

Telefon: 0 233-67204
Telefax: 0 233-67203

Sozialreferat
Amt für Wohnen und
Migration
S-III-W/BS

Erlass einer Satzung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (ZeS)

Satzungsbeschluss

Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 03327

1 Anlage

Beschluss Sozialausschusses vom 24.06.2021 (VB)

Öffentliche Sitzung

Kurzübersicht

zur beiliegenden Beschlussvorlage

Anlass	<ul style="list-style-type: none">● Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes vom 20.01.2021 zum Ersatz von Mietwohnraum, zur Mietpreisregelung und zum räumlichen Bezug für Ersatzwohnraum in der Satzung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum der Landeshauptstadt München (ZeS)● Ablauf der Satzung
Inhalt	<ul style="list-style-type: none">● Neuerlass einer Satzung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum
Gesamtkosten/ Gesamterlöse	-/-
Entscheidungsvorschlag	<ul style="list-style-type: none">● Erlass einer Satzung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (ZeS)
Gesucht werden kann im RIS auch unter:	<ul style="list-style-type: none">● ZWEWG● ZeS
Ortsangabe	-/-

Erlass einer Satzung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (ZeS)

Satzungsbeschluss

Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 03327

1 Anlage

Beschluss des Sozialausschusses vom 24.06.2021 (VB) Öffentliche Sitzung

I. Vortrag der Referentin

1 Vorbemerkung und Anlass

Zum 01.01.2020 wurde § 7 Abs. 2 der Satzung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (ZeS) geändert. Der Ersatzwohnraum bei Nutzungsänderung oder Abbruch von Wohnraum sollte in der Regel im gleichen Stadtbezirk geschaffen werden und vermieteter Wohnraum durfte nur durch Mietwohnraum ersetzt werden, dessen Miethöhe sich dabei an der ortsüblichen Vergleichsmiete nach dem jeweils gültigen Mietspiegel der Landeshauptstadt München zu orientieren hat (Beschluss der Vollversammlung vom 02.10.2019, Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 15306).

Mit Beschluss vom 20.01.2021 hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof § 7 Abs. 2 Nr. 1 Satz 2 ZeS und § 7 Abs. 2 Nr. 5 Sätze 2 und 3 ZeS für unwirksam erklärt, weil sie rechtswidrig sind. Der Stadtrat wurde über diese aktuellen Entwicklungen bereits in den Sitzungen der Vollversammlung am 27.01.2021 und in der Sitzung des Sozialausschusses am 11.02.2021 informiert (Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / 02611).

Aus verwaltungsökonomischen Gründen wird die bis zum 14.12.2022 gültige Satzung außer Kraft gesetzt und neu erlassen. Dabei werden auch in § 12 ZeS Konkretisierungen vorgenommen.

2 Begründung einer Wohnraummangellage und der Verlängerung der Satzung

2.1 Das Referat für Stadtplanung und Bauordnung begründet die Wohnraummangellage wie folgt:

Auf dem Münchner Wohnungsmarkt herrscht seit Jahren eine stets zunehmende Anspannung. Insbesondere mangelt es an preiswertem Wohnraum. Seit dem Jahr 2010 sind die Preise für Baugrundstücke für Eigentumswohnanlagen und Wohnbauland stark angestiegen. Preis- und Mietsteigerungen sind an der Tagesordnung. Durch die Covid-19-Pandemie im Jahr 2020 haben das gesellschaftliche Leben und die wirtschaftliche Entwicklung gravierende Veränderungen erfahren. Preis- und Mietsteigerungen in München sind daher weiterhin zu erwarten.

Als wichtigste Gründe sind dafür zu nennen:

- München befindet sich seit über 15 Jahren in einer Wachstumsphase. Seit dem Jahr 2010 ist die Bevölkerungszahl um rund 13 % gestiegen. Ende des Jahres 2020 zählte die Stadt 1,59 Millionen Einwohner*innen. Bis zum Jahr 2040 wird die Bevölkerung Münchens auf 1,85 Millionen Menschen mit Haupt- und Nebenwohnsitz anwachsen. Dies entspricht einer Zunahme von rund 19 % gegenüber 2020.
- Der Wohnflächenbedarf je Einwohner*in liegt auf hohem Niveau.
- Als Reaktion auf die Finanz- bzw. Wirtschaftskrise 2008 und die europäische Staatsschuldenkrise 2010 erfolgte die Umschichtung von Kapital in als sicher bewertete Anlageformen, dazu zählen auch Immobilien in München. Aufgrund der anhaltend günstigen Zinssituation setzt sich der Trend an werthaltigen Immobilienstandorten wie der Landeshauptstadt München fort.
- Die erhöhte Zuwanderung und der damit einhergehende Bedarf wirken deutlich nachfragesteigernd auf den Wohnungsmarkt. Weitere Faktoren hierfür sind angebotsseitig das beschränkte Angebot an Grundstücken in München allgemein und in guten Lagen speziell.

- Im Vergleich zu anderen bundesdeutschen Großstädten sind in München seit vielen Jahren die höchsten Mieten zu verzeichnen. Seit 2007 steigen die Erst- und Wiedervermietungsrenten zudem kontinuierlich an. Von 2019 auf 2020 sind die Erstvermietungsrenten um rund 4 % gestiegen und liegen bei durchschnittlich 21,20 €/m². Im selben Zeitraum sind die Wiedervermietungsrenten von durchschnittlich 18,67 €/ m² auf 19,60 €/m² und somit um 5 % angestiegen.
- Da insbesondere der preiswerte Wohnraum fehlt, bleibt die Zahl der Registrierungen für eine Sozialmietwohnung konstant hoch. Sie beträgt rund 13.300 Vormerkungen insgesamt (Stand: 31.12.2020).
- Seit Mitte der 1980er Jahre schrumpft der Anteil der Münchner Sozialwohnungsbestände als Folge des Auslaufens von Sozialbindungen (insbesondere durch die vorzeitige Rückzahlung öffentlicher Mittel) kontinuierlich. Derzeit gibt es noch rund 42.700 Sozialmietwohnungen (Stand: Ende 2019) in der Stadt. Zusammen mit weiteren Belegrechten der Stadt beträgt die städtische „Eingriffsreserve“ noch rund 84.600 Wohnungen. Damit verschlechtert sich das Verhältnis von zur Belegung freierwerdenden Wohnungen der „städtischen Eingriffsreserve“ und den dringlich Vorgemerkten zunehmend.
- Trotz intensiver Bemühungen der Stadt beträgt die Zahl der Wohnungslosen, die in städtischen Einrichtungen untergebracht sind, immer noch rund 5.300 Personen (Stand: 31.12.2020).

Aktuell ist trotz der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Einschnitte, die auf der Covid-19-Pandemie gründen, noch kein Ende der Preis- und Mietsteigerungen absehbar. Die Anspannung auf dem Münchner Wohnungsmarkt wird voraussichtlich weiter zunehmen und der Wohnungsbedarf auf sehr hohem Niveau verbleiben.

Die Landeshauptstadt München ist seit Jahrzehnten bemüht, der angespannten Situation mit verschiedenen Wohnungsbauprogrammen entgegenzuwirken und sowohl den Wohnungsbestand zu schützen als auch den Neubau, insbesondere den geförderten, weiter anzukurbeln. Ziel ist es, die „Eingriffsreserve“ weiterhin in einer Größenordnung von mindestens 10 % des gesamten Wohnungsbestandes zu halten. Dieses Niveau wird seit dem Jahr 2010 relativ stabil erzielt.

Das aktuelle, vom Stadtrat im Jahr 2016 beschlossene wohnungspolitische Handlungsprogramm „Wohnen in München VI – Wohnungsbauoffensive 2017 – 2021“ mit einem Volumen von rund 870 Millionen Euro an städtischen Mitteln ist das derzeit umfangreichste Handlungsprogramm in der Bundesrepublik.

Im Durchschnitt sollen jedes Jahr rund 8.500 neue Wohneinheiten und 2.000 geförderte Wohnungen entstehen. Derzeit laufen bereits die Vorbereitungen zur Fortschreibung des wohnungspolitischen Handlungsprogramms „Wohnen in München VII“, in welchem die Ziele und Aktivitäten der kommunalen Wohnungspolitik festgelegt werden.

Eine ausführliche Darstellung der Münchner Wohnungsmarktsituation ist dem „Bericht zur Wohnungssituation in München“ zu entnehmen, der alle zwei Jahre erstellt wird (siehe auch: www.muenchen.de, Stichwortsuche: Wohnungssituation). Ebenfalls alle zwei Jahre wird eine sogenannte Expert*innenbefragung (Einschätzung der aktuellen und zukünftigen Situation auf dem Münchner Wohnungsmarkt durch maßgebliche Akteur*innen) durchgeführt. Zudem wird jedes Jahr ein sogenanntes Wohnungsmarktbarometer erstellt, in dem Mietangebote von Immobilienscout24 ausgewertet werden.

2.2 Wirkung des Zweckentfremdungsvollzugs auf den Wohnungsmarkt

Neben der Investition in den Wohnungsneubau ist die Bestandserhaltung ein zentrales Anliegen der Münchner Wohnungspolitik. Seit 1972 gilt im Bereich der Landeshauptstadt das Zweckentfremdungsverbot als ein wichtiges Instrument der Wohnungsbestandssicherung.

In den letzten zehn Jahren wurden im Stadtgebiet München 2.582 illegale Zweckentfremdungen von Wohnungen entdeckt und beendet. Damit konnte eine Gesamtwohnfläche von ca. 117.300 m² gerettet bzw. dem Wohnungsmarkt erfolgreich wieder zugeführt werden, der überwiegende Teil davon war familiengerechter Wohnraum.

Im Vergleich dazu: Die Herstellungskosten (inkl. Grundstück) belaufen sich für eine nach EOF geförderte Wohnung auf rund 424.992 Euro (aus dem Bericht zur Wohnungssituation 2018/2019), was bei geförderten Wohnungen einem Volumen von rund einer Milliarde Euro entspräche.

Zudem stellt die Verfolgung von Kurzzeitvermietungen und Ferienwohnungsvermietungen derzeit einen Aufgabenschwerpunkt der zuständigen Abteilung Wohnraumerhalt im Sozialreferat/Amt für Wohnen und Migration dar.

Auch im Rahmen der von Bürger*innen beantragten Genehmigungsverfahren wird umfassend Wohnraum geschützt.

Durch Auflagen in den Genehmigungsbescheiden und deren konsequente Überwachung wird sichergestellt, dass der genehmigte Wohnraumverlust zeitnah wieder ausgeglichen wird.

Ein ausführlicher Bericht über die Arbeit des Fachbereiches Bestandssicherung der Abteilung Wohnraumerhalt des Sozialreferates/Amt für Wohnen und Migration wird dem Sozialausschuss jährlich vorgelegt, zuletzt am 20.05.2021 (Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 03017).

Neuerlass mit neuer Laufzeit der Satzung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum

Trotz aller Bemühungen der Landeshauptstadt wird der Münchner Wohnungsmarkt weiterhin ein hohes Defizit an bezahlbarem Wohnraum aufweisen, so dass ein konsequenter Bestandsschutz unverzichtbar ist.

Das Zweckentfremdungsverbot ist das effektivste rechtliche Instrument, um einer zweckfremden Nutzung von Wohnraum im gesamten Stadtgebiet entgegenzutreten zu können. Mit anderen Mitteln kann der Zunahme gewerblicher Nutzung bzw. Nutzung als Ferienwohnung, insbesondere im Innenstadtbereich, und den damit verbundenen städtebaulichen und sozialpolitisch unerwünschten Folgen nur sehr begrenzt entgegengewirkt werden.

Die derzeit gültige Zweckentfremdungssatzung läuft mit Ablauf des 14.12.2022 aus. Um eine erneute Beschlussfassung im Jahr 2022 zu vermeiden, wird aus verwaltungsökonomischen Gründen die Satzung mit dieser Beschlussfassung neu erlassen und gilt dann bis 30.08.2026.

3 Neuerlass der Satzung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum aufgrund der Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes vom 20.01.2021

Mit Wirkung vom 01.01.2020 wurde § 7 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 5 ZeS zum Ersatzwohnraum folgendermaßen geändert:

„Er ist dabei in der Regel demselben Stadtbezirk wie der zweckzuentfremdende Wohnraum oder in vergleichbarer räumlicher Nähe zum zweckzuentfremdenden Wohnraum zu schaffen.“

„Darüber hinaus darf vermieteter Wohnraum nur durch Mietwohnraum ersetzt werden. Dessen Miethöhe hat sich dabei an der ortsüblichen Vergleichsmiete nach dem jeweils gültigen Mietspiegel der Landeshauptstadt München zu orientieren“ (Beschluss der Vollversammlung vom 02.10.2019, Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 15306).

Mit Beschluss vom 20.01.2021 hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof die vorgenannten Regelungen für unwirksam erklärt, weil sie rechtswidrig sind.

Der Stadtrat wurde über diese aktuellen Entwicklungen bereits in der Sitzung der Vollversammlung am 27.01.2021 und in der Sitzung des Sozialausschusses am 11.02.2021 informiert. Diesbezüglich wird auf die Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / 02611 verwiesen. Das Sozialreferat bedauert die gerichtliche Entscheidung.

Die zum 01.01.2020 neu eingeführten Regelungen wären geeignet gewesen, einer Vielzahl von Mieter*innen effektiven Schutz vor übermäßig hohen Mieten bzw. vor der Gefahr einer Verdrängung zu bieten:

So wären alleine im Jahr 2020 - im ersten Jahr des Vollzugs - bereits 250 Wohneinheiten mit einer Wohnfläche von insgesamt 11.940 m² unter die vorgenannten neuen Bindungen gefallen.

Eine intensive Prüfung ergab, dass Rechtsmittel gegen die Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs keine Aussicht auf Erfolg haben.

Das Sozialreferat wird statt dessen eine Popularklage gegen das Zweckentfremdungsgesetz (ZwEWG) beim Bayerischen Verfassungsgerichtshof erheben. Dadurch sollen alle möglichen rechtlichen Mittel herangezogen werden, um den in München so dringlichen Schutz von Mieter*innen vor Verdrängungen und übermäßig hohen Mietpreisen zu verstärken. Gleichzeitig ruft die Landeshauptstadt München Bund und Land auf, alle gesetzlichen Möglichkeiten zu schaffen, um das Leben in der Großstadt für Menschen aller Einkommensgruppen weiter möglich zu machen. Dazu hat sich die Sozialreferentin bereits an die Bundestagsfraktionen von CDU/CSU, SPD, Bündnis 90/ Die Grünen, FDP und DIE Linke gewandt.

Eine inhaltliche Änderung der Satzung über den Vollzug der Zweckentfremdung von Wohnraum ist bereits jetzt erforderlich. Die beanstandeten Passagen werden beim nun geplanten Neuerlass gestrichen.

4 Evaluation der Satzungsänderung zum 01.01.2020

In der Sitzung des Sozialausschusses am 26.09.2019 wurde das Sozialreferat in Zusammenhang mit Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 15306 beauftragt, einen Evaluierungsbericht zur Satzungsänderung einzubringen. Aufgrund der kurzen Gültigkeitsdauer kann das Sozialreferat keine Evaluation zur Wirkung und zum Erfolg der Satzungsänderung zum 01.01.2020 vorlegen. Es liegen lediglich für 2020 entsprechende Vollzugszahlen vor (siehe Nr. 3 sowie Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 03017).

5 Konkretisierung der Satzung

Neben den Änderungen zum Ersatzwohnraum soll mit dieser Vorlage auch eine weitere Konkretisierung in der neuen Satzung vorgenommen werden.

In dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren zwischen Airbnb und der Landeshauptstadt München, in Bezug auf einen allgemeinen Auskunftsanspruch (Auskunftsbescheid über alle Inserate in München, die die ganze Wohnung umfassen und über 8 Wochen im Kalenderjahr gebucht wurden) wurde die Klage von Airbnb erstinstanzlich vom Verwaltungsgericht München abgewiesen (Az.: M 9 K 18.4553). Airbnb hat gegen das Urteil vom 12.12.2018 einen Antrag auf Zulassung der Berufung gestellt. Der BayVGH hat die Berufung zugelassen (Az.: 12 ZB 19.333).

Im Rahmen dieser Berufungszulassung fordert der BayVGH eine Konkretisierung der Satzungsinhalte.

Es wird wie folgt ausgeführt:

„Allerdings werden die im konkreten Einzelfall jeweils zu erhebenden Daten (Lage der Wohnung, Name und Adresse der handelnden Person usw.) in der Satzung der Beklagten noch ausdrücklich zu benennen und festzulegen sein. Ein bloßer Verweis auf die beispielhafte Aufzählung in der amtlichen Begründung zur Gesetzesnovelle vom 7. März 2017 (vg. LT-Drucks. 17/15781, S. 6) dürfte den Anforderungen an eine normenklare Regelung auf Dauer kaum genügen.“

Das Sozialreferat möchte daher den nun bevorstehenden Neuerlass der Zweckentfremdungssatzung nutzen, um in § 12 Abs. 1 ZeS die konkreten Auskünfte näher zu bezeichnen. Es geht um die Ausfüllung der Begrifflichkeiten in § 12 Abs. 1 Satz 1 ZeS („die Auskünfte zu geben und die Unterlagen vorzulegen, die erforderlich sind, um die Einhaltung der Vorschriften des Gesetzes und dieser Satzung zu überwachen“).

Es handelt sich lediglich um Konkretisierungen der o. g. Begrifflichkeiten, die bereits von der wortgleichen Ermächtigungsgrundlage in Art. 3 ZWEG gedeckt sind, so dass eine Änderung des ZWEG nicht als zwingend erforderlich gesehen wird. Der Landesgesetzgeber wurde über die beabsichtigte Änderung bereits informiert.

Anhörung des Bezirksausschusses

In dieser Beratungsangelegenheit ist die Anhörung eines Bezirksausschusses nicht vorgesehen (vgl. Anlage 1 der BA-Satzung).

Abstimmung mit anderen Referaten und Stellen

Die Beschlussvorlage ist mit dem Referat für Stadtplanung und Bauordnung abgestimmt. Die Satzung ist mit der Rechtsabteilung des Direktoriums hinsichtlich der von dort zu vertretenden formellen Belange sowie der Koordinierungsstelle zur Gleichstellung von LGBTIQ* hinsichtlich der gendergerechten Formulierungen in der Satzung abgestimmt.

Dem Korreferenten, Herrn Stadtrat Schreyer, der Verwaltungsbeirätin, Frau Stadträtin Gökmenoglu, der Stadtkämmerei, dem Referat für Stadtplanung und Bauordnung, der Koordinierungsstelle zur Gleichstellung von LGBTIQ*, der Gleichstellungsstelle für Frauen, dem Direktorium/Rechtsabteilung und dem Sozialreferat/Stelle für interkulturelle Arbeit ist ein Abdruck der Sitzungsvorlage zugeleitet worden.

II. Antrag der Referentin

1. Die Satzung der Landeshauptstadt München über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (ZeS) wird gemäß Anlage beschlossen.
2. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss

nach Antrag.

Die endgültige Beschlussfassung obliegt der Vollversammlung des Stadtrates.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Die Vorsitzende

Die Referentin

Verena Dietl
Bürgermeisterin

Dorothee Schiwy
Berufsm. Stadträtin

IV. Abdruck von I. mit III.

über D-II-V/SP

an das Direktorium – Dokumentationsstelle

an die Stadtkämmerei

an das Revisionsamt

an das Direktorium – Rechtsabteilung (3-fache Ausfertigung)

z.K.

V. Wv. Sozialreferat

1. Die Übereinstimmung vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.

2. **An das Sozialreferat, Stelle für interkulturelle Arbeit**

An die Gleichstellungsstelle für Frauen

An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung

An die Koordinierungsstelle zur Gleichstellung von LGBTIQ*

z.K.

Am

I.A.