



**I. An DIE LINKE. / Die PARTEI Stadtratsfraktion  
Rathaus**

28.04.2021

**Schöpft die Stadt die Mittel des Baugesetzbuches (BauGB) beim Wohnungsbau aus?  
Schriftliche Anfrage gem. § 68 GeschO  
Anfrage Nr. 20-26 / F 00134 von der Stadtratsfraktion DIE LINKE. / Die PARTEI  
vom 16.11.2020, eingegangen am 17.11.2020**

Sehr geehrte Kolleginnen,  
sehr geehrter Herr Kollege,

mit Schreiben vom 16.11.2020 haben Sie gemäß § 68 GeschO eine Anfrage zu Umstrukturierungssatzungen gemäß § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Baugesetzbuch (BauGB) und zur Aufstellung eines Sozialplans gemäß § 180 BauGB in München an den Herrn Oberbürgermeister gestellt, die vom Referat für Stadtplanung und Bauordnung wie folgt beantwortet wird.

Mit Schreiben vom 08.03.2021 baten wir Sie um eine Terminverlängerung zur Beantwortung Ihrer Anfrage.

In Ihrer Anfrage nehmen Sie Bezug auf die Instrumente des § 172 BauGB, die neben den bereits seit Jahren angewandten Milieuschutzsatzungen auch die Möglichkeit beinhalten, mittels einer sog. Umstrukturierungssatzung Gebiete festzulegen, in denen Baumaßnahmen nur genehmigt würden, wenn es einen Sozialplan gäbe, der den sozialverträglichen Verlauf sichere. Umfangreiche Voruntersuchungen, wie sie für Milieuschutzsatzungen notwendig seien, würden entfallen. Mit dem Sozialplan in § 180 BauGB gäbe der Gesetzgeber den Kommunen ein Instrument an die Hand, um nachteilige Auswirkungen der Sanierung auf die im Gebiet wohnenden und arbeitenden Menschen zu verhindern oder abzumildern.

Ihre in diesem Zusammenhang an das Referat für Stadtplanung und Bauordnung gestellten Fragen werden wie folgt beantwortet:

**Frage 1:**

"Ist in den letzten 20 Jahren eine Umstrukturierungssatzung von der Landeshauptstadt München erlassen worden und/oder ein Sozialplan nach § 180 BauGB aufgestellt worden? Wenn ja, für welche Quartiere?"

**Antwort:**

In den letzten 20 Jahren wurde keine Umstrukturierungssatzung nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB erlassen.

In früheren, klassischen Sanierungsgebieten (wie zum Beispiel Haidhausen) wurden jedoch Sozialpläne nach § 180 BauGB aufgestellt. Dies war damals geboten, weil durch die Modernisierung des Althausbestandes bzw. durch den Abbruch und den Neubau von Gebäuden unmittelbar in die Lebensverhältnisse der Wohnungsmieter\*innen eingegriffen wurde. Um den Betroffenen bei ihren eigenen Bemühungen, nachteilige Auswirkungen zu vermeiden oder zu mildern, zu helfen, kamen damals die Regelungen der Sozialplanung zur Anwendung. Ein wesentlicher Baustein der Sozialplanung für Wohnungsmieter\*innen war neben den finanziellen Hilfeleistungen der Landeshauptstadt München die Bereitstellung von Ersatzwohnraum im Sanierungsgebiet.

**Frage 2:**

„Wurde der Erlass einer Umstrukturierungssatzung und/oder die Aufstellung eines Sozialplans nach § 180 BauGB geprüft? Wenn ja, für welche Quartiere und mit welchem Ergebnis?“

**Antwort:**

Der mögliche Erlass einer Umstrukturierungssatzung wurde zumindest in der jüngeren Vergangenheit nicht dezidiert geprüft.

Ziel der Umstrukturierungssatzungen nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB ist die Erhaltung baulicher Anlagen bei städtebaulichen Umstrukturierungen (z.B. wenn durch planerische Festsetzungen in einem Bebauungsplan Teile eines von Wohnnutzung geprägten Gebietes hin zu gewerblicher Nutzung oder Büronutzung entwickelt werden soll oder umgekehrt). Zweck der Festlegung als Erhaltungsgebiet ist es daher, die zeitliche Abfolge insbesondere von Abbruchmaßnahmen und die damit zwangsläufig verbundenen Umsetzungsmaßnahmen zu steuern und mit Aufbaumaßnahmen sinnvoll zu koordinieren, um vermeidbare Benachteiligungen und Beeinträchtigungen betroffener Bürger\*innen zu verhindern. Das Erhaltungsziel und der Genehmigungsvorbehalt bestehen hier jedoch nur auf Zeit, d.h. für die Dauer des Ablaufs der Umstrukturierungen mit den sich daraus ergebenden Veränderungen im Bereich des Wohnens und Arbeitens. Für die Zeit nach dem Abschluss der städtebaulichen Umstrukturierung dürfen den Eigentümer\*innen und Bauherr\*innen keine rechtlichen Bindungen, etwa zur dauerhaften Begrenzung der Miethöhe, auferlegt werden.

Eine Umstrukturierungssatzung ist dann erforderlich, wenn für eine Umstrukturierungsmaßnahme Koordinierungskriterien festzulegen sind, wie z.B. die zeitliche Abfolge der Beseitigung von Wohngebäuden und die Form, in der die Unterbringung der davon betroffenen Personen zu erfolgen hat. Zumindest in der jüngeren Vergangenheit konnte dieses Erfordernis in der Landeshauptstadt München nicht bejaht werden.

Nach § 180 BauGB ist von der Gemeinde ein Sozialplan aufzustellen, wenn sich Bebauungspläne, städtebauliche Sanierungsmaßnahmen oder städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen voraussichtlich nachteilig auf die persönlichen Lebensumstände der in dem Gebiet lebenden oder arbeitenden Menschen auswirken können.

Im Rahmen der sog. Bestandsaufnahme, die zu Beginn eines jeden Bebauungsplanverfahrens seitens der Gemeinde durchzuführen ist, sollen die für die Planungsaufgabe wesentlichen natürlichen, räumlichen, sozialen, wirtschaftlichen und rechtlichen Gegebenheiten in ihrer Wechselwirkung erfasst werden. Diese umfassen regelmäßig auch Daten zur Bevölkerungs-, Sozial- und Gewerbestruktur. Letztere könnten relevant werden, wenn mit nachteiligen Auswirkungen auf die persönlichen Lebensumstände der in dem Gebiet wohnenden oder arbeitenden Menschen zu rechnen ist. D.h. im Rahmen jeder Bestandsaufnahme befasst sich die

planende Gemeinde – zumindest implizit – mit Fragestellungen / Überlegungen zum Sozialplan nach § 180 BauGB.

Für den Bereich der Bebauungspläne hat der Sozialplan nach § 180 BauGB im Sinne eines eigenständigen städtebaulichen Instruments jedoch nur eine geringere Bedeutung. Hier hat sich generell in der kommunalen Praxis (so auch in der Landeshauptstadt München) gezeigt, dass die Auseinandersetzung mit den sozialen Auswirkungen des Bebauungsplans maßgeblich in der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB zu leisten ist, so dass für einen „formellen“, eigenständigen Sozialplan nach § 180 BauGB entsprechend weniger Raum ist. Denn erst wenn in der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB Belange der im Plangebiet Wohnenden und Arbeitenden hinter anderen Belangen ganz oder teilweise zurücktreten müssen, ohne dass ein Ausgleich zur Vermeidung oder Milderung durch entsprechende Darstellungen oder Festsetzungen im Bauleitplan möglich ist, wird ein Sozialplan i.S. des § 180 BauGB erforderlich. Dies ist jedoch bei Bebauungsplanverfahren der Landeshauptstadt München regelmäßig nicht der Fall. Hier werden bei der Bauleitplanung insbesondere die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse sowie die Sicherheit der Wohn- und Arbeitsbevölkerung und die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung (Ausstattung der Wohngebiete mit der erforderlichen Infrastruktur, mit Versorgungs- und Gemeinbedarfseinrichtungen, Vermeidung einseitiger Bevölkerungsstrukturen) berücksichtigt. Speziell auch seit Einführung der Verfahrensgrundsätze der Sozialgerechten Bodennutzung, die mittels entsprechender städtebaulicher Verträge begleitend zu Bebauungsplanverfahren u.a. auch den Wohnbedarf von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen deckt, wurde ein Instrumentarium geschaffen, das in der Landeshauptstadt München die Bedeutung des Sozialplans nach § 180 BauGB verlieren lässt, so dass hierfür kein gesonderter Bedarf besteht.

Im Rahmen von Sanierungssatzungen wird regelmäßig die Notwendigkeit der Aufstellung eines Sozialplanes geprüft. Die o.g. „klassischen Sanierungsgebiete“ gibt es in dieser Ausprägung jedoch heute nicht mehr, der Schwerpunkt in Sanierungsgebieten liegt nunmehr überwiegend auf der Beseitigung der funktionalen Schwächen der jeweiligen Gebiete. Etwaige nachteilige Auswirkungen im Sinne des § 180 BauGB sind daher voraussichtlich nicht mehr zu erwarten, so dass die Aufstellung eines Sozialplanes nicht mehr erforderlich ist und hiervon abgesehen wird.

### **Frage 3:**

„Wäre das Instrument der Umstrukturierungssatzung nach Auffassung der Verwaltung ein normales Mittel zur Gewährleistung eines sozialen verträglichen Ablaufes bei umfangreichen Sanierungs- und/oder Modernisierungsmaßnahmen in einem Quartier?

Wenn ja, warum? Wenn nein, warum nicht?“

### **Antwort:**

Wie bereits in der Antwort zu Frage 2 dargestellt, hat das Instrument der Umstrukturierungssatzung in der Landeshauptstadt München (wie auch deutschlandweit seit ihrer Einführung in das Bundesbaugesetz 1976) keine praktische Bedeutung erlangt.

Im Rahmen von Sanierungssatzungen wird hingegen die Notwendigkeit der Aufstellung eines Sozialplanes (standardmäßig) geprüft. Da etwaige nachteilige Auswirkungen im Sinne des § 180 BauGB aber in der Regel nicht mehr zu erwarten sind (siehe ebenfalls die Antwort zu

Frage 2), gelangt die Verwaltung regelmäßig zu dem Ergebnis, dass auch hier ein Sozialplan nicht mehr notwendig ist.

**Frage 4:**

„Welche Voraussetzungen bzw. Bedingungen müssen nach Auffassung der Verwaltung vorliegen, damit ein Aufstellungsbeschluss über eine Umstrukturierungssatzung für ein Quartier erfolgen kann? Gilt das auch für die Festsetzung der Satzung?“

**Antwort:**

Eine Umstrukturierungssatzung nach § 172 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BauGB kann nur für Gebiete erlassen werden, in denen die tatbestandlichen Voraussetzungen für den Erlass vorliegen und insbesondere auch die Grundsätze der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit den Satzungserlass rechtfertigen.

Zu den tatbestandlichen Voraussetzungen gehört das Vorliegen von städtebaulichen Umstrukturierungen, d.h. Flächensanierungen, die auf Bebauungsplänen oder auf anderen Maßnahmen der Gemeinde als auch auf Maßnahmen öffentlicher Bedarfsträger bzw. Privater beruhen können. Eine Umstrukturierungssatzung soll die zeitliche Abfolge – insbesondere von Abbruchmaßnahmen und die damit zwangsläufig im mehr oder weniger großem Umfang verbundenen Umsetzungsmaßnahmen – steuern und mit Aufbaumaßnahmen sinnvoll koordinieren helfen, um vermeidbare Benachteiligungen und Beeinträchtigungen betroffener Bürger\*innen zu verhindern.

Eine Umstrukturierungssatzung ist dann erforderlich, wenn für eine Umstrukturierungsmaßnahme Koordinierungskriterien festzulegen sind, wie z.B. die zeitliche Abfolge der Beseitigung von Wohngebäuden und die Form, in der die Unterbringung der davon betroffenen Personen zu erfolgen hat.

Aus § 172 Abs. 5 BauGB ergibt sich, dass bei Satzungserlass zumindest eine Entschließung der Gemeinde vorliegen muss, dass ein Sozialplan nach § 180 BauGB aufgestellt werden soll. Bei Gebietsfestlegung für die Umstrukturierungssatzung muss daher noch kein Sozialplan bestehen. Der Satzungsschutz kommt aber erst zum Tragen, wenn ein Sozialplan vorliegt.

**Frage 5:**

„Für welche Quartiere in den kommenden fünf Jahren hält die Verwaltung dieses Instrument für anwendbar?“

**Antwort:**

Die Verwaltung hält aus den o.g. Gründen für die Landeshauptstadt München derzeit den Erlass von Umstrukturierungssatzungen für nicht erforderlich.

**Frage 6:**

„Welche Instrumente gibt es, durch die die Folgen (ggf. Umzug, höhere Miete) für Mieter\*innen abgemildert werden können?“

**Antwort:**

Da alle Regelungen des Baugesetzbuchs einen städtebaurechtlichen Bezug aufweisen (müssen), bieten die Instrumente des Baugesetzbuchs höchstens einen impliziten Mieter\*innenschutz.

Soziale Hilfen für besondere Lebenssituationen können jedoch nach den Vorschriften der Sozialgesetzbücher erreicht werden.

So wird z.B. bei der kostenfreien Servicestelle des Amtes für Wohnen und Migration Auskunft in allen mietrechtlichen Fragen sowie zur Möglichkeit, Wohngeld als Zuschuss zur Miete zu beantragen oder über die Voraussetzungen für den Bezug einer Sozialwohnung erteilt.

Auch auf die Arbeit des Mieterbeirates der Landeshauptstadt München kann in diesem Zusammenhang hingewiesen werden. Der Mieterbeirat der Landeshauptstadt München ist als parteiunabhängiges, städtisches Gremium ein Bindeglied zwischen Mieter\*innen, Politik, Öffentlichkeit und Verwaltung. Er informiert und berät Mieter\*innen aufgrund seiner umfangreichen praktischen Erfahrung und gibt Hilfestellungen, etwa bei der Gründung von Mietergemeinschaften.

**Frage 7:**

„Welche Voraussetzungen bzw. Bedingungen müssen nach Auffassung der Verwaltung vorliegen, um eine vertiefte Sozialplanung auf der Grundlage des BauGB § 180 anzuwenden?“

**Antwort:**

Nach § 180 BauGB ist von der Gemeinde ein Sozialplan aufzustellen, wenn sich Bebauungspläne, städtebauliche Sanierungsmaßnahmen, städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen oder Stadtumbaumaßnahmen voraussichtlich nachteilig auf die persönlichen Lebensumstände der in dem Gebiet wohnenden oder arbeitenden Menschen auswirken. Dies bedeutet, dass in den vorgenannten städtebaulichen Planungs- oder Maßnahmegebieten kein Anwendungszwang für eine Sozialplanung i. S. des § 180 BauGB besteht, vielmehr müssen spezifische, nachteilige Auswirkungen für die betroffene Bevölkerung voraussehbar sein.

Der Sozialplan muss die zu erwartenden Folgen der Bebauungsplanung bzw. Maßnahmen ermitteln. Er richtet sich vorwiegend an natürliche Personen, die in dem betroffenen Gebiet leben oder arbeiten, sowie unmittelbar und individuell betroffen sein müssen. Die Zugehörigkeit zu einer gefährdeten Gruppe reicht nicht aus. Die Bebauungsplanung bzw. die Maßnahmen müssen sich vielmehr negativ auf die Lebensumstände der Betroffenen im engeren Sinne auswirken. Dies könnten z.B. ein Umzug, Mieterhöhungen, mögliche Umsiedlungen, Verlust persönlicher Kontakte, Verlust der Infrastruktur, Wegfall von Arbeitsplätzen, etc. sein.

Im Rahmen der vorbereitenden Untersuchung muss die Gemeinde die nachteiligen Auswirkungen ermitteln sowie diese und die geplanten Lösungsansätze mit den Betroffenen erörtern, um festzustellen, wie sich die nachteiligen Auswirkungen auf die persönlichen Lebensumstände vermeiden oder, wenn dies nicht gelingt, zumindest mindern lassen.

**Frage 8:**

„Kann die Stadt München die Aufstellung eines Sozialplans und evtl. Härtefallregelungen gemäß § 181 BauGB an Dritte – sprich an den Investor – übertragen? Wenn ja, unter welchen Voraussetzungen?“

**Antwort:**

Nach § 180 Abs. 3 BauGB kann eine Gemeinde verlangen, dass ein anderer, der die Durchführung städtebaulicher Maßnahmen verwirklicht, die der Gemeinde obliegenden Aufgaben nach § 180 Abs. 1 BauGB im Einvernehmen mit der Gemeinde übernimmt.

Als „andere“ kommen dabei insbesondere Bauträger\*innen in einem Bebauungsplangebiet oder sonstige Begünstigte in Betracht, die die Verwirklichung einer Durchführungsmaßnahme betreiben.

Anwendungsvoraussetzung ist in allen Fällen, dass die Maßnahme auf Veranlassung und im Interesse des anderen erfolgt und dieser damit den Vorteil der Maßnahme in Anspruch nimmt. Die mit Aufgaben und Kosten verbundene Übertragung kann daher nicht an jeden Bau- oder Maßnahmenträger erfolgen, sondern nur an denjenigen, dem die Vorteile der Durchführungsmaßnahme zuzurechnen sind, so dass ihm auch die Übernahme der Behandlung der sozialen Folgen zuzumuten ist.

Die Gemeinde kann, muss jedoch nicht die Übernahme des Sozialplans durch einen anderen verlangen. Auch wenn die Voraussetzungen für eine Übertragung vorliegen, kann sie die Aufgabe selbst übernehmen.

Nach § 181 Abs.1 BauGB soll die Gemeinde (soweit es die Billigkeit erfordert) zur Vermeidung oder zum Ausgleich wirtschaftlicher Nachteile auf Antrag einen Härteausgleich in Geld gewähren.

Zur Gewährung des Härteausgleichs ist die Gemeinde unter den vorgenannten Voraussetzungen verpflichtet. Dies gilt unabhängig davon, ob die Gemeinde selbst „Veranlasser“ der Maßnahme ist. Auch soweit Planungen und Maßnahmen nach dem Baugesetzbuch von einem anderen Träger realisiert werden, verbleibt es bei der entsprechenden Verpflichtung der Gemeinde.

Die Gemeinde kann jedoch gem. § 180 Abs. 3 Satz 2 BauGB einem anderen die Kosten der sich aus § 180 Abs. 1 BauGB ergebenden Aufgaben auferlegen. Über eine Vereinbarung nach § 180 Abs. 3 BauGB oder durch einen sonstigen städtebaulichen Vertrag i. S. des § 11 Abs. 1 BauGB kann die Gemeinde bei Vorliegen der jeweiligen Voraussetzungen auch die Refinanzierung des ihr obliegenden Härteausgleichs erreichen, ohne dass – nach außen, also gegenüber den Betroffenen – hiervon die Verpflichtung der Gemeinde berührt wird.

Mit freundlichen Grüßen

gez.

Prof. Dr. (Univ. Florenz)  
Elisabeth Merk  
Stadtbaurätin