

Erhaltungssatzungen weiterentwickeln

a) Mieterinnen und Mieter schützen I: Erhaltungssatzungen weiterentwickeln

Antrag Nr. 14-20 / A 04441 von Frau StRin Heide Rieke, Herrn StR Christian Müller, Herrn StR Alexander Reissl, Frau StRin Bettina Messinger, Frau StRin Ulrike Boesser, Frau StRin Anne Hübner, Herrn StR Hans Dieter Kaplan, Frau StRin Renate Kürzdörfer, Herrn StR Jens Röver vom 18.09.2018

b) Erhaltungssatzung reformieren I – Zeitliche Begrenzung aufheben

Antrag Nr. 14-20 / A 05114 von der Fraktion DIE GRÜNEN/RL vom 21.03.2019

c) Erhaltungssatzung reformieren II – Methodik weiterentwickeln

Antrag Nr. 14-20 / A 05115 von der Fraktion DIE GRÜNEN/RL vom 21.03.2019

d) Erhaltungssatzung reformieren III – Nachprüfung der entlassenen Gebiete

Antrag Nr. 14-20 / A 05116 von der Fraktion DIE GRÜNEN/RL vom 21.03.2019

e) Erhaltungssatzungsgebiete reformieren IV – Schutz für Genossenschaften

Antrag Nr. 14-20 / A 05117 von der Fraktion DIE GRÜNEN/RL vom 21.03.2019

f) Erhaltungssatzung reformieren V – Satzung nach neuen Kriterien als Pilotprojekt für Pasing

Antrag Nr. 14-20 / A 05118 von der Fraktion DIE GRÜNEN/RL vom 21.03.2019

Sitzungsvorlagen Nr. 14-20 / V 15423

Anlagen:

1. Antrag Nr. 14-20 / A 04441
2. Antrag Nr. 14-20 / A 05114
3. Antrag Nr. 14-20 / A 05115
4. Antrag Nr. 14-20 / A 05116
5. Antrag Nr. 14-20 / A 05117
6. Antrag Nr. 14-20 / A 05118

Beschluss des Ausschusses für Stadtplanung und Bauordnung vom 18.07.2019 (VB)

Öffentliche Sitzung

I. Vortrag der Referentin

Die Stadträtinnen und Stadträte der SPD-Stadtratsfraktion, Frau StRin Heide Rieke, Herr StR Christian Müller, Herr StR Alexander Reissl, Frau StRin Bettina Messinger, Frau StRin Ulrike Boesser, Frau StRin Anne Hübner, Herr StR Hans Dieter Kaplan, Frau StRin Renate Kürzdörfer und Herr StR Jens Röver haben am 18.09.2018 den anliegenden Antrag Nr. 14-20 / A 04441 (Anlage 1) gestellt.

Im Antrag wird gefordert, den Kriterienkatalog zur Begründung von Erhaltungssatzungsgebieten zu überprüfen. Insbesondere soll untersucht werden, ob die Mindestgröße der Gebiete verändert werden und die Mietpreisdynamik als Indikator stärker berücksichtigt werden kann, um möglichst viele Erhaltungssatzungsgebiete in München ausweisen zu können.

Einer mit Schreiben vom 14.02.2019 beantragten Fristverlängerung zur Erledigung des Antrages Nr. 14-20 / A 04441 bis zum 30.06.2019 wurde zugestimmt.

Die Stadträtinnen und Stadträte der Fraktion Die Grünen-rosa liste, Frau StRin Anna Hanusch, Herr StR Paul Bickelbacher, Herr StR Herbert Danner, Frau StRin Katrin Habenschaden, Herr StR Thomas Niederbühl und Herr StR Sebastian Weisenburger haben am 21.03.2019 die anliegenden Anträge Nr. 14-20 / A 05114 / A 05115 / A 05116 / A 05117 und A 05118 (Anlagen 2-6) gestellt.

In den Anträgen „Erhaltungssatzung reformieren I-V“ wird gefordert, die zeitliche Begrenzung von Erhaltungssatzungen aufzuheben (I), die Methodik zur Begründung von Erhaltungssatzungsgebieten weiterzuentwickeln (II) und bereits entlassene Gebiete mittels der neuen Methodik nachzuprüfen (III). Außerdem sollen Gebiete im Umfeld von Genossenschaften, deren Erbbaurechte auslaufen, hinsichtlich ihrer Eignung für den Erlass einer Erhaltungssatzung geprüft werden (IV). Für einen Bereich in Pasing entlang der Landsberger Straße soll mittels der neuen Methodik und Indikatoren untersucht werden, ob eine Erhaltungssatzung erlassen werden kann (V).

Zuständig für die Entscheidung ist die Vollversammlung des Stadtrates gemäß § 4 Nr. 9b) der Geschäftsordnung des Stadtrates der Landeshauptstadt München nach Vorberatung im Ausschuss für Stadtplanung und Bauordnung.

Das Referat für Stadtplanung und Bauordnung nimmt inhaltlich zu den Anträgen Nr. 14-20 / A 04441, Nr. 14-20 / A 05114, Nr. 14-20 / A 05115, Nr. 14-20 / A 05116, Nr. 14-20 / A 05117 und Nr. 14-20 / A 05118 wie folgt Stellung:

1. Ausgangslage und Bedeutung des Instruments der Erhaltungssatzung

Seit vielen Jahren gehört die Landeshauptstadt München hinsichtlich des Mietniveaus zu den teuersten deutschen Großstädten. Ein Ende der Mietsteigerungen wird auch für die nächsten Jahre nicht erwartet.

Insbesondere einkommensschwache Haushalte, aber auch Haushalte mit mittleren Einkommen haben erhebliche Schwierigkeiten, eine erhöhte Mietbelastung als Folge einer umfassenden Modernisierung ihrer Wohnung zu tragen. Da für den durch eine Modernisierung verloren gehenden preiswerten Wohnraum nur sehr begrenzt Ersatz geschaffen werden kann, sind die stadtentwicklungs- und wohnungspolitischen Konsequenzen einer umfassenden Aufwertungs- und Verdrängungsdynamik aus städtebaulicher Sicht höchst problematisch.

Die Landeshauptstadt München engagiert sich stark, um preiswerten Wohnraum zu erhalten, den städtischen Wohnungsbestand auszuweiten und den Neubau anzukurbeln. Am 15.11.2016 wurde das wohnungspolitische Handlungsprogramm „Wohnen in München VI“ mit großer, parteiübergreifender Stadtratsmehrheit für die Jahre 2017 – 2021 beschlossen. Neben der Förderung des Neubaus kommt darin der Bestandspolitik eine sehr wichtige Bedeutung zu.

Das städtebauliche Instrument der Erhaltungssatzung nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Baugesetzbuch (BauGB) (sogenannte „Milieuschutzsatzung“) zielt auf den Erhalt der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung in einem Gebiet ab, sofern dies aus besonderen städtebaulichen Gründen erforderlich ist. Der unbestimmte Rechtsbegriff der „besonderen“ städtebaulichen Gründe stellt auf die jeweilige spezifische Situation ab, ist also nicht durch absolute Kriterien festgelegt (BVerwG, Urt. v. 18.06.1997, 4 V 2/97, NwZ 1998, 503). Nach der Intention des Gesetzgebers dient die Erhaltungssatzung dem Milieuschutz und ist kein Instrument des individuellen Mieterschutzes.

In Erhaltungssatzungsgebieten bedürfen Abbruch, bauliche Änderungen und Nutzungsänderungen von Gebäuden ebenso einer speziellen Genehmigung, wie die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen. Dadurch können Wohnungsaufteilungen und Luxusmodernisierungen, die oft zu Verdrängungsprozessen führen und die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung gefährden, in der Regel verhindert werden. Außerdem hat die Landeshauptstadt München in Erhaltungssatzungsgebieten ein Vorkaufsrecht, es sei denn, die Käuferin oder der Käufer verpflichtet sich zur Einhaltung bestimmter Vorgaben, die den Zielen der Erhaltungssatzung entsprechen (sogenannte „Abwendungserklärung“). Diese Vorgaben wurden im Juni 2018 deutlich verschärft (siehe Vorlagen-Nr.: 14-20 / V 11734). Außerdem wurde das Vorkaufsrecht in Erhaltungssatzungsgebieten im April 2019 auch auf unbebaute Grundstücke ausgeweitet (siehe Vorlagen-Nr. 14-20 / V 14193).

In München werden seit über 30 Jahren Erhaltungssatzungen erlassen. Die Gebietskulisse veränderte sich dabei immer wieder, wobei die Zahl der Erhaltungssatzungen in den vergangenen zehn Jahren deutlich zugenommen hat.

Insgesamt wurden in diesem Zeitraum sieben komplett neue Erhaltungssatzungen beschlossen. Seit 2006 wurden alle Erhaltungssatzungsgebiete nach Ablauf ihrer jeweiligen Gültigkeitsdauer im gleichen oder modifizierten Umgriff erneut erlassen. Dabei wurden acht Erhaltungssatzungsgebiete zum Teil deutlich vergrößert. Lediglich bei drei Gebieten wurde eine größere Anzahl an Wohneinheiten aus dem Umgriff entlassen, da die Voraussetzungen für den Satzungserlass nicht mehr erfüllt waren.

Derzeit gibt es in München 23 Erhaltungssatzungsgebiete, in denen 281.000 Einwohne-

rinnen und Einwohner in 160.000 Wohnungen leben.

2. Datengrundlagen und Methodik zur Begründung von Erhaltungssatzungsgebieten

Bei der Ermittlung der Erhaltungssatzungsgebiete wird ein Kriterienkatalog zu Grunde gelegt, mit dem das Aufwertungspotenzial des Gebäudebestandes und die Verdrängungsgefahr der Bevölkerung in den Untersuchungsgebieten beurteilt werden. Die gebiets-spezifischen Charakteristika werden mit den jeweiligen Ausprägungen der Indikatoren für die Gesamtstadt verglichen.

Das Verfahren wird in allen untersuchten Gebieten einheitlich eingesetzt. Die konsequente Anwendung ist die Voraussetzung für die bislang in München in hohem Maße gegebene Rechtssicherheit der vom Stadtrat beschlossenen Erhaltungssatzungen. Dieses Vorgehen wurde letztmalig in einem Urteil des Verwaltungsgerichts München im Jahr 2016 bestätigt (siehe VG München, Urt. v. 09.05.2016 – M 8 K 14.3087, BeckRS 2016, 48961).

2.1. Datengrundlagen

2.1.1. Anforderungen an die Daten

Die in der Landeshauptstadt München verwendeten Indikatoren zur Begründung des Aufwertungspotenzials und der Verdrängungsgefahr in einem Untersuchungsgebiet basieren auf der Analyse von Sekundärdaten. Dies bedeutet, dass nicht eigens zu diesem Zweck teure und zeitaufwendige Haushaltsbefragungen durchgeführt werden müssen, sondern bereits existierende Daten herangezogen werden. Die verwendeten Daten entstammen zu einem Großteil der amtlichen Statistik (Daten zur Bevölkerungsstruktur) sowie der Gebäudedatei des Referats für Stadtplanung und Bauordnung (Daten zum Gebäudebestand). Es handelt sich dabei zum Teil um Gesamterhebungen und nicht nur um Stichprobendaten. Ergänzend werden Daten zu Einkommen, Kaufkraft und Angebotsmieten aus externen Quellen angekauft (GfK bzw. Immobilienscout24).

Aus Sicht des Referates für Stadtplanung und Bauordnung sind folgende Anforderungen an (neu zu prüfende) Indikatoren zwingend erforderlich:

- **Inhaltliche „Passgenauigkeit“ der Daten:**
Die Daten müssen sachlich geeignet sein, um Teilaspekte des Aufwertungspotenzials und der Verdrängungsgefahr statistisch angemessen darstellen zu können.
- **Kleinräumige Datenverfügbarkeit:**
Die verwendeten Daten müssen auf der räumlichen Ebene von Straßenabschnitten (blockseitenscharf) oder mindestens auf Blockebene geliefert werden können.
- **Kontinuierliche Fortschreibung und damit gesicherte Vergleichbarkeit der Daten:**
Die jährliche Fortschreibung der Datensätze ist unerlässlich, um über Jahre hinweg eine valide Vergleichbarkeit der Daten zu schaffen und damit eine Verän-

derung des Aufwertungspotenzials und der Verdrängungsgefahr auch über einen längeren Zeitraum überprüfen zu können.

2.1.2. Sekundärdaten versus Daten aus Haushaltsbefragungen

Bis zum Jahr 1997 dienten Daten aus Haushaltsbefragungen zur Begründung von Erhaltungssatzungen (10%-Stichprobe). Diese wurden damals aus Personal-, Kosten- und Zeitgründen durch Sekundärdaten ersetzt, wobei im Beschluss des Ausschusses für Stadtplanung und Bauordnung, „Neubewertung des Instruments „Erhaltungssatzung“ nach der Novellierung des § 172 BauGB“, vom 31.05.2000 auf weitere Vorteile von Sekundärdaten gegenüber Befragungsdaten als Basis für die Begründung von Erhaltungssatzungen hingewiesen wird. Diese Ausführungen treffen zum Teil immer noch zu und lassen sich um weitere Punkte ergänzen:

- Die Daten aus dem Einwohnermelderegister sowie der Gebäudedatei sind amtliche Vollerhebungen und nicht freiwillige Befragungen. Dementsprechend müssen die Daten nicht eigens erhoben werden, was sowohl Zeit als auch Personalressourcen und finanzielle Mittel spart. So belaufen sich die Kosten für Gebietsuntersuchungen bzw. Grobscreenings in Berlin laut einer Aufstellung aus dem Jahr 2018 auf mindestens 20.000 Euro je Untersuchungsgebiet, zum Teil auch erheblich höher.¹
- Befragungsdaten stellen i.d.R nur eine Stichprobe dar und erfassen nicht alle im Untersuchungsgebiet ansässigen Haushalte. Eine Kombination von Befragungsdaten und Sekundärdaten, wie z. B. in Hamburg und Berlin praktiziert, ist zwar möglich, wird jedoch aufgrund der guten Datengrundlagen, über die das Referat für Stadtplanung und Bauordnung verfügt, nicht für notwendig erachtet. Dies hängt unter anderem damit zusammen, dass die Landeshauptstadt München im Gegensatz zu den meisten anderen Städten, die Erhaltungssatzungen erlassen, über eine Gebäudedatei verfügt, die eine Analyse auf sehr kleinräumiger Ebene ermöglicht.
- Die mit Stichprobenerhebungen verbundenen Repräsentativitätsprobleme treten bei der Verwendung von Sekundärdaten nicht auf. Dies können zum Beispiel zu geringe Rücklaufquoten von Fragebögen sein. Ebenfalls als problematisch kann angesehen werden, dass bestimmte Bevölkerungsgruppen eher an Befragungen teilnehmen als andere.
- Die Prüfung und der Erlass neuer Erhaltungssatzungsgebiete ist durch eine Sekundärdatenanalyse wesentlich flexibler und schneller durchführbar als bei einer Haushaltsbefragung mit anschließender Datenauswertung. So vergehen beim Erlass von Erhaltungssatzungen in Städten, die Haushaltsbefragungen durchführen, zwischen den Voruntersuchungen und dem Satzungserlass zum Teil zwei bis drei Jahre. In der Landeshauptstadt München dauert es von Beginn der Untersuchungen bis zum Satzungserlass i.d.R. weniger als ein Jahr.

¹ Vgl. Abgeordnetenhaus Berlin: Schriftliche Anfrage der Abgeordneten Katrin Schmidberger vom 20. Juni 2018 zum Thema: mehr Milieuschutzgebiete für Berlin: Unterstützung durch den Senat und Antwort vom 03. Juli 2018, S. 5.

- Bei einer Haushaltsbefragung muss vorab ein Aufstellungsbeschluss erfolgen, der verhindert, dass im Zeitraum zwischen Befragung und Satzungserlass Maßnahmen genehmigt werden, die den Zielen der Erhaltungssatzung entgegenstehen.
- Daten zur Mietbelastung (Relation von Nettokaltmiete und Nettohaushaltseinkommen) können zwar durch eine Befragung erfasst werden. Jedoch zeigt sich in der Praxis oftmals, dass die genaue Klärung der Nettokaltmiete ebenso wie des Nettoeinkommens sehr aufwendig sein kann (siehe Mietspiegelbefragungen).

Selbst wenn Daten per Haushaltsbefragung erhoben würden, bedeutet dies nicht zwingend, dass der Erlass einer Erhaltungssatzung dadurch eher gerechtfertigt werden könnte. Die Sekundärdaten, die derzeit dazu verwendet werden, um Aufwertungspotenzial und Verdrängungsgefahr abzubilden, lassen bereits eine gute und fundierte Analyse der Situation in den Untersuchungsgebieten zu. Außerdem liegt durch die jährliche Datenaktualisierung kontinuierlich ein aktueller Datenstand vor.

Die bisher verwendete Methode auf Basis von Sekundärdaten wird als sehr rechtssicher bewertet. Die Durchführung von Haushaltsbefragungen zur Datengewinnung für das Erhaltungssatzungsmonitoring wird vom Referat für Stadtplanung und Bauordnung nicht als zielführend erachtet, da zeitlicher und finanzieller Mehraufwand in keinem Verhältnis zu den Ergebnissen stehen.

2.2. Methodik

Bezüglich der Wahl der Methode zur Begründung von Erhaltungssatzungsgebieten gibt es keine konkreten rechtlichen Vorgaben. Die Kommunen verfügen hier über einen großen Gestaltungsspielraum, weshalb keine deutschlandweit einheitliche Methode existiert. Es muss lediglich nachgewiesen werden können, dass die abstrakte Gefahr einer Veränderung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung im Gebiet besteht, wenn es zu Aufwertungsprozessen kommt. Diese Entwicklungen müssen negative städtebauliche Folgen befürchten lassen.

In der Landeshauptstadt München wird zur Beurteilung aller Untersuchungsgebiete das gleiche standardisierte Verfahren angewendet. Die konsequente Anwendung und Weiterentwicklung dieses Verfahrens ist die Voraussetzung für die bislang in hohem Maße gegebene Rechtssicherheit der vom Stadtrat beschlossenen Erhaltungssatzungen.

Das methodische Vorgehen wurde vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof anlässlich einer Normenkontrolle der damaligen Erhaltungssatzung „Am Giesinger Berg“ ausdrücklich bestätigt (VGH München, Ur. v. 18.04.2005, 2 N 02.2981, BeckRS 2005, 16376). Dieser Rechtsprechung ist auch das Bayerische Verwaltungsgericht in den jüngeren Urteilen aus dem Jahr 2016 zum sogenannten „Umwandlungsvorbehalt“ gefolgt.

2.2.1. Derzeitige Aufwertungs- und Verdrängungsindikatoren

Als geeignet für den Erlass einer Erhaltungssatzung werden solche Gebiete angesehen,

in denen die Aufwertung des Gebäudebestandes möglich bzw. wahrscheinlich ist („Aufwertungspotenzial“) und die dort lebende Bevölkerung oder zumindest relevante Teilgruppen davon verdrängungsgefährdet sind („Verdrängungsgefahr“). Wenn davon ausgegangen werden kann, dass Aufwertungs- und Verdrängungsprozesse schließlich negative städtebauliche Entwicklungen nach sich ziehen, wird der Erlass einer Erhaltungssatzung als gerechtfertigt angesehen.

Um die Notwendigkeit des Milieuschutzes begründen zu können, werden Daten, die Hinweise auf die Bevölkerungsstruktur sowie den Zustand der Gebäude geben, benötigt. Diese Daten werden in Verdrängungs- und Aufwertungsindikatoren eingeteilt. Bisher handelt es sich dabei um ein Set aus 17 Indikatoren, deren jeweilige Ausprägungen mittels eines nutzwertanalytischen Verfahrens skaliert, bewertet und gewichtet werden. Die gebietsspezifischen Charakteristika werden dann mit den Ausprägungen in der Gesamtstadt bzw. den Vierteln innerhalb oder außerhalb des Mittleren Rings verglichen. So kann eingeschätzt werden, ob Aufwertungs- und Verdrängungsprozesse stattfinden bzw. zu erwarten sind und damit eine Gefahr für die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung besteht.

Aufwertungsindikatoren:

1. Anteil an Wohnungen in Gebäuden erbaut bis 1948 in % des Wohnungsbestandes
2. Anteil an Wohnungen in Gebäuden erbaut zwischen 1949 und 1968 in % des Wohnungsbestandes
3. Anteil an Wohnungen in Gebäuden erbaut zwischen 1969 und 1978 in % des Wohnungsbestandes
4. Anteil an Wohnungen in Gebäuden mit 4 bis 6 Geschossen
5. Anteil umgebauter Wohnungen in % des Wohnungsbestandes (Fünfjahreszeitraum)
6. Mittlere Wiedervermietungsmiete nettokalt je m² in % des Vergleichsraums innerhalb des Mittleren Rings bzw. außerhalb des Mittleren Rings

Verdrängungsindikatoren:

1. Mittlere Wohndauer der deutschen Bevölkerung in Jahren
2. Anteil der Deutschen mit einer Wohndauer von 10 und mehr Jahren in %
3. Mittlere Wohndauer der ausländischen Bevölkerung in Jahren
4. Anteil der ausländischen Bevölkerung in %
5. Anteil der unter 18-Jährigen in %
6. Anteil der 60- bis 74-Jährigen in %
7. Anteil der über 74-Jährigen in %
8. Anteil der Alleinerziehenden an allen Haushalten mit Kindern in %
9. Wohngeldempfängerdichte (Haushalte je 100 Wohnungen)
10. Kaufkraft in Euro je Einwohnerin/Einwohner
11. Anteil der Haushalte mit Nettoeinkommen bis 1.500 € monatlich in %

2.2.2. Weiterentwicklung des Indikatorensets

Die letzte größere Änderung am Indikatorenset fand im Jahr 2013 mit der Einführung der neuen Baualtersklasse „1969 bis 1978“ und dem Indikator „Wiedervermietungsflächen nettokalt“ statt. Verschiedene Entwicklungen erfordern nun eine erneute Anpassung des Indikatorensets an die aktuelle Situation auf dem Münchner Wohnungsmarkt.

Während bisher nur eine Unterscheidung in Aufwertungs- und Verdrängungsindikatoren stattfand, wird vorgeschlagen, eine weitere Kategorie, „Gentrifizierungsdynamik“, mit neuen Unterindikatoren einzuführen. Ähnliche übergeordnete Indikatoren werden auch in Berlin und Hamburg verwendet (hier meist als „Aufwertungsdruck“ bezeichnet). Diese umfassen Daten, die die Entwicklungen im Untersuchungsgebiet abbilden.

Bereits seit einigen Jahren ist nicht mehr nur der klassische (gründerzeitliche) Altbaubestand, sondern auch der Wohnungsbestand der 1950er bis 1980er Jahre von Umbau- und Umwandlungsaktivitäten betroffen und rückt zunehmend in den Fokus von Investoren. Bei den Aufwertungsindikatoren wird daher eine erneute Anpassung der Baualtersklassen, die auch Gebäude der 1980er Jahre einschließt, vorgeschlagen (vgl. Tabelle 1, AP03).

Um weitere städtebauliche Typologien berücksichtigen zu können, wurde außerdem der Indikator „Geschosszahl“ (AP04) von bisher 4 bis 6 Stockwerken auf 4 bis 9 Stockwerke erweitert. Zusätzlich wurde ein Indikator, der den Anteil geschützter Wohnungsbestände (städtische Wohnungen und Genossenschaftswohnungen) in einem Gebiet abbildet, in das Set der Aufwertungsindikatoren aufgenommen (AP05). In Gebieten ohne oder mit nur wenigen geschützten Beständen ist die Verdrängungsgefahr nach Aufwertungsmaßnahmen für einkommensschwächere Haushalte besonders hoch.

Mittels der Indikatoren zur Gentrifizierungsdynamik sollen Entwicklungen aufgezeigt werden, die auf Aufwertungsaktivitäten hindeuten oder diese zukünftig erwarten lassen sowie perspektivisch eine Verdrängung der ansässigen Bevölkerung bedeuten können. So ist die Gefahr von Aufwertung und Mieterhöhung bei geförderten Wohnungen, deren Sozialbindung ausläuft, besonders hoch (GD01). Nachverdichtungen nach § 34 BauGB (GD02) sind zwar im Sinne der Schaffung von neuem Wohnraum erwünscht, verändern jedoch durch den Zuzug finanzkräftigerer Haushalte in den Neubau nach und nach die Bevölkerungsstruktur im Gebiet und können als Initiator für weitere Aufwertungsprozesse im Bestand wirken.

Steigende Wohnflächen pro Kopf (GD06) weisen auf steigende Wohnstandards und eine Veränderung der Bevölkerungsstruktur in einem Gebiet hin und können daher auch einen Hinweis auf Gentrifizierungsprozesse geben.

Bei den Verdrängungsindikatoren wird vorgeschlagen, neben den Haushalten mit geringen Einkommen (VG08) auch Haushalte mit mittleren Einkommen (GD09) in das Indikatorenset aufzunehmen, da bei Luxusmodernisierungen und Mieterhöhungen inzwischen auch mittlere Einkommensgruppen verdrängungsgefährdet sind und Probleme hätten, geeigneten und bezahlbaren Ersatzwohnraum an anderer Stelle zu finden.

Zusätzlich zu Aufwertungs-, Gentrifizierungs-, und Verdrängungsindikatoren sollen außerdem besondere Attraktivitätsfaktoren berücksichtigt werden, die Gentrifizierungsprozesse befördern können. Darunter fallen zum Beispiel urbane Qualitäten wie eine besonders hohe Laden- und Gastronomiedichte im Untersuchungsgebiet oder auch Naturqualitäten, wie die Nähe zur Isar.

Der Vorschlag der Verwaltung für die zukünftige Analyse der Untersuchungsgebiete umfasst die in Tabelle 1 dargestellten Indikatoren (neue und geänderte Indikatoren sind fettgedruckt).

	Indikatoren	Datenquelle
AP	AUFWERTUNGSPOTENZIAL	
AP01	Anteil Wohnungen mit Baualter in % des Wohnungsbestands ...vor 1949	LHM: Gebäudedatei
AP02	...zwischen 1949 und 1968	LHM: Gebäudedatei
AP03	...zwischen 1969 und 1986	LHM: Gebäudedatei
AP04	Anteil Wohnungen in Gebäuden mit 4 bis 9 Geschossen in %	LHM: Gebäudedatei
AP05	Anteil Wohnungen städtische Wohnungsbaugesellschaften und Genossenschaften in %	LHM: Sozialwohnungsdatei, Gebäudedatei
AP06	Wiedervermietungsmiete nettokalt in % des Vergleichsraums innerhalb/außerhalb des Mittleren Rings	ImmobilienScout24
GD	GENTRIFIZIERUNGSDYNAMIK	
GD01	Anteil geförderter Wohnungen mit Bindungswegfall in den nächsten fünf Jahren in %	LHM: Sozialwohnungsdatei
GD02	Anteil Wohnungen nach § 34 BauGB („Nachverdichtung“) in %	LHM: Gebäudedatei
GD03	Anteil Wohnungen in Gebäuden mit Umbau in % des Bestandes	LHM: Baufertigstellungsdatei
GD04	Anteil Abgeschlossenheitsbescheinigungen im Wohnungsbestand in den letzten fünf Jahren in %	LHM: Abgeschlossenheitsbescheinigungen
GD05	Dynamik der Wiedervermietungsmieten in den letzten drei Jahren	ImmobilienScout24
GD06	Entwicklung der Wohnfläche pro Kopf in den letzten fünf Jahren	LHM: Gebäudedatei, Einwohnermeldedatei
VG	VERDRÄNGUNGSGEFAHR	
VG01	Anteil Deutsche mit Wohndauer über 10 Jahre in %	LHM: Einwohnermeldedatei
VG02	Anteil Ausländer mit Wohndauer über 10 Jahre in %	LHM: Einwohnermeldedatei
VG03	Anteil unter 18-Jährige in %	LHM: Einwohnermeldedatei
VG04	Anteil 60 – 74-Jährige in %	LHM: Einwohnermeldedatei
VG05	Anteil über 74-Jährige in %	LHM: Einwohnermeldedatei
VG06	Anteil Alleinerziehende an Haushalten mit Kindern in %	LHM: Einwohnermeldedatei
VG07	Kaufkraft in Euro pro Kopf / Jahr	GfK
VG08	Anteil Haushalte mit Nettoeinkommen bis 2.000 Euro / Monat in %	GfK
VG09	Anteil Haushalte mit Nettoeinkommen 2.000 bis 4.000 Euro / Monat in %	GfK
ZA	ZUSÄTZLICHE ATTRAKTIVITÄTSFAKTOREN	
ZA01	Sehr gute ÖPNV-Erreichbarkeit	LHM: GeoInfoWeb, MVG
ZA02	Urbane Qualitäten	LHM: Gebäudedatei
ZA03	Besondere Naturqualitäten	Ortsbegehungen
ZA04	Neue städtebauliche Projekte im Umfeld	LHM

Tabelle 1: Neues Indikatorenset zur Überprüfung von Erhaltungssatzungsgebieten (neue und geänderte Indikatoren sind fettgedruckt).

3. Mindestgröße und Geltungsdauer von Erhaltungssatzungsgebieten

3.1. Mindestgröße

Die bisherige gängige Praxis in der Landeshauptstadt München ist der Erlass von Erhaltungssatzungsgebieten mit mindestens 1.500 Wohnungen.

Das BauGB stellt auf keine bestimmte Größenordnung eines Erhaltungssatzungsgebietes ab, sondern allein darauf, dass eine Änderung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung in Folge der Durchführung von Vorhaben im Sinne des § 172 Abs. 1 BauGB nachteilige städtebauliche Folgen befürchten lassen muss.

Da der Druck auf den Wohnungsmarkt gerade in den letzten Jahren noch einmal stark zugenommen hat, kann davon ausgegangen werden, dass sich städtebaulich negative Auswirkungen von Aufwertung und Verdrängung bereits auch bei Gebieten mit einer geringeren Anzahl an Wohnungen wie bisher abzeichnen können.

Die tatsächlich notwendige Gebietsgröße ist allerdings im Einzelfall abzuwägen. Handelt es sich um baulich homogenere Gebiete, wie z.B. die „Alte Heide“, können auch kleinere Umgriffe mit unter 1.500 Wohnungen geeignet für den Satzungserlass sein. Bei Gebieten mit sehr heterogener Gebäude- und Bewohnerstruktur sind städtebaulich unerwünschte Folgen bei kleinen Satzungen mit einer geringen Anzahl an Wohneinheiten i.d.R. weniger gut darstellbar und begründbar.

Grundsätzlich gilt für Erhaltungssatzungen jeder Größenordnung, dass die Datengrundlagen, wie z.B. die Anzahl der auswertbaren Angebotsmieten, gewisse Grenzwerte nicht unterschreiten dürfen, da die Repräsentativität sonst unter Umständen nicht gewahrt ist.

Es wird vorgeschlagen, an der Mindestgröße von 1.500 Wohnungen für Erhaltungssatzungsgebiete grundsätzlich festzuhalten. In begründeten Sonderfällen sollen aber auch kleinere Umgriffe als Erhaltungssatzungsgebiete möglich sein, insofern die Datengrundlagen dies vom Stichprobenumfang (z. B. mehr als 20 Mietenfälle) her erlauben.

3.2. Geltungsdauer

Erhaltungssatzungen in der Landeshauptstadt München wurden ursprünglich mit einer Geltungsdauer von zehn Jahren erlassen. Im Jahr 1995 wurde die Laufzeit der Satzungen bis zu ihrer erneuten Untersuchung auf fünf Jahre verkürzt. Dies wurde mit der Datenaktualität und der damit verbesserten Rechtssicherheit der Satzungen begründet.

Die Verlängerung der Erhaltungssatzung bzw. deren Neuerlass nach Ablauf der Geltungsdauer erfolgt nicht automatisch, sondern nur nach einer Prüfung der Voraussetzungen für den (Neu-)Erlass.

Der Erlass von Erhaltungssatzungen gemäß § 172 Abs. 1 S. 1 BauGB ist grundsätzlich unbefristet möglich und wird so u.a. in den Städten Berlin, Frankfurt und Hamburg praktiziert (terminologisch ist in anderen Kommunen teilweise von „Sozialen Erhaltungsverordnungen“ die Rede).

Zum Teil sind in den genannten Städten andere Rahmenbedingungen als in der Landeshauptstadt München gegeben:

- Die Landeshauptstadt München ist die Vorreiterin der deutschen Großstädte in punkto Erhaltungssatzungen. Seit Mitte der 1980er Jahre werden in München Erhaltungssatzungen in größerem Umfang erlassen. Schon zu dieser Zeit war der Wohnungsmarkt in München deutlich angespannter als z.B. in Berlin, Hamburg und Frankfurt. Entsprechend befinden sich viele der zentral gelegenen Münchner Erhaltungssatzungsgebiete bereits in einer Spätphase des Gentrifizierungsprozesses und sind deutlich weiter vorangeschritten als beispielsweise in Berlin. Dort ist das Phänomen der Gentrifizierung erst seit ca. 10 bis 15 Jahren zu beobachten. Berlin, Frankfurt und Hamburg erlassen seit maximal zehn Jahren Erhaltungssatzungen in größerem Stil.
- In München existiert eine ausführliche Rechtsprechung zum Erlass von Erhaltungssatzungen (VG München und Bayerischer Verwaltungsgerichtshof), in der die bisherige Methode zur Ermittlung von Erhaltungssatzungsgebieten bestätigt wird. Die Rechtsprechung zu den Münchner Erhaltungssatzungsgebieten hat auch speziell hohe Anforderungen an eine kontinuierliche Überprüfung der Voraussetzungen für den Erlass entwickelt. Deshalb muss sicher gestellt werden, dass jedes Gebiet in seinem Turnus alle fünf Jahre überprüft wird. Nach Auffassung des VG München (Urt. v. 01.03.1993 - M 8 K 91.3720, Beck RS 1993, 31157437) ist der Satzungsgeber in den einem ständigen Wechsel unterworfenen Ballungszentren wie München gehalten, bezüglich wesentlicher gebietsspezifischer Faktoren bei Satzungen mit längerer Laufzeit nach spätestens fünf Jahren eine Zwischenkontrolle durchzuführen. Bei dieser Evaluation ist zu prüfen, ob die Anwendungsvoraussetzungen für die jeweilige Satzung weiterhin vorliegen. Für den Fall, dass die Voraussetzungen im betreffenden Gebiet nicht mehr gegeben sind, muss der Zeitraum bis zum Erlass der Aufhebungssatzung möglichst kurz gehalten werden.
- Die bisherige Begrenzung der Geltungsdauer der Erhaltungssatzungen hat in der gesamten 30-jährigen Anwendung des Instruments noch nie dazu geführt, dass, wie im Antrag Nr. 14-20 / A 05114 befürchtet, Satzungen aufgrund knapper Personalressourcen nicht rechtzeitig und rechtssicher zur Entscheidung vorgelegt wurden. Eher führte die Begrenzung der Satzungsdauer in letzter Zeit dazu, dass im Zuge der zwingend notwendigen Neuprüfungen Gebiete erweitert wurden, weil auch die nähere Umgebung erneut und intensiv mit untersucht wurde.

Obwohl die bisherige Praxis in der Landeshauptstadt München in Bezug auf den Erlass und die Kontrolle von Erhaltungssatzungen erfolgreich war, wird vorgeschlagen, Erhaltungssatzungsgebiete zukünftig unbefristet zu erlassen, um alle rechtlichen Möglichkeiten auszuschöpfen und angesichts der zunehmenden Wohnungsmarktprobleme ein positives Signal zu setzen. Dies gilt für alle Erhaltungssatzungen, bei denen die Voraussetzungen für einen Neuerlass vorliegen.

Nach dem regulären Fristablauf der bisherigen Satzungen sollen diese jeweils sukzessive unbefristet erlassen werden.

Weiterhin ist jedoch die spätestens nach fünf Jahren durchzuführende Prüfung der Kriteri-

en der Erhaltungssatzung ganz entscheidend. Die Prüfung wird vom Referat für Stadtplanung und Bauordnung automatisch fristgerecht durchgeführt. Sofern eine Aufhebung oder Änderung der Satzung notwendig ist, wird eine entsprechende Beschlussvorlage im Stadtrat herbeigeführt.

4. Untersuchung weiterer Gebiete

Auf Basis des neuen Kriterienkatalogs werden neben den zur Überprüfung anstehenden Erhaltungssatzungen vorerst die Gebiete „Schleißheimer Straße“, „Thalkirchen“, Stadtbezirk 16 (Ramersdorf-Perlach) und „Pasing“, für die Anträge aus dem Stadtrat oder von den zuständigen Bezirksausschüssen bestehen, auf ihre Eignung als Erhaltungssatzungsgebiet geprüft. In diesen Bereichen existieren bisher noch keine Erhaltungssatzungen.

Die Untersuchungen für die Bereiche „Schleißheimer Straße“ und „Thalkirchen“ erfolgen zuerst. Im Anschluss wird der 16. Stadtbezirk geprüft, was aufgrund der Gebietsgröße mehr Zeit in Anspruch nehmen wird. Im Anschluss daran wird der Bereich in Pasing untersucht.

Darüber hinaus besteht der Antrag, Gebiete, die in der Vergangenheit aus den Umgriffen von Erhaltungssatzungen „entlassen“ wurden, auf Basis der neuen Indikatoren erneut zu untersuchen und wieder aufzunehmen. Ebenfalls geprüft werden sollen Gebiete im Umfeld von Genossenschaften, deren Erbbaubaurechte zeitnah auslaufen.

- **Schleißheimer Straße:**

Der Bezirksausschuss 04 – Schwabing West hat am 27.06.2018 den Antrag Nr. 14-20 / B 05058 gestellt, ein neues Erhaltungssatzungsgebiet mit folgendem Umgriff einzurichten: Birnauer Straße, Lerchenauer Straße, Bamberger Straße, Gernotstraße und Giselherstraße, ggf. ergänzt um den Bereich zwischen Winzerstraße (Ostseite), Ackermannstraße und Schleißheimer Straße (Westseite).

- **Thalkirchen:**

Mit Beschluss der Vollversammlung des Stadtrates vom 20.07.2016 (Erhaltungssatzung für Thalkirchen prüfen – Sitzungsvorlagen Nr. 14-20 / V 06464) wurde das Referat für Stadtplanung und Bauordnung beauftragt, die erforderlichen Untersuchungen für den Erlass einer Erhaltungssatzung nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB in Thalkirchen durchzuführen.

- **Stadtbezirk 16: Ramersdorf – Perlach:**

Hintergrund ist ein Antrag des Bezirksausschusses 16 – Ramersdorf-Perlach auf Überprüfung des Stadtteils „Neuperlach“ aus dem Jahr 2017 sowie Voruntersuchungen des Referates für Stadtplanung und Bauordnung bezogen auf den ganzen Stadtbezirk.

- **Pasing:**

Die Fraktion Die Grünen-rosa liste fordert im Antrag Nr. 14-20 / A 05118 (Erhaltungssatzung reformieren V – Satzung nach neuen Kriterien als Pilotprojekt für Pasing) vom 21.03.2019 die Prüfung des Bereichs entlang der Landsberger Straße zwischen Planegger Straße, Bodenstedtstraße, Teilen der Fritz-Berne-Straße und Kremser Straße anhand der neuen Kriterien. Die erforderlichen Untersuchungen werden vom Referat für Stadtplanung und Bauordnung auf Basis des weiterentwickelten Indikatorensets durchgeführt.

- **Nachprüfung von entlassenen Gebieten:**

In Antrag Nr. 14-20 / A 05116 (Erhaltungssatzung reformieren III – Nachprüfung der entlassenen Gebiete) von Die Grünen-rosa liste fordert die Fraktionsgemeinschaft die erneute Untersuchung der in den letzten zehn Jahren entlassenen Bereiche anhand der neuen Methodik und Indikatoren mit dem Ziel der Wiederaufnahme in die angrenzenden Erhaltungssatzungsgebiete. Es wird vermutet, dass die Verdrängungsgefahr in den entfallenen Gebieten bei einer stärkeren Berücksichtigung der Haushalte mit mittleren Einkommen besser begründet werden kann.

Die Durchführung dieser Untersuchungen ist sehr kleinteilig und zeitaufwendig. Sollte die Überprüfung neue Potenziale ergeben, müssten die jeweils angrenzenden Erhaltungssatzungen aufgehoben und mit vergrößertem Umgriff erneut erlassen werden. Aus Ressourcengründen wird daher vorgeschlagen, die Untersuchungen im Rahmen der erneuten Überprüfung der auslaufenden Erhaltungssatzungen durchzuführen.

- **Schutz für Genossenschaften:**

Im Antrag Nr. 14-20 / A 05117 (Erhaltungssatzung reformieren IV – Schutz für Genossenschaften) fordert die Fraktionsgemeinschaft von Die Grünen-rosa liste die Untersuchung von Gebieten im Umfeld von Genossenschaften, deren Erbbaurechte zeitnah auslaufen, da hier die Gefahr eines Verkaufs an Investoren besteht. In der Folge können Aufwertungs- und Verdrängungsprozesse angenommen werden, die die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung in den betreffenden Gebieten gefährden. Die Prüfung soll auf Basis der neuen Indikatoren und Methodik erfolgen.

Die Problematik ist dem Referat für Stadtplanung und Bauordnung bekannt. Als Beispiel können die Wohnungen der Eisenbahnergenossenschaft im Bereich Donnersberger-, Schlör-, Schluder- und Sedlmayrstraße genannt werden, deren Erbbaurechte 2025 bzw. 2029 auslaufen. In einem Schreiben hat das Referat für Stadtplanung und Bauordnung dem Bezirksausschuss 09 Neuhausen – Nymphenburg in 2018 mitgeteilt, dass dieses Gebiet im Rahmen der erneuten Untersuchung des Erhaltungssatzungsgebietes „Neuhausen“, welches zum 30.06.2021 ausläuft, untersucht werden wird.

Es wird vorgeschlagen, auslaufende Erbbaurechte bei Genossenschaften bei allen

auslaufenden und neu zu überprüfenden Erhaltungssatzungsgebieten zu berücksichtigen.

5. Zusammenfassung

Das Referat für Stadtplanung und Bauordnung empfiehlt:

- die Anwendung des weiterentwickelten Indikatorensets (vgl. Kapitel 2.2.2) zur Überprüfung bestehender und neuer Erhaltungssatzungsgebiete,
- Erhaltungssatzungen zukünftig unbefristet zu erlassen,
- die Überprüfung der „entlassenen“ Bereiche im Rahmen der regulären Untersuchungen vor Ablauf der Erhaltungssatzung,
- die Berücksichtigung von Gebieten im Umfeld von Genossenschaften, deren Erbbaurechte zeitnah auslaufen, im Rahmen der regulären turnusmäßigen Untersuchungen bzw. bei der Prüfung von neuen Erhaltungssatzungsgebieten.

6. Anträge

Dem Antrag Nr. 14-20 / A 04441 der Stadtratsfraktion der SPD vom 18.09.2019 wird entsprochen.

Dem Antrag Nr. 14-20 / A 05114 der Stadtratsfraktion DIE GRÜNEN/RL vom 21.03.2019 wird entsprochen.

Dem Antrag Nr. 14-20 / A 05115 der Stadtratsfraktion DIE GRÜNEN/RL vom 21.03.2019 kann nur nach Maßgabe der vorstehenden Ausführungen entsprochen werden.

Dem Antrag Nr. 14-20 / A 05116 der Stadtratsfraktion DIE GRÜNEN/RL vom 21.03.2019 kann nur nach Maßgabe der vorstehenden Ausführungen entsprochen werden.

Dem Antrag Nr. 14-20 / A 05117 der Stadtratsfraktion DIE GRÜNEN/RL vom 21.03.2019 kann nur nach Maßgabe der vorstehenden Ausführungen entsprochen werden.

Dem Antrag Nr. 14-20 / A 05118 der Stadtratsfraktion DIE GRÜNEN/RL vom 21.03.2019 kann nur nach Maßgabe der vorstehenden Ausführungen entsprochen werden.

Das Sozialreferat und das Kommunalreferat haben der Sitzungsvorlage zugestimmt.

Beteiligung der Bezirksausschüsse

Die Satzung für die Bezirksausschüsse sieht in der vorliegenden Angelegenheit kein Anhörungsrecht der Bezirksausschüsse vor.

Der Korreferentin, Frau Stadträtin Rieke, und dem zuständigen Verwaltungsbeirat, Herrn Stadtrat Bickelbacher, ist ein Abdruck der Sitzungsvorlage zugeleitet worden.

II. Antrag der Referentin

Ich beantrage Folgendes:

1. Die Weiterentwicklung des Indikatorensets zur Überprüfung bestehender und neuer Erhaltungssatzungsgebiete wird zur Kenntnis genommen und im Grundsatz begrüßt.
2. Erhaltungssatzungen werden zukünftig unbefristet erlassen.
3. Der Antrag Nr. Nr. 14-20 / A 04441 der Stadträte Frau StRin Heide Rieke, Herrn StR Christian Müller, Herrn StR Alexander Reissl, Frau StRin Bettina Messinger, Frau StRin Ulrike Boesser, Frau StRin Anne Hübner, Herrn StR Hans Dieter Kaplan, Frau StRin Renate Kürzdörfer, Herrn StR Jens Röver der Stadtratsfraktion der SPD vom 18.09.2018 ist damit geschäftsordnungsgemäß behandelt.
4. Der Antrag Nr. Nr. 14-20 / A 05114 von der Fraktion DIE GRÜNEN/RL vom 21.03.2019 ist damit geschäftsordnungsgemäß behandelt.
5. Der Antrag Nr. Nr. 14-20 / A 05115 von der Fraktion DIE GRÜNEN/RL vom 21.03.2019 ist damit geschäftsordnungsgemäß behandelt.
6. Der Antrag Nr. Nr. 14-20 / A 05116 von der Fraktion DIE GRÜNEN/RL vom 21.03.2019 ist damit geschäftsordnungsgemäß behandelt.
7. Der Antrag Nr. Nr. 14-20 / A 05117 von der Fraktion DIE GRÜNEN/RL vom 21.03.2019 ist damit geschäftsordnungsgemäß behandelt.
8. Der Antrag Nr. Nr. 14-20 / A 05118 von der Fraktion DIE GRÜNEN/RL vom 21.03.2019 ist damit geschäftsordnungsgemäß behandelt.
9. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss

nach Antrag

Über den Beratungsgegenstand wird durch die Vollversammlung des Stadtrates endgültig entschieden.

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 – V1
3. An die Bezirksausschüsse 1-25
4. An das Kommunalreferat – KR-RV
5. An das Sozialreferat – S-III-W/B
6. An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung – SG 3
7. An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung – HA I, I/01 BVK, I/1, I/1, I/2, I/4
8. An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung – HA II, HA II/1
9. An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung – HA III
10. An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung – HA IV
mit der Bitte um Kenntnisnahme.

11. Mit Vorgang zurück zum Referat für Stadtplanung und Bauordnung HA I/22
zum Vollzug des Beschlusses.

Am

Referat für Stadtplanung und Bauordnung SG 3