwigvorstadt/Schwanthalerhöhe“ hingegen ist der Wohnungsbestand in seiner aktuellen Ausprägung grundsätzlich abgesichert (siehe oben). Im Übrigen gelten die Anforderungen der Zwechentfremdungssatzung (siehe oben).

3. Planerische Möglichkeiten

a. Änderungsbebauungsplan

Mit dem Bebauungsplans Nr. 1756 hat sich die Landeshauptstadt München – im Gegensatz zu den Bebauungsplänen Nr. 1589 und 1303 - bewusst dafür entschieden, keine allgemeine Wohnnutzung in dem Kerngebiet zuzulassen.

Es besteht vorliegend grundsätzlich die Möglichkeit, einen Änderungsbebauungsplan zu erlassen, in welchem das Wohnen ausdrücklich und allgemein zulässig ist. Hierfür wäre unter anderem die Änderung der Gebietskategorie nach der BauNVO erforderlich. In Betracht käme ein Besonderes Wohngebiet (WB), ein Urbanes Gebiet (MU) oder ein Mischgebiet (MI).

Daneben wär es denkbar, einen Änderungsbebauungsplan zu erlassen, der – entsprechend der Bebauungspläne Nr. 1589 und 1303 – einen festen Wohnanteil festsetzt. Dies könnte durch die Vorschriften zur planungsrechtlichen Feindifferenzierung nach §§ 1 Abs. 4 bis 10, 7 Abs. 4 BauNVO erreicht werden bei Beibehaltung der Nutzungsart MK.

Für beide Möglichkeiten (Änderung Gebietskategorie, Fesetzung eines Wohnanteils im MK) wären allerdings rein objektiv vorhandene, städtebauliche Zielsetzungen erforderlich für die Einleitung eines Änderungsbebauungsplans. In diesem Quartier erscheint die Umsetzung eines zwingenden Wohnanteils städtebaulich ausgeschlossen aufgrund der vielfältigen und das Wohnen störenden vorhandenen Nutzungen. Ferner ist stets zu prüfen, ob durch die Anwendung des § 1 Abs. 4 bis 10 BauNVO die Zweckbestimmung des Baugebiets gewahrt bleibt.

Die Aufstellung eines Änderungsbebauungsplanes zur vollständigen Änderung der Art der Nutzung wird jedoch ebenso wie die Überplanung in Verbindung mit einer Feindifferenzierung aus nachfolgenden Gründen als nicht zielführend erachtet:

- In allen drei in Frage kommenden Gebietskategorien (WB, MU, MI) wäre ein Hotelbetrieb nicht ausgeschlossen und müsste voraussichtlich ebenfalls genehmigt werden. Ein Schutz der aktuell betroffenen Wohnungen kann hierüber nicht erreicht werden. Auch künftig wären Wohnnutzungen alleine durch einen Änderungsbebauungsplan nicht geschützt.
- Auch durch eine Festsetzung eines festen Wohnanteils in dem Bebauungsplan (mit einer Nutzungsart MK), z.B. ab dem zweiten Obergeschoss oder nur im obersten Stockwerk, könnten die aktuell und konkret betroffenen Wohnungen nicht erhalten bleiben, da dieser nur mit Wirkung für die Zukunft erlassen werden könnte. Bestands-

Wohnungen sind grundsätzlich nur durch die Zweckentfremdungssatzung sowie durch Erhaltungssatzung geschützt. Sobald eine Vielzahl von Nutzungen zulässig ist, obliegt die Wahl der Nutzungsart dem Grundstückseigentümer.

- Ein Änderungsbebauungsplan würde ferner einen Eingriff in das Eigentumsrecht der Grundstückseigentümer innerhalb des Umgriffs des künftigen Bebauungsplans darstellen, da nach den bisherigen Festsetzungen das Wohnen nur ausnahmsweise zulässig ist. Bei einem neuen Bebauungsplan, der einen gewissen Anteil von Wohnungen zwingend festsetzt, ist dies somit ein veränderter Grundtatbestand, bei dem wiederum der Eingriff ins Grundeigentum zu prüfen wäre und ggf. Amtshaftungs- und Entschädigungsansprüche auftreten könnten. Je differenzierter eine Überplanung ist, wie z.B. durch Festlegung eines Wohnanteils im Obergeschoss, umso intensiver werden die Befugnisse des Eigentümers beschnitten.
- Zudem ist anzumerken, dass auch im Geltungsbereich des Bebauungsplans Nr. 1756 in den letzten Jahren diverse Wohnungen im Wege der Ausnahmeerteilung genehmigt wurden, z.B. neun neue Wohnungen in der Schillerstraße 30. Zusätzliche Wohnungen sind daher auch bei der Festsetzung Kerngebiet nicht ausgeschlossen.

b. Erhaltungssatzung

Grundsätzlich stellt der Erlass einer Erhaltungssatzung eine Möglichkeit dar, Bestandswohnungen (ab dem Inkrafttreten der Satzung für die Zukunft) zu schützen. Erhaltungssatzungen schützen u.a. die bestehende Zusammensetzung der Wohnbevölkerung, § 172 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 i.V.m. Abs. 4 BauGB. Hiernach kann für die in einem intakten Gebiet wohnenden Menschen der Bestand der Umgebung gesichert und so die Bevölkerungsstruktur in einem bestimmten Ortsteil vor unerwünschten Veränderungen geschützt werden. Allerdings setzt der Erlass einer Erhaltungssatzung ein intaktes, von Menschen bewohntes Gebiet voraus, dessen Bestand über den Geltungsbereich der Satzung gesichert werden kann. Da die gewerbliche und nicht die Wohnnutzung gerade im südlichen Teil des Bahnhofsviertels die Nutzungsstruktur prägt, erscheint der Erlass einer Erhaltungssatzung im Geltungsbereich des Bebauungsplanes Nr. 1756 ausgeschlossen.

4. Zusammenfassung

Eine weitere Hotelentwicklung ist in dem Areal grundsätzlich zulässig und somit genehmigungsfähig. Eine Änderung des Bebauungsplanes Nr. 1756, u.a. durch die Festsetzung eines Wohnanteils, schließt eine weitere Hotelnutzung in dem Bereich nicht grundsätzlich aus, sondern schränkt diese für zukünftige Vorhaben lediglich um die Menge des festgesetzten Wohnanteils ein. Zudem zeigen die Erfahrungen aus den Bebauungsplänen Nr. 1303 und Nr. 1745, welche bereits einen Wohnanteil festsetzen, dass auch hier insgesamt eine Intensivierung der Hotelnutzung stattgefunden hat. Ein Änderungsbebauungsplan stellt überdies einen erheblichen Eingriff in das Eigentumsrecht der betroffenen Grundstückseigentümer dar und führt mit hoher Wahrscheinlichkeit zu Entschädigungsansprüchen.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr.(I) Merk
Stadtbaurätin