

Telefon: 233 - 22185
Telefax: 233 - 26683

**Referat für Stadtplanung
und Bauordnung**
Stadtentwicklungsplanung
HA I - 22

**Mieterinnen und Mieter schützen II:
Erhaltungssatzungen ausbauen und aufgrund der
besonderen Situation auf München ausweiten**

Antrag Nr. 14-20 / A 04442 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 Dieter Kaplan, Frau StRin Renate Kürzdörfer, Herrn StR Jens Röver vom 18.09.2018

Sitzungsvorlagen Nr. 14-20 / V 14805

Anlage:

Antrag Nr. 14-20 / A 04442 – Mieterinnen und Mieter schützen II: Erhaltungssatzungen ausbauen und aufgrund der besonderen Situation auf München ausweiten

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

Öffentliche Sitzung

I. Vortrag der Referentin

Die Stadträtinnen und Stadträte der SPD-Fraktion, 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 Dieter Kaplan, Frau StRin Renate Kürzdörfer, Herr StR Jens Röver, haben am 18.09.2018 den anliegenden Antrag Nr. 14-20 / A 04442 (Anlage) gestellt.

Mit dem Antrag wird das Referat für Stadtplanung und Bauordnung gebeten zu prüfen, welche Schritte und bundesgesetzliche Änderungen erforderlich sind, um die Schutzmöglichkeiten von Erhaltungssatzungsgebieten auf das ganze Stadtgebiet der Landeshauptstadt München ausweiten zu können.

Zuständig für die Entscheidung ist die Vollversammlung gemäß § 4 Ziffer 9 b) der Geschäftsordnung des Stadtrates, da die zu behandelnde Angelegenheit – Ausweitung der Erhaltungssatzung auf das gesamte Stadtgebiet – grundsätzliche Bedeutung für die Stadt München hätte. Denn damit wären erhebliche städtebauliche Auswirkungen verbunden, wenn dann zahlreiche Umbauten und Sanierungen dem Erhaltungssatzungsrecht unterliegen würden.

Das Referat für Stadtplanung und Bauordnung nimmt inhaltlich zum Antrag Nr. 14-20 / A 04442 wie folgt Stellung:

1. Erhaltungssatzungen derzeit und rechtliche Grundlagen

Kaum eine andere deutsche Großstadt engagiert sich so stark wie die Landeshauptstadt München, um preiswerten Wohnraum zu erhalten, den städtischen Wohnungsbestand auszuweiten und den Neubau voranzutreiben. Am 15. November 2016 wurde das wohnungspolitische Handlungsprogramm „Wohnen in München VI (2017 – 2021)“, Sitzungsvorlagen-Nr. 14-20 / V 07205, vom Stadtrat beschlossen. Neben der Förderung des Neubaus kommt darin der Wohnungsbestandspolitik eine zentrale Bedeutung zu. Dargestellt wurde, dass alle bestehenden rechtlichen Möglichkeiten zur Bestandssicherung in der Landeshauptstadt München voll ausgeschöpft werden. So wurde ausgeführt, dass neben dem Instrument der Erhaltungssatzung insbesondere weitere Instrumente wie der Vollzug des Verbots der Zweckentfremdung von Wohnraum, die städtische Mietberatung, die Fortführung des qualifizierten Mietspiegels und das Konzept der Sozialen Mietobergrenzen eingesetzt werden.

Ein effektives Instrument zur Verhinderung übertriebener Aufwertungen von bestehendem Wohnraum und damit zur Abmilderung der negativen Auswirkungen durch potenzielle Verdrängungsprozesse ist der Erlass kommunaler Erhaltungssatzungen für ausgewählte Teile des Stadtgebietes. Rechtsgrundlage für den Erlass von Erhaltungssatzungen ist insbesondere § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 des Baugesetzbuches (BauGB). Hier wird geregelt, dass die Gemeinde bestimmte Gebiete zum Erhalt der Bevölkerungsstruktur unter einen sogenannten "Millieuschutz" stellen kann. Dieser Schutz begründet einen zusätzlichen Genehmigungsvorbehalt für bestimmte bauliche Vorhaben und Nutzungsänderungen. Hierunter fallen beispielsweise Modernisierungen und Grundrissänderungen sowie Ausstattungsmerkmale, die über dem allgemein üblichen Standard liegen (u.a. Balkone über 8 m², Aufzüge in Gebäuden mit bis zu fünf Vollgeschossen). Nicht erfasst sind zeitgemäße sowie reine Renovierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen.

Darüber hinaus ist in Erhaltungssatzungsgebieten ein gemeindliches Vorkaufsrecht gemäß § 24 Abs. 1 Nr. 4 Alt. 2 BauGB vorgesehen. Um dieses abzuwenden, kann die Käuferseite eine so genannte Abwendungserklärung abgeben, deren Vorgaben mit Beschluss der Vollversammlung vom 27.06.2018 (Sitzungsvorlagen-Nr. 14-20 / V 11734) und vom 10.04.2019 (Sitzungsvorlagen-Nr. 14-20 / V 14193) deutlich verschärft wurden.

Zudem unterliegt die Umwandlung von Haus- in Wohnungseigentum in diesen Gebieten seit März 2014 einer zusätzlichen Genehmigungspflicht. Die derzeitige Rechtsgrundlage für den Genehmigungsvorbehalt (§ 5 der Verordnung zur Durchführung des Wohnungsrechts und des Besonderen Städtebaurechts – DVWoR) wäre am 28.02.2019 außer Kraft getreten. Deren Geltungsdauer wurde von der bayerischen Staatsregierung – unter anderem auf Betreiben der Landeshauptstadt München hin – am 15.05.2018 bis zum 28.02.2024 verlängert.

Derzeit bestehen in der Landeshauptstadt München 23 Erhaltungssatzungsgebiete, in denen rund 281.000 Einwohnerinnen und Einwohner in 160.000 Wohnungen leben. Rund jede fünfte Wohnung in der Landeshauptstadt München fällt somit unter den Schutz einer Erhaltungssatzung.

Erhaltungssatzungen kommen in der Landeshauptstadt München bereits seit über 30

Jahren zum Einsatz. Das Instrument und der verwendete Indikatorenkatalog zur Festlegung der Gebiete werden fortlaufend weiterentwickelt, um Entwicklungen, die den Gebäudebestand oder die Bevölkerungsstruktur betreffen, berücksichtigen zu können. Umfangreiche Änderungen der Indikatoren erfolgten zuletzt am 17.04.2013 (siehe Beschluss der Vollversammlung vom 17.04.2013 – Sitzungsvorlagen Nr. 08-14 / V 11695). Seitdem ist die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner in Erhaltungssatzungsgebieten wieder deutlich gestiegen von rund 165.000 auf rund 281.000 Personen und hat damit ihren bisherigen Höchststand erreicht (siehe Abbildung 1).

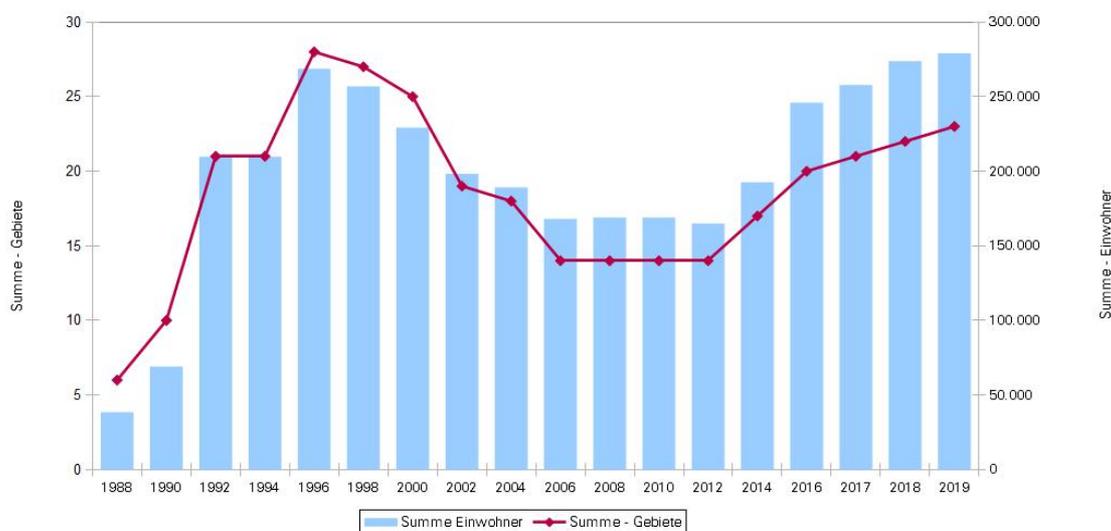


Abbildung 1: Erhaltungssatzungen in der LH München 1988-2019

Eine erneute Überarbeitung der Indikatoren ist erfolgt (siehe Antrag SPD-Stadtratsfraktion Nr. 14-20 / A 04441 Mieter und Mieterinnen schützen I: Erhaltungssatzungen weiterentwickeln). Die Behandlung erfolgt mit gesondertem Beschluss (Sitzungsvorlagen-Nr. 14-20 / V 15423). Perspektivisch betrachtet ist davon auszugehen, dass sich die bestehende Anzahl der Erhaltungssatzungsgebiete in den nächsten Jahren – so wie nach 2013 – erhöhen wird.

2. Möglichkeiten zur Ausweitung des Schutzes

Lange Zeit waren von dem Druck der Gentrifizierung in der Landeshauptstadt München vornehmlich die zentralen Innenstadtlagen betroffen. Angesichts der angespannten Lage auf dem gesamten Münchener Wohnungsmarkt sind jedoch immer mehr Teile des Stadtgebietes von entsprechenden Aufwertungs- und Verdrängungsprozessen bedroht.

2.1. Ausweitung von Erhaltungssatzungen nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB auf die Gesamtstadt für Kommunen mit erhöhtem Wohnungsbedarf

Im Antrag Nr. 14-20 / A 04442 wird der konkrete Vorschlag formuliert, das gesamte Stadtgebiet der Landeshauptstadt München als Erhaltungssatzungsgebiet auszuweisen, um alle Mieterinnen und Mieter angesichts der besonders angespannten Situation auf dem Münchener Wohnungsmarkt vor potentiellen Aufwertungs- und Verdrängungsgefahren

schützen zu können.

Im Folgenden werden daher mögliche Optionen zur Ausweitung der Erhaltungssatzung und den hiermit verbundenen Schutzinstrumenten (Genehmigungsvorbehalt und gesetzliches Vorkaufsrecht) auf das gesamte Stadtgebiet dargestellt. Dabei werden die jeweils geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen und die benötigten Voraussetzungen erläutert sowie die Auswirkungen für den späteren Vollzug skizziert.

2.1.1. Prüfung der rechtlichen Voraussetzungen einer Ausweitung auf das gesamte Stadtgebiet

Nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB kann die Gemeinde in einem Bebauungsplan oder durch eine sonstige Satzung Gebiete bezeichnen, in denen zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung der Rückbau, die Änderung oder die Nutzungsänderung baulicher Anlagen der Genehmigung bedürfen.

Zu dem Vorschlag, das gesamte Stadtgebiet als Satzungsgebiet nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB zu bestimmen, ist nach eingehender rechtlichen Prüfung Folgendes anzumerken:

Schon der Wortlaut des § 172 Abs. 1 BauGB spricht dagegen, dass eine Erhaltungssatzung über das gesamte Stadtgebiet erlassen werden kann, da der Plural „Gebiete“ und nicht das „Gemeindegebiet“ im Singular genannt wird. Überdies zeichnet sich der Begriff der „Zusammensetzung der Wohnbevölkerung“ gerade durch einen Quartiers- und nicht durch einen Gemeindegebietscharakter aus. Nachdem Erhaltungssatzungen das Eigentumsrecht nach Art. 14 Abs. 1 Grundgesetz (GG) einschränken, darf der Begriff des „Gebiets“ nicht zu weit ausgelegt werden. Der Gesetzgeber ermöglicht eine Einschränkung des Eigentumsrechts nur, wenn sich die Gebiete durch eine besondere städtebauliche Situation auszeichnen. Dafür werden die Gebiete mittels bestimmter Kriterien in kurzen, regelmäßigen Abständen untersucht. Die Untersuchungsergebnisse werden an den Gesamtzahlen der Stadt gespiegelt. Der Erlass einer Erhaltungssatzung erfordert mithin einen Vergleich zum übrigen Stadtgebiet, das nicht von einer Erhaltungssatzung erfasst ist.

Auch bei dem systematischen Aufbau des sechsten Teils des Baugesetzbuches mit der Überschrift „Erhaltungssatzung und städtebauliche Gebote“ wird die Nähe zu den städtebaulichen Geboten deutlich, die mit ihrem Grundstücksbezug einen kleineren Maßstab haben. Dies bestätigt auch die Überschrift des § 172 BauGB („Erhaltung baulicher Anlagen und der Eigenart von Gebieten“).

Darüber hinaus kann das Instrument der Erhaltungssatzung in systematischer Hinsicht mit zwei anderen städtebaulichen Instrumenten, dem Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmerecht, verglichen werden. In diesen städtebaulichen Instrumenten ist für die räumliche Abgrenzung zu beachten: das Gebiet ist räumlich so zu begrenzen, dass sich die städtebauliche Maßnahme zweckmäßig durchführen lässt (vgl. §§ 142 Abs. 1 S. 2, 165 Abs. 5 Satz 1 BauGB). Dieser Rechtsgedanke kann in der Auslegung auch für das städtebauliche Instrument der Erhaltungssatzung aus Gründen der Einheit der Rechtsordnung übertragen werden. Das zugrunde gelegt zeigt sich, dass in Ballungsräumen wie München aufgrund des ständigen und raschen Wohnortwechsels der Bevölkerung im Stadtgebiet

nicht zweckmäßig prüfbar ist, ob im gesamten Stadtgebiet die tatsächlichen Verhältnisse zum Erlass und zur Aufrechterhaltung einer Satzung gegeben sind.

Schließlich spricht der Schutzzweck „Milieuschutz“ gegen die Möglichkeit, eine Erhaltungssatzung über das gesamte Stadtgebiet zu erlassen, da das Verdrängungspotential fehlen würde. Eine Verdrängung in ein anderes Stadtviertel ist gerade nicht möglich. Ferner würde eine flächendeckende Erhaltungssatzung auch Bereiche umfassen, die eindeutig von einer nicht schützenswerten Milieustruktur geprägt sind, sodass keine gesetzliche Grundlage für einen Satzungserlass besteht. Daneben bestünde die Gefahr, dass auch großflächige Gebiete, die nicht durch Wohnnutzung geprägt sind (z.B. Gewerbegebiete) umfasst werden, ohne dass der eigentliche Schutzzweck, die Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung, vorliegen würde.

Abschließend ist festzuhalten, dass die Vorschrift des § 172 BauGB aufgrund ihres klaren bodenrechtlichen Bezugs nicht dem Schutz einzelner Mieterinnen und Mieter oder einem Mieterschutz dient. Die kommunale Milieuschuttsatzung ist nicht geeignet, vorhandene Lücken im bundesrechtlichen Mietrecht zu schließen.

2.1.2. Rechtsfortentwicklung

Aus der vorangegangenen Darstellung ergibt sich, dass § 172 Abs. 1 BauGB geändert werden müsste, um eine Satzung mit dem Umgriff des gesamten Stadtgebietes erlassen zu können.

Aufgrund des weitgehenden Eingriffs in das Eigentumsrecht nach Art. 14 GG und damit zur Sicherstellung der Vereinbarkeit mit dem Verfassungsrecht müssten Ausnahmeregelungen entweder im Gesetz selbst oder in der Satzung selbst aufgenommen werden. Diese müssten sicherstellen, dass nicht im gesamten Stadtgebiet jeder Umbau, jede Sanierung eines Hauses ohne die bisher in § 172 Abs. 4 BauGB verlangte besondere städtebaulichen Rechtfertigung unter Genehmigungsvorbehalt stehen. Es ist jedoch zu befürchten, dass es Schwierigkeiten schon bei der rechtlichen Ausformulierung der Ausnahmen und im Vollzug mit solchen Ausnahmen geben könnte. Ferner wären der Schutzzweck und entsprechend die Indikatoren zur Ausweisung der Erhaltungssatzung anzupassen. Es wäre zu regeln, wie z.B. mit Gewerbegebieten umzugehen ist, die sich im Umgriff befinden.

Diese notwendigen gesetzlichen Änderungen legen es nahe, das Instrument in seiner Gänze aus der bodenrechtlichen Regelungssystematik des BauGB herauszunehmen und in ein anderes Rechtsgebiet zu überführen, z.B. in das soziale Mietrecht des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB). Die Überführung – unter Anpassung an die in dem jeweiligen Rechtsgebiet geltenden Grundsätze – würde die städtebauliche Rechtfertigung – mitsamt des Aspektes einer besonderen städtebaulichen Situation – entbehrlich machen. Das Instrument der Erhaltungssatzung in der derzeitigen Form würde dann nicht mehr in den Bereich der Planungshoheit der Gemeinde und nicht unter die Regularien des kommunalen Satzungsrechts fallen.

2.1.3. Auswirkungen für den Vollzug

Die Auswirkungen für den Vollzug wären ebenfalls erheblich, da dann grundsätzlich für

alle Wohnungen in der Landeshauptstadt München bei allen anfallenden Bau- oder Modernisierungsmaßnahmen, Grundrissänderungen etc. ein Antrag auf Genehmigung nach der Erhaltungssatzung gestellt werden müsste und zwar unabhängig davon, ob es sich um baugenehmigungspflichtige Maßnahmen nach der Bayerischen Bauordnung (BayBO) handelt. Es müsste in jedem Einzelfall geprüft werden, ob eine Genehmigung erteilt werden kann oder zu versagen ist.

Bei den gesetzlichen Vorkaufsrechten in Erhaltungssatzungsgebieten wären die Auswirkungen ebenfalls erheblich. Die Ausweitung auf das gesamte Stadtgebiet könnte auf der Grundlage der derzeitigen Vorkaufsrechtspraxis zu einer deutlichen Erhöhung der Ausübungsfälle mit entsprechenden Folgen für den Stadthaushalt führen.

Grundsätzlich ist mit Blick auf den Vollzug festzuhalten, dass der Schutzzweck bei einer Ausweitung des Erhaltungssatzungsgebiets auf das gesamte Stadtgebiet neu zu fassen wäre. So sind beispielsweise die genaue Ausgestaltung der Ausübung des Vorkaufsrechts sowie der Inhalte der Abwendungserklärung – und damit auch die Auswirkungen in personeller und finanzieller Hinsicht – stark vom Zweck der Erhaltungssatzung abhängig.

Dennoch soll der personelle Mehraufwand für das in Teilen zuständige Sozialreferat, Amt für Wohnen und Migration, einmal beispielhaft quantifiziert werden. Eine Ausweitung der Erhaltungssatzung auf das gesamte Stadtgebiet der Landeshauptstadt München bedeutet, dass statt derzeit rund 160.000 Wohneinheiten dann ca. 794.000 Wohneinheiten überwacht und bearbeitet werden müssen. Dies erfordert einen Zuwachs von schätzungsweise mindestens 30 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, ggf. die Gründung einer neuen Abteilung. Zusätzlich bedarf es einer Aufstockung der Bußgeldstelle im Sozialreferat, Amt für Wohnen und Migration, um Verstöße gegen die Erhaltungssatzungen zeitnah und effektiv ahnden zu können.

Bei den gesetzlichen Vorkaufsrechten in Erhaltungssatzungsgebieten ist auf Seiten des Sozialreferats, Amt für Wohnen und Migration, Abteilung Wohnraumerhalt, Fachbereich Technik, eine städtebauliche Beurteilung zu erstellen. Auch hierfür ist eine Personalzuschaltung von Bautechnikern in einer Größenordnung von etwa sechs Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern erforderlich, da hier relativ kurze Fristen einzuhalten sind.

Aber auch im Kommunalreferat und dem Referat für Stadtplanung und Bauordnung wären Stellschaltungen im entsprechenden Umfang unumgänglich. Beim Kommunalreferat wären dies insbesondere größere Stellschaltungen bei der Vorkaufsrechtsstelle und dem Bewertungsamt.

Angesichts der o. g. Ausführungen ist nachfolgend darzulegen, ob statt einer Erhaltungssatzung für das gesamte Stadtgebiet gegebenenfalls einzelne Elemente des Milieuschutzes, d.h. der Umwandlungsvorbehalt und das Vorkaufsrecht, vor dem Hintergrund des angespannten Wohnungsmarktes in der Landeshauptstadt München flächendeckend angewendet werden können.

2.2. Einführung eines flächendeckenden Umwandlungsvorbehalts für Kommunen mit erhöhtem Wohnungsbedarf

Der Umwandelungsvorbehalt wird seitens der Landeshauptstadt München als das wirkungsvollste Instrument im Zusammenhang mit Erhaltungssatzungen zum Schutz der bestehenden Zusammensetzung der Wohnbevölkerung bewertet. Dies, weil allein die Begründung von Wohnungs- beziehungsweise Teileigentum eine Verdrängungsgefahr für die betroffenen Mieterinnen und Mieter darstellt. Um auch die Wohnungsbestände außerhalb von Erhaltungssatzungsgebieten vor der Umwandlung zu schützen, ist die Einführung eines flächendeckenden Umwandelungsvorbehalts für Kommunen mit erhöhtem Wohnungsbedarf zu prüfen.

Im Folgenden werden die hiermit verbundenen rechtlichen Voraussetzungen, die gegebenenfalls notwendigen (bundesrechtlichen) Änderungen sowie die Auswirkungen für den Vollzug dargestellt.

2.2.1. Rechtliche Voraussetzungen

In den Satzungsgebieten besteht für bestimmte Vorhaben an baulichen Anlagen ein Genehmigungsvorbehalt.

Neben den Möglichkeiten der Gemeinde, eine Erhaltungssatzung nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB zu erlassen, können die Landesregierungen Rechtsverordnungen mit einer Gültigkeitsdauer von höchstens fünf Jahren erlassen, nach welchen die Begründung von Wohnungs- oder Teileigentum an Gebäuden, die sich in einem Erhaltungssatzungsgebiet befinden und zu Wohnzwecken dienen, einer Genehmigung bedarf (§ 172 Abs. 1 Satz 4 BauGB).

Von dieser Möglichkeit hat die Bayerische Staatsregierung mit Einführung des § 5 der Verordnung zur Durchführung des Wohnungsrechts und des Besonderen Städtebaurechts (DVWoR), der zum 01.03.2014 in Kraft getreten ist, Gebrauch gemacht. Nach § 5 DVWoR darf für Grundstücke in Gebieten einer Erhaltungssatzung nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB Wohnungseigentum oder Teileigentum gemäß § 1 des Wohnungseigentumsgesetzes an Gebäuden, die ganz oder teilweise Wohnzwecken zu dienen bestimmt sind, nicht ohne Genehmigung durch die Gemeinde begründet werden. Die Geltungsdauer von § 5 DVWoR wurde von der bayerischen Staatsregierung am 15.5.2018 bis zum 28.02.2024 verlängert.

Dadurch sollen spekulative Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen und damit verbundene Luxusmodernisierungen und Verdrängungsprozesse verhindert werden. Aus Sicht der Landeshauptstadt München handelt es sich hierbei um ein wichtiges rechtliches Instrument zum Schutz der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung im jeweiligen Stadtviertel.

Nach der derzeitigen Rechtslage wird nur in den von der Landeshauptstadt München ausgewiesenen Erhaltungssatzungsgebieten die Umwandlung von Miet- und Eigentumswohnungen unter den Genehmigungsvorbehalt gestellt. Um auch die nicht im Umgriff einer Erhaltungssatzung lebenden, aber trotzdem von Verdrängungsprozessen und einer zunehmenden Gentrifizierung betroffenen Mieterinnen und Mieter vor einer Verdrängung durch Umwandlung in Wohnungseigentum zu schützen, wird ein entsprechender, für das gesamte Stadtgebiet geltender Genehmigungsvorbehalt für die Umwandlung von Miet- in Wohnungseigentum als notwendige Maßnahme bereits diskutiert:

Ein entsprechender Wunsch zur Änderung des BauGB wurde bereits durch den Oberbürgermeister der Landeshauptstadt München an den Bundesgesetzgeber sowie an das Bayerische Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr (Schreiben vom 07.12.2018 und Rathaus Umschau vom 13.9.2018, S.5f) herangetragen. Danach sollen die rechtlichen Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass ein Genehmigungsvorbehalt für Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnraum nicht nur in Erhaltungssatzungsgebieten, sondern flächendeckend in Kommunen mit erhöhtem Wohnungsbedarf möglich ist. Die flächendeckende Ausdehnung des Genehmigungsvorbehalts wird vom Bayerischen Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr als nicht mit Art. 14 Grundgesetz vereinbar gesehen. Diese Rechtsauffassung wird aber seitens des Referates für Stadtplanung und Bauordnung in dieser Deutlichkeit nicht geteilt. Eine Einschränkung der Eigentumsrechte der Grundstückseigentümerinnen und Grundstückseigentümer würde nach Auffassung des Referates für Stadtplanung und Bauordnung in verhältnismäßiger Weise nur für wenige Städte in Ballungsräumen mit nachweisbar erhöhtem Wohnungsbedarf gelten.

Inzwischen hat am 21.09.2018 im Bundeskanzleramt ein Wohngipfel stattgefunden. Als Ergebnisse veröffentlichten die Teilnehmer ein Papier mit dem Titel „Gemeinsame Wohnraumoffensive von Bund, Ländern und Kommunen“, in dem festgehalten wurde, dass der Bund anstrebe, unter Einbeziehung von Ländern und Kommunen die Möglichkeiten zu reduzieren, Mietwohnungen in Eigentumswohnungen umzuwandeln. Ausnahmen sollen nur in Einzelfällen geltend gemacht werden dürfen.

Bundesinnenminister Seehofer erklärte erneut im Vorfeld der Sonderkonferenz der Bauminister im Deutschen Institut für Bautechnik am 22.02.2019, Umwandlungen müssten auf unumgängliche Fälle reduziert werden. Bei der Sonderkonferenz der Bauminister wurde die Einführung eines flächendeckenden Umwandlungsvorbehalts für Gebiete mit erhöhtem Wohnungsbedarf allerdings nicht weiter verfolgt. Dagegen hat der Deutsche Städtetag bereits im September 2017 (vgl. Positionspapier des Deutschen Städtetages – Neuausrichtung der Wohnungs- und Baulandpolitik) eine Ausweitung des Genehmigungsvorbehalts auf Gemeindegebiete, für die keine Erhaltungssatzung gilt, gefordert. Der Gesetzgeber ist daher weiter insbesondere auf Bundesebene über den Deutschen Städtetag in aller Deutlichkeit aufzufordern, für Kommunen mit erhöhtem Wohnungsbedarf ein präventives Verbot der Begründung von Wohnungs- oder Teileigentum mit einem Erlaubnisvorbehalt und festgelegten Genehmigungstatbeständen zu erlassen.

2.2.2. Auswirkungen für den Vollzug

Im Gebiet einer Erhaltungssatzung gilt seit 01.03.2014 die Verordnung zur Stärkung des städtebaulichen Milieuschutzes. Für die Begründung von Wohnungs- und Teileigentum gilt seither in Erhaltungssatzungsgebieten der Landeshauptstadt München ein sogenannter Genehmigungsvorbehalt. Dies bedeutet, dass das Grundbuchamt ohne Genehmigung oder ggf. Negativattest des Sozialreferates die Bildung/Eintragung von Wohnungseigentum in Erhaltungssatzungsgebieten nicht vollziehen darf.

Durch das Sozialreferat ist hier in jedem Einzelfall zu prüfen, ob und unter welchen Voraussetzungen eine Genehmigung erteilt werden kann. Aufgrund einer im Gesetz verankerten Genehmigungsfiktion hat die Fachdienststelle nach Bekanntwerden 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 Mieteranhörung vorgeschrieben.

Bei einer Ausweitung des Genehmigungsvorbehalts auf das gesamte Stadtgebiet sind auch für den sehr zeitintensiven und rechtlich anspruchsvollen Vollzug schätzungsweise allein im Sozialreferat mindestens acht neue Stellen erforderlich.

2.3. Einführung eines flächendeckenden Vorkaufsrechtes für Kommunen mit erhöhtem Wohnungsbedarf

Das gesetzliche Vorkaufsrecht im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung nach § 172 BauGB ist ebenfalls ein zentraler Baustein des Millieuschutzes. Preiswerter Wohnraum bleibt so für die vorhandene Wohnbevölkerung erhalten. Um auch bei Verkäufen von geeigneten Wohnungsbeständen außerhalb von Erhaltungssatzungsgebieten im Sinne des Erhalts durchmischter Bevölkerungsstrukturen eingreifen zu können, ist die Einführung eines flächendeckenden Vorkaufsrechtes für Kommunen mit erhöhtem Wohnungsbedarf zu prüfen.

2.3.1. Rechtliche Voraussetzungen

Der Gemeinde stehen neben dem bereits erwähnten Vorkaufsrecht in Erhaltungssatzungsgebieten (vgl. § 24 Abs. 1 Nr. 4 Alt. 2 BauGB) rechtliche Möglichkeiten zur Ausübung des allgemeinen (§ 24 BauGB) und des besonderen (§ 25 BauGB) Vorkaufsrechts an bebauten und unbebauten Grundstücken zu. Hierbei handelt es sich jedoch um Vorkaufsrechte mit anderenstädtebaulichen Zielsetzungen als den Schutz der im Gebiet vorhandenen Wohnbevölkerungsstruktur (z.B. das Vorkaufsrecht in Umlegungs- oder in förmlich festgelegten Sanierungsgebieten).

Dies bedeutet, dass die bestehenden Vorkaufrechtsregelungen nicht ausreichen, um das städtebauliche Ziel – bereits vorhandenen preisgünstigen Wohnraum und die Zusammensetzung gemischter Bevölkerungsstrukturen in der gesamten Landeshauptstadt München zu erhalten – zu erreichen.

Auch ist es für den kommunalen Haushalt erschwerend, dass nach § 28 BauGB ein preislimitiertes Vorkaufsrecht zum Verkehrswert nur nach erkennbar deutlicher Überschreitung (i.d.R. 20 Prozent) durch den vereinbarten Kaufpreis möglich ist und die gesetzliche Bearbeitungsfrist von zwei Monaten sehr personal- und damit ebenfalls kostenintensiv ist. In allen Fällen einer weniger deutlichen Überschreitung muss der vereinbarte, in München regelmäßig noch höhere, Kaufpreis bei Ausübung des Vorkaufsrechts bezahlt werden.

Daher müsste der Bund die Landesgesetzgeber ermächtigen, eine weitere Verordnung erlassen zu können, die für Kommunen mit erhöhtem Wohnungsbedarf ein flächendeckendes allgemeines Vorkaufsrecht nach § 24 BauGB oder aufgrund anderer noch zu schaffender Rechtsvorschriften vorsieht.

Ergänzend wäre zudem vom Bundesgesetzgeber zu fordern, dass

- die Frist von zwei Monaten nach Mitteilung des Kaufvertrages zur Ausübung des Vorkaufsrechts auf drei Monate verlängert wird und
- die Umgehung des Vorkaufsrecht durch sogenannte „share deals“ durch entsprechende Regelungen verhindert wird. Bei einem „share deal“ wird formal kein Grundstück verkauft, sondern nur der Großteil der Anteile an einem Unternehmen, das Wohnungen im Portfolio hat. Damit liegt grundsätzlich kein Vorkaufsfall mangels Verkauf vor, gleichwohl besteht das Risiko, dass der neue Anteilseigner die Transaktion dafür nutzt zu sanieren und dann die Mieten zu erhöhen.

So fordert beispielsweise auch das Deutsche Institut für Urbanistik im Oktober 2017 (vgl. Roadmap Bodenpolitik – Bodenpolitische Agenda 2020-2030) angesichts des spekulativen Haltens von und Handels mit Grundstücken eine Weiterentwicklung des Vorkaufsrechts, um den Kommunen weitere Instrumente für den Erhalt von preisgünstigem Wohnraum an die Hand zu geben.

Einer Ausweitung des Vorkaufsrechts mit Geltung in ganz München und nicht nur in gesonderten Bereichen dürfte auch mit dem Eigentumsgrundrecht des Art. 14 GG vereinbar sein. Zwar bedeutet dies eine gewisse Einschränkung der Eigentumsrechte der Grundstückseigentümerinnen und Grundstückseigentümer. Für eine Verhältnismäßigkeit des Eingriffes in Art. 14 GG spricht jedoch, dass die Einschränkungen nur in wenigen Städten in Ballungsräumen **mit nachweisbar erhöhtem Wohnungsbedarf** gelten würde. Man muss weiter auch berücksichtigen, dass allein die Einräumung eines Vorkaufsrechtes einen Eigentümer nicht am Verkauf hindert, sondern zunächst lediglich eine andere Person (Stadt München oder städtische Wohnungsbaugesellschaft) in die Käuferrolle eintritt. Im Gesetzgebungsverfahren wäre abzuwägen, welche Beschränkungen im Detail (etwa Beschränkung Kaufpreis auf Verkehrswert unter bestimmten Voraussetzungen, Bestimmung der Gründe, wann ein Vorkaufsrecht ausgeübt werden kann) den Eigentümerinnen und Eigentümern noch unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips zumutbar sind.

2.3.2. Auswirkungen für den Vollzug

Die Auswirkungen für den Vollzug wären erheblich, da dann grundsätzlich für alle Wohnungen und noch unbebaute Wohngrundstücke in der Landeshauptstadt München ein Vorkaufsrecht gelten würde, was wiederum zu einer deutlichen Erhöhung der Ausübungsfälle mit entsprechenden Folgen für den Stadthaushalt führen dürfte. So sind im Jahr 2018 durchschnittlich ca. 600.000 Euro auf jede vorgekaufte Wohnung (alle Wohnungsgrößen) entfallen. Zu prüfen wäre, in welcher Größenordnung Haushaltsmittel für den Vorkauf bereit gestellt werden können und wie hoch dann der Mengeneffekt der Vorkäufe und etwaiger Abwendungserklärungen wäre.

Mit Blick auf den Vollzug ist festzuhalten, dass der städtebauliche Zweck für ein flächendeckendes Vorkaufsrecht neu zu fassen wäre. Zweck könnte etwa der stadtweite Erhalt von preisgünstigem/bezahlbarem (klare rechtssichere Definition nötig) Wohnraum sein. An diesem Zweck orientiert sich dann auch die Praxis der Ausübung des Vorkaufsrechts sowie die Inhalte der Abwendungserklärung, was dann wiederum Auswirkungen auf personelle und finanzielle Ressourcen hat.

Auch angesichts der kurzen gesetzlichen Fristen wären Stellenzuschaltungen in den betroffenen Referaten unumgänglich. Beim Kommunalreferat wären dies insbesondere größere Stellenzuschaltungen bei der Vorkaufsrechtsstelle und dem Bewertungsamt (vgl. auch Ziffer 2.1.3).

3. Fazit

Es bleibt festzuhalten, dass die geltende Rechtslage die Ausweisung einer Erhaltungssatzung auf das gesamte Stadtgebiet nicht zulässt.

Die Landeshauptstadt München kann vorliegend nicht durch Erlass einer kommunalen Satzung tätig werden. Bei der hier behandelten Materie geht es um das sogenannte „Bodenrecht“, das nur und ausschließlich vom Bundesgesetzgeber durch entsprechende Bundesgesetze und Verordnungen geregelt werden kann. Da das Bodenrecht aber auf städtebauliche Gründe abstellt und sich diese nie für ein gesamtes Gemeindegebiet finden lassen, müsste der Bundesgesetzgeber in Bereichen außerhalb des Bodenrechts tätig werden (bspw. im Mietrecht). So könnte als wirkungsvolle Ergänzung in Kommunen mit erhöhtem Wohnungsbedarf die Kappungsgrenze für Mieterhöhungen von derzeit 15 Prozent in drei Jahren auf z. B. zehn oder fünf Prozent in drei Jahren absenkt werden.

Gleichzeitig steht bereits heute jede fünfte Wohnung in der Landeshauptstadt München unter dem Schutz einer Erhaltungssatzung. Perspektivisch betrachtet ist zudem davon auszugehen, dass sich die bestehende Anzahl der Erhaltungssatzungsgebiete in den nächsten Jahren weiter erhöhen wird. Eine Überarbeitung der Indikatoren zur Ausweisung von Erhaltungssatzungen erfolgt derzeit (siehe Antrag Nr. 14-20 / A 04441). Es ist geplant, das Ergebnis dem Stadtrat noch vor der Sommerpause im Jahr 2019 vorzustellen.

Der bislang nur in Erhaltungssatzungen geltende Genehmigungsvorbehalt für Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen wird als besonders geeignet zum Schutz der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung bewertet. Eine solche Regelung dürfte aus Sicht des Referates für Stadtplanung und Bauordnung rechtlich möglich sein, weil sie auf den Zweck des Erhalts von preisgünstigen Wohnraum in Großstädten mit Wohnraumversorgungsproblemen abstellt und dieses Ziel auch die Beschränkung von Eigentümerrechten in verfassungsrechtlich zulässiger Weise erlaubt.

Dazu ist auf der Ebene des Landes- oder Bundesgesetzgebers eine Regelung für einen Genehmigungsvorbehalt für Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen nicht nur in Erhaltungssatzungen, sondern flächendeckend in Kommunen mit erhöhtem Wohnungsbedarf zu schaffen.

Ähnliches gilt für ein flächendeckendes, preislimitiertes Vorkaufsrecht mit dem städtebaulichen Ziel des Erhalts durchmischter Bevölkerungsstrukturen. Auch hier soll der Bundesgesetzgeber die Länder ermächtigen, entsprechende Verordnungen für Kommunen mit erhöhtem Wohnungsbedarf erlassen zu können.

Die Landeshauptstadt München nutzt zudem alle bereits bestehenden rechtlichen Möglichkeiten des Vorkaufsrechtes für den Erhalt und die Schaffung preisgünstigem Wohnraums. Möglicherweise bietet § 24 Abs. 1 Satz 5 BauGB hierzu noch weiteres

Potenzial über den Vorkauf von Grundstücken in sogenannten Außenbereichsinseln der Landeshauptstadt München, sofern die konkrete Aussicht auf die Aufstellung eines Bebauungsplans mit Wohnbaurecht besteht. Hierzu müssten potenzielle Flächen in einem ersten Schritt vom Referat für Stadtplanung und Bauordnung identifiziert und hinsichtlich ihrer Eignung für das Wohnen geprüft werden. Das Kommunalreferat wäre dann im Falle eines Verkaufs in der Lage das kommunale Vorkaufsrecht auszuüben.

Dem Antrag Nr. 14-20 / A 04442 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 Dieter Kaplan, Frau StRin Renate Kürzdörfer und Herrn StR Jens Röver vom 18.09.2018 kann nur nach Maßgabe der vorstehenden Ausführungen entsprochen werden.

Die Beschlussvorlage ist mit dem Sozialreferat und dem Kommunalreferat abgestimmt.

Beteiligung der Bezirksausschüsse

Die Satzung für die Bezirksausschüsse sieht in der vorliegenden Angelegenheit kein Anhörungsrecht der Bezirksausschüsse vor. Die Bezirksausschüsse der Stadtbezirke 1-25 haben jedoch Abdrucke der Sitzungsvorlage erhalten.

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. Von den Ausführungen im Sachvortrag wird Kenntnis genommen. Die Landeshauptstadt München bleibt beauftragt, auch weiterhin alle Möglichkeiten zum Schutz der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung zu nutzen. Zudem setzt sie sich über die Gremien des Deutschen Städtetages dafür ein, dass ein bundesweiter Genehmigungsvorbehalt für Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen in Gemeinden mit erhöhtem Wohnungsbedarf eingeführt wird.
2. Die Landeshauptstadt München nutzt alle bestehenden rechtlichen Möglichkeiten des Vorkaufsrechtes für den Erhalt und die Schaffung preisgünstigen Wohnraums. Zudem setzt sie sich über die Gremien des Deutschen Städtetages dafür ein, dass ein flächendeckendes, preislimitiertes Vorkaufsrecht in Gemeinden mit erhöhtem Wohnungsbedarf eingeführt wird sowie die bisherigen Regelungen verwaltungsfreundlicher gestaltet werden (z. B. Ausübungsfrist).
3. Der Antrag Nr. 14-20 / A 04442 der Stadträtinnen und Stadträte der SPD-Fraktion, 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 Dieter Kaplan, Frau StRin Renate Kürzdörfer und Herrn StR Jens Röver, vom 18.09.2018 ist damit geschäftsordnungsgemäß behandelt.
4. 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 Direktorium Dokumentationsstelle
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
5. An das Sozialreferat
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/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

Am

Referat für Stadtplanung und Bauordnung SG 3