

Telefon: 233 – 28692
Telefax: 233 – 24213

**Referat für Stadtplanung
und Bauordnung**
Stadtplanung
20V

Hotelstopp für das Südliche Bahnhofsviertel

**Antrag Nr. 14-20 / A 04771 von der Fraktion DIE
GRÜNEN/RL vom 11.12.2018**

Überprüfung des Bebauungsplans von 1991 für das Kerngebiet durch den Stadtrat

**Empfehlung Nr. 14-20 / E 02300 der
Bürgerversammlung des Stadtbezirkes 02 –
Ludwigsvorstadt-Isarvorstadt am 08.11.2018**

Sitzungsvorlagen Nr. 14-20 / V 14318

Anlagen:

1. Stadtratsantrag Nr. 14-20 / A 04771
2. BV-Empfehlung Nr. 14-20 / E 02300
3. Lageplan mit Stadtbezirkseinteilung
4. Stellungnahme des BA 02

Beschluss des Ausschusses für Stadtplanung und Bauordnung vom 29.05.2019 (SB)

Öffentliche Sitzung

Inhaltsverzeichnis	Seite
I. Vortrag der Referentin.....	2
1. Antrag Nr. 14-20 / A 04771.....	2
1.1. „Fortschreibung“ des Bebauungsplans Nr. 1756.....	2
1.1.1. Rechtliche Ausgangssituation.....	2
1.1.2. Ausschluss von Hotelnutzungen im Kerngebiet.....	3
1.1.3. Festsetzung eines Wohnanteils.....	3
1.2. Ergebnis.....	5
2. Empfehlung Nr. 14-20 / E 02300.....	5
II. Antrag der Referentin.....	6
III. Beschluss.....	7

I. Vortrag der Referentin

Die Stadtratsfraktion der DIE GRÜNEN/RL hat am 11.12.2018 den anliegenden Antrag Nr. 14-20 / A 04771 (Anlage 1) gestellt. Es wird beantragt, dass der Bebauungsplan Nr. 1756 dahingehend geändert wird, dass zum einen weitere Hotels in dem Bereich unzulässig sind und zum anderen, dass 20%-30% zwingende Wohnnutzung bei Neuvorhaben realisiert werden müssen.

Die Bürgerversammlung des 2. Stadtbezirkes Ludwigsvorstadt-Isarvorstadt hat am 08.11.2018 die anliegende Empfehlung Nr. 14-20 / E 02300 (Anlage 2) beschlossen. Es wird die Überprüfung des Bebauungsplans Nr. 1303 sowie des Bebauungsplans Nr. 1756 gefordert, insbesondere inwiefern es zulässig ist, dass neue Hotelbetriebe die Wohnnutzung verdrängen können.

Zuständig für die Entscheidung ist der Ausschuss für Stadtplanung und Bauordnung gemäß § 7 Abs.1 Ziffer 11 der Geschäftsordnung des Stadtrates. Die zu behandelnde Angelegenheit ist zwar stadtbezirksbezogen, stellt aber keinen Entscheidungsfall gemäß dem Katalog der Fälle der Entscheidung, Anhörung und Unterrichtung der Bezirksausschüsse für den Bereich des Referates für Stadtplanung und Bauordnung gemäß der Anlage 1 zu § 9 Abs. 1 der Satzung für die Bezirksausschüsse dar, da es um Fragen des Planungsrechts geht, welche dem Stadtrat unterstehen.

Das Referat für Stadtplanung und Bauordnung nimmt inhaltlich wie folgt Stellung:

1. Antrag Nr. 14-20 / A 04771

1.1. „Fortschreibung“ des Bebauungsplans Nr. 1756

Der maßgebliche Bebauungsplan im südlichen Bahnhofsviertel ist der am 31.07.1996 erlassene einfache Bebauungsplan Nr. 1756 (Mittererstraße, Schwanthalerstraße, Goethestraße, Landwehrstraße, Sonnenstraße, Karlsplatz, Schützenstraße, Bahnhofplatz und Bayerstraße). Der rechtsverbindliche Bebauungsplan setzt als Art der Nutzung ein Kerngebiet (MK) fest und regelt darüber hinaus, dass Vergnügungsstätten nur ausnahmsweise zulässig sind.

1.1.1. Rechtliche Ausgangssituation

Grundsätzlich bestimmt § 7 Abs. 2 Nr. 6 Baunutzungsverordnung (BauNVO), dass im Kerngebiet nur Wohnungen für Aufsichts- und Bereitschaftspersonal, für Betriebsinhaber und Betriebsleiter zulässig sind. Der Bebauungsplan Nr. 1756 trifft zur Zulässigkeit einer 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 Kerngebiet (MK) zu einem Misch- oder gar Wohngebiet umstrukturiert. Der gesetzliche Grundgedanke des MK-Typus entspricht im Wesentlichen 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 Vergnügungs-

stätten.

Im Rahmen der Bekanntgabe der Ergebnisse der Konzeptstudie „Maßnahmenkonzept zur Stärkung des Wohnens im Südlichen Bahnhofsviertel“ (Ratsinformationssystem (RIS) – Sitzungsvorlagen 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.

Festzuhalten ist, dass im gesamten Bahnhofsviertel sowohl innerhalb des Geltungsbereichs des Bebauungsplans Nr. 1756 als auch außerhalb der Geltung von Bebauungsplänen nach § 34 Baugesetzbuch (BauGB) grundsätzlich eine Hotelnutzung genehmigungsfähig ist. Dies bedeutet konkret, dass ein Grundstückseigentümer einen rechtlich einklagbaren Anspruch auf Erteilung einer Genehmigung inne hat, solange das Vorhaben sich in die Umgebung einfügt (§ 34 BauGB) bzw. sich an die Festsetzungen des Bebauungsplanes hält.

1.1.2. Ausschluss von Hotelnutzungen im Kerngebiet

Die getroffene Festsetzung in dem Bebauungsplan Nr. 1756 hat zur Folge, dass Hotelnutzungen in dem Kerngebiet allgemein zulässig sind.

Ein gänzlicher Ausschluss von „allgemein zulässigen Nutzungen“ i.S.d. § 7 Abs. 2 BauNVO kann nur gemäß § 1 Abs. 5 BauNVO erfolgen. Hiernach darf ein Ausschluss der Nutzung erfolgen, „sofern die allgemeine Zweckbestimmung des Baugebietes gewahrt bleibt“. Gewahrt bleibt die allgemeine Zweckbestimmung nach der Rechtsprechung dann, wenn und soweit die für den Gebietstyp prägenden und damit unverzichtbaren Nutzungsarten hinreichend repräsentiert sind. Ziel des Gesetzgebers ist es, dass ein Baugebietstypus durch den Ausschluss von prägenden Nutzungen nicht in einen anderen Gebietstypus „umkippt“. Inwiefern Hotelbetriebe sozusagen das Herzstück der allgemein zulässigen Nutzungen in einem Kerngebiet darstellen, ist letztlich eine Frage des konkreten Einzelfalls. Jedoch sind der Rechtsprechung deutliche Hinweise dahingehend zu entnehmen, dass ein vollständiger Ausschluss der Hotelnutzung äußerst kritisch zu sehen ist. Denn Kerngebiete sind nach der Rechtsprechung „prädestiniert für große Hotels mit überregionalem oder sogar internationalem Einzugsbereich“. Ergänzt sei noch, dass es auch keine großräumige Begrenzung für Betriebe des Beherbergungsgewerbes gem. § 7 Abs. 2 Nr. 2 BauNVO gibt.

Der Ausschluss von Hotelbetrieben im Kerngebiet ist mit einem sehr hohen rechtlichen Risiko behaftet. Da in dem bestehenden Bebauungsplan Nr. 1756 bereits die Vergnügungsstätten gänzlich ausgeschlossen wurden, ist ein Änderungsbebauungsplan mit dem Ziel, zusätzlich die Hotelnutzung auszuschließen, rechtlich leicht angreifbar. Eine Änderung des Bebauungsplans greift zudem ganz erheblich in das Eigentumsrecht der Grundstückseigentümer ein (siehe hierzu Ziffer 1.1.3).

1.1.3. Festsetzung eines Wohnanteils

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 überhaupt 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 ebenfalls genehmigt werden. Ein Schutz vor weiteren Anträgen der Grundstückseigentümerinnen und Grundstückseigentümer auf Errichtung eines Hotels kann hierüber nicht erreicht werden. Auch Wohnnutzungen wären alleine durch einen Änderungsbebauungsplan nicht davor geschützt, für eine andere – in der Gebietskategorie zulässigen Nutzung – weichen zu müssen.
- Auch eine Festsetzung eines festen Wohnanteils in dem Bebauungsplan (mit einer Nutzungsart MK), z.B. ab dem zweiten Obergeschoss oder nur im obersten Stockwerk oder durch prozentuale Festlegung, ist angesichts der für die Wohnnutzung (Lärm, Lufthygiene, Grünflächenversorgung u.s.w.) erforderlichen sozialen Infrastruktur sehr kritisch zu sehen. Wie in dem Antrag selbst bereits ausgeführt, wird aufgrund der tatsächlichen Situation vor Ort eine Wohnnutzung oftmals nicht möglich sein, da die gesetzlich geforderten „gesunden Wohn- und Arbeitsverhältnisse“ (§ 1 Abs. 6 Nr. 1 BauGB) bereits nicht gewährleistet sind.
- Ein Änderungsbebauungsplan würde ferner einen Eingriff in das verfassungsrechtlich geschützte Eigentumsrecht der Grundstückseigentümerinnen und Grund-

stückseigentümer innerhalb des Umgriffs des künftigen Bebauungsplans darstellen, da nach den bisherigen Festsetzungen das Wohnen nur ausnahmsweise zulässig ist (vgl. oben). 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 der Eigentümerinnen und der Eigentümer 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, insofern der Eigentümer oder die Eigentümerin die Errichtung von Wohnungen beantragt. Die Entscheidungsfreiheit über seinen Genehmigungsantrag kann ihm im Wege der städtebaulichen Planung nicht genommen werden.

1.2. Ergebnis

Eine weitere Hotelentwicklung ist in dem Areal, wie es sich aktuell darstellt, 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. Der vollständige Ausschluss der Hotelnutzung, neben dem bereits bestehenden Ausschluss der Vergnügungsstätten, ist mit einem hohen rechtlichen Risiko behaftet. Zusätzliche Wohnungen sind auch bei der Festsetzung Kerngebiet nach einer erfolgten Einzelfallprüfung unter Umständen genehmigungsfähig, sofern der Grundstückseigentümer oder die Grundstückseigentümerin dies beantragt. Ein Änderungsbebauungsplan stellt überdies einen erheblichen Eingriff in das Eigentumsrecht der betroffenen Grundstückseigentümerinnen und Grundstückseigentümer dar und führt mit hoher Wahrscheinlichkeit zu Entschädigungsansprüchen.

Dem Antrag Nr. 14-20 / A 04771 der Stadtratsfraktion DIE GRÜNEN/RL vom 11.12.2018 kann aufgrund der vorstehenden Ausführungen nicht entsprochen werden.

2. Empfehlung Nr. 14-20 / E 02300

Auf Nachfrage wurde klargestellt, dass sich die Empfehlung nicht ausschließlich auf den Bebauungsplan Nr. 1303, sondern darüber hinaus auch auf den Bebauungsplan Nr. 1756 bezieht.

Auf die obigen Ausführungen zum Bebauungsplan Nr. 1756 (Mittererstraße, Schwanthalerstraße, Goethestraße, Landwehrstraße, Sonnenstraße, Karlsplatz, Schützenstraße, Bahnhofplatz und Bayerstraße) hinsichtlich des Ausschlusses von Hotelnutzung wird verwiesen.

Der rechtsverbindliche Bebauungsplan Nr. 1303 der Landeshauptstadt München (Paul-

Heyse-Straße 24-28, 25-31 und Landwehrstraße 65-77) vom 24.04.1981 setzt insgesamt elf Kerngebiete fest. 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 Geschossfläche (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.

Die Bebauungspläne Nr. 1589 und Nr. 1303 setzen – im Gegensatz zum Bebauungsplan Nr. 1756 - einen konkreten Wohnanteil gem. § 7 Abs. 2 Nr. 7 BauNVO fest. Eine Änderung dieser Bebauungspläne ist – da die gewünschte Wohnnutzung bereits festgeschrieben ist – nicht erforderlich. Ein Ausschluss der Hotelnutzung durch eine Änderung der Gebietskategorie in diesen Kerngebieten ist, aus den oben dargestellten Gründen, auch in diesen Bebauungsplänen nicht zielführend.

Der Empfehlung Nr. 14-20 / E 02300 der Bürgerversammlung des 02. Stadtbezirkes Ludwigsvorstadt-Isarvorstadt am 08.11.2018 kann aufgrund der vorstehenden Ausführungen nicht entsprochen werden.

Beteiligung des Bezirksausschusses

Der betroffene Bezirksausschuss des Stadtbezirkes 02 - Ludwigsvorstadt-Isarvorstadt wurde gemäß § 9 Abs. 2 und 3 (Katalog des Referates für Stadtplanung und Bauordnung, Ziffer 2) der Satzung für die Bezirksausschüsse angehört. Er hat sich in seiner Sitzung am 26.03.2019 damit befasst und einstimmig folgende Stellungnahme beschlossen (Anlage 4):

„Der BA 02 beobachtet mit großer Sorge die sich abzeichnende Konzentration der Münchner Hotelbetten und die Konsequenz einer sich verstärkenden Monostruktur im südlichen Bahnhofsviertel. Er sieht damit die von vielen Seiten gelobte Urbanität des Südlichen Bahnhofsviertels gefährdet. Um diese einseitige Entwicklung zu stoppen, fordert der BA 2 eine Stärkung der Wohnfunktion im Südlichen Bahnhofsviertel. Dies hat auch den Vorteil, dass engagierte Bewohner für ihr Stadtviertel Verantwortung übernehmen und sich entsprechend engagieren.“

Die Stellungnahme des Referates greift einseitig die juristischen Aspekte auf. Wenn man dieser Argumentation in voller Gänze folgt, würde sich die Politik jeder Möglichkeit der Steuerung und Gestaltungsmöglichkeit berauben. Insofern fordert der BA 2 das Referat für Stadtplanung und Bauordnung und den Stadtrat hier auf Mut zu beweisen und die u.a. im Innenstadtkonzept beschlossenen städtebaulichen Ziele offensiv zu verfolgen. Dort wurde u.a. ein Wohnanteil von 20-30 % festgelegt.

Der vorliegende Beschluss würde die Beschlussvorlage zum Innenstadtkonzept aufheben.“

Stellungnahme der Verwaltung:

Das Referat für Stadtplanung und Bauordnung legt in dieser Sitzungsvorlage die Ergebnisse der rechtlichen Prüfung dar, inwieweit die Aufstellung eines Änderungsbebauungsplans die Genehmigungsfähigkeit von Hotels beschränken und die Wohnnutzung stärken könnte.

Ergebnis der Prüfung ist, dass durch eine Änderung des Bebauungsplans nicht die gewünschten Auswirkungen erzielt werden können.

Die Beschlussvorlage zum Innenstadtkonzept bleibt von dieser Beschlussvorlage unberührt.

Darüber hinaus wird auf die interdisziplinär von Gutachterbüros erarbeitete Konzeptstudie „Maßnahmenkonzept zur Stärkung des Wohnens“ der Fortschreibung zum Innenstadtkonzept, Teilbereich Südliches Bahnhofsviertel, hingewiesen (siehe Bekanntgabe in der Sitzung des Ausschusses für Stadtplanung und Bauordnung vom 06.07.2016, Sitzungsvorlagen Nr. 14-20 / V 06429), in der im Ergebnis mögliche Wohnraumpotenziale vorrangig südlich der Schwanthalerstraße bis zum Klinikviertel und um den St.-Pauls-Platz identifiziert wurden.

Demgegenüber werden in der erwähnten Konzeptstudie innerhalb des Bereiches mit einer Konzentration an Übernachtungsgewerbe in Bahnhofsnähe zwischen der Bayer- und Schwanthalerstraße nur punktuell Potenziale für eine Wohnnutzung gesehen, deren Aktivierung wiederum nur im Einvernehmen mit der Eigentümerschaft erreicht werden könnte. In der o. a. Bekanntgabe wurde auch dargestellt, dass insbesondere im stark von Kerngebieten geprägten Gebiet („Soziotop“) des Südlichen Bahnhofsviertels der Wohnanteil höher als erwartet lag. So wohnten innerhalb des engeren Umgriffs des Untersuchungsbereichs zwischen der Bayer-, Paul-Heyse-, Pettenkofer- und Sonnenstraße im Vergleich zum Jahr 2009 im Jahr 2013 bereits ca. 1.100 Wohnberechtigte mehr. Es wird davon ausgegangen, dass sich dieser Trend in den letzten Jahren fortgesetzt hat.

Der Korreferentin, Frau Stadträtin Rieke, und der zuständigen Verwaltungsbeirätin, Frau Stadträtin Messinger, ist ein Abdruck der Sitzungsvorlage zugeleitet worden.

II. Antrag der Referentin

Ich beantrage Folgendes:

1. Der Bericht wird zur Kenntnis genommen. Die Überprüfung des Bebauungsplans Nr. 1756 ergab, dass weder eine Änderung des Bebauungsplanes noch die Festsetzung eines Wohnanteils eine weitere Hotelnutzung in dem Gebiet ausschließen können.
2. Der Antrag Nr. 14-20 / A 04771 der Stadtratsfraktion DIE GRÜNEN/RL vom 11.12.2018 ist damit geschäftsordnungsgemäß behandelt.
3. Die Empfehlung Nr. 14-20 / E 02300 der Bürgerversammlung des 02. Stadtbezirkes Ludwigsvorstadt-Isarvorstadt am 08.11.2018 ist damit gemäß Art. 18 Abs. 4

Gemeindeordnung behandelt.

4. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss

nach Antrag

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der / Die Vorsitzende

Die Referentin

Ober-/Bürgermeister/-in

Prof. Dr.(I) Merk
Stadtbaurätin

IV. Abdruck von I. - III.

Über die Verwaltungsabteilung des Direktoriums, Stadtratsprotokolle (SP)
an das Revisionsamt
an die Stadtkämmerei
mit der Bitte um Kenntnisnahme.

V. WV Referat für Stadtplanung und Bauordnung – SG 3
zur weiteren Veranlassung.

Zu V.:

1. Die Übereinstimmung vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.
2. An das Direktorium HA II – BA (BA-Geschäftsstelle Mitte)
3. An den Bezirksausschuss 02
4. An die Stadtwerke München GmbH
5. An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung – SG 3
6. An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung – HA I
7. An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung – HA II/21P
8. An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung – HA III
9. An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung – HA IV
mit der Bitte um Kenntnisnahme.
10. Mit Vorgang zurück zum Referat für Stadtplanung und Bauordnung HA II/20V
zum Vollzug des Beschlusses.

Am

Referat für Stadtplanung und Bauordnung SG 3