

Telefon: 0233 - 24169  
0233 - 24158  
0233 - 22979  
Telefax: 0233 - 26683  
0233 - 24238

**Referat für Stadtplanung  
und Bauordnung**  
Stadtplanung  
PLAN-HA II-11  
PLAN-HA I-22

**Erhaltungssatzungen nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB  
Gutachterliche Stellungnahme zum Erhaltungssatzungsrecht der Landeshauptstadt  
München**

**Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 06680**

Anlage:

1. Gutachterliche Stellungnahme zum Erhaltungssatzungsrecht der Landeshauptstadt München vom 14.12.2021
2. Synopse zum Thema „Erhaltungssatzungen nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB der Städte Berlin, Frankfurt am Main, Hamburg, Stuttgart und der Landeshauptstadt München“

**Bekanntgabe in der Sitzung des Ausschusses für Stadtplanung und Bauordnung  
vom 06.07.2022 Öffentliche Sitzung**

**I. Vortrag der Referentin**

Zuständig für die Angelegenheit ist der Ausschuss für Stadtplanung und Bauordnung gemäß § 7 Abs. 1 Ziffer 11 der Geschäftsordnung des Stadtrates der Landeshauptstadt München, da es sich um eine Angelegenheit der Stadtentwicklung handelt und mit dem Inhalt und der Folge des beauftragten Gutachtens keine der Vollversammlung des Stadtrates vorbehaltene Angelegenheit berührt ist.

**1. Anlass der gutachterlichen Stellungnahme**

Erhaltungssatzungen nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Baugesetzbuch (BauGB) zielen auf die Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung in einem Gebiet ab, sofern dies aus besonderen städtebaulichen Gründen erforderlich ist (§ 172 Abs. 4 Satz 1 BauGB). Als bodenrechtliche Vorschrift dient § 172 BauGB nicht dem individuellen Mieter\*innenschutz, sondern soll nachteilige städtebauliche Entwicklungen verhindern, die infolge einer Veränderung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung in dem jeweiligen Satzungsgebiet zu befürchten sind.

In Erhaltungssatzungsgebieten bedürfen der Rückbau (d.h. der Abbruch), die Änderung oder die Nutzungsänderung baulicher Anlagen einer speziellen Genehmigung der Gemeinde. Auch die Begründung von Wohnungseigentum oder Teileigentum an Gebäuden, die ganz oder teilweise Wohnzwecken zu dienen bestimmt sind, darf nicht ohne eine solche Genehmigung erfolgen. Darüber hinaus steht den Gemeinden ein Vorkaufsrecht beim Kauf von Grundstücken im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung zu, § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BauGB.

Die Landeshauptstadt München (LHM) wendet das städtebauliche Instrument der Erhaltungssatzungen seit fast 35 Jahren an. Die Gebietskulisse der Erhaltungssatzungen hat sich in diesem Zeitraum mehrfach geändert, wobei die Anzahl an Erhaltungssatzungsgebieten in den

vergangenen Jahren deutlich zugenommen hat. Mit aktuell 36 Erhaltungssatzungsgebieten, in denen rund 348.000 Einwohner\*innen in 201.000 Wohnungen (Stand: 01.07.2022) leben, ist bislang der Höchststand erreicht.

Mit Beschluss der Vollversammlung des Stadtrates vom 21.11.1996 wurde das Referat für Stadtplanung und Bauordnung beauftragt, vor Ablauf der Geltungsdauer der Erhaltungssatzungen nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB die Möglichkeit eines Neuerlasses zu überprüfen. Aus den gesetzlichen Bestimmungen der §§ 172 ff. BauGB ergeben sich für Erhaltungssatzungen keine zeitlichen Befristungen der Geltungsdauer; die Landeshauptstadt München erlässt die Erhaltungssatzungen seit 2020 in der Regel unbefristet. Diese neue Praxis wurde mit Beschluss der Vollversammlung des Stadtrates vom 24.07.2019 „Erhaltungssatzungen weiterentwickeln“ (siehe Sitzungsvorlagen Nr. 14-20 /V 15423) eingeführt, zuvor wurden Erhaltungssatzungen befristet auf 5 Jahre erlassen. Erforderlich ist jedoch eine rhythmische zeitliche Überprüfung, ob die Datenlage weiterhin die Erhaltungssatzung rechtfertigt. Davon unabhängig erlässt die Landeshauptstadt München in Ausnahmefällen auch weiterhin befristete Erhaltungssatzungen.

Gemäß dem o.g. Stadtratsauftrag vom 21.11.1996 erfolgte in 2020 u.a. eine erneute Untersuchung des Erhaltungssatzungsgebietes „Hohenzollernstraße“, das befristet bis zum 30.01.2021 erlassen wurde. Ergebnis dieser Untersuchung war, dass ein unbefristeter Neuerlass der Erhaltungssatzung „Hohenzollernstraße“ (auch mit verändertem Satzungsumgriff) bei konsequenter Anwendung der Methodik und des bisherigen Kriterienkatalogs der Landeshauptstadt München kritisch gesehen wurde. Aufgrund der Bedeutung der Entscheidung, für Teilbereiche der Erhaltungssatzung „Hohenzollernstraße“ zum damaligen Zeitpunkt keine unbefristete Erhaltungssatzung erlassen zu können und ihre unmittelbare Auswirkung auf künftige Veränderungsprozesse im Gebiet, erschien eine umfassende rechtliche Betrachtung der Thematik angebracht.

Die Vollversammlung des Stadtrates beauftragte daher das Referat für Stadtplanung und Bauordnung mit Beschluss vom 16.12.2020 (siehe „Erlass einer Erhaltungssatzung nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB im Stadtbezirk 04 – Schwabing-West, Satzungsbeschluss Erhaltungssatzung „Agnesstraße“ und Satzungsbeschluss Erhaltungssatzung „Hohenzollernstraße“, Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 01711), sowohl für das Erhaltungssatzungsgebiet „Hohenzollernstraße“ als auch für weitere Gebiete ein umfassendes Rechtsgutachten zum Thema „Erhaltungssatzungen nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB“ in Auftrag zu geben.

Zeitlich in unmittelbarem Zusammenhang hierzu stand Anfang 2021 die erneute Untersuchung der Erhaltungssatzung „Gärtnerplatz-/Glockenbachviertel“ an, die mit Ablauf des 20.05.2021 außer Kraft getreten wäre. Da sich die Aussagen des o.g. Rechtsgutachtens auf die Bewertung des Erhaltungssatzungsgebietes „Gärtnerplatz-/Glockenbachviertel“ unmittelbar auswirken könnten, wurde die Erhaltungssatzung zwar erneut, aber befristet auf 1 Jahr erlassen (siehe hierzu den Beschluss der Vollversammlung des Stadtrates vom 05.05.2021 „Erlass einer Erhaltungssatzung nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB in den Stadtbezirken 1 (Altstadt-Lehel) und 2 (Ludwigsvorstadt-Isarvorstadt)“, Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 02659). Im Rahmen der erneuten Überprüfung dieses Gebietes in 2022 sollte das Ergebnis des o.g. Rechtsgutachtens einfließen.

## 2. Auftrag und Gegenstand der gutachterlichen Stellungnahme

Das Referat für Stadtplanung und Bauordnung kam dem Beschluss der Vollversammlung des Stadtrates vom 16.12.2020 im Jahr 2021 nach, indem es ein umfassendes Rechtsgutachten zum Thema „Erhaltungssatzungen nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB“ vergab.

Ziel des Rechtsgutachtens sollte es sein, das Instrument der Erhaltungssatzung nach § 172 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB umfassend darzustellen und insbesondere zu prüfen, wann die Voraussetzungen für den rechtssicheren Erlass einer Erhaltungssatzung gegeben sind. Gleichzeitig sollten Perspektiven aufgezeigt werden, wie jetzt und in Zukunft möglichst viele Münchner\*innen in rechtssicherer Art und Weise durch das Instrument der sog. Milieuschutzsatzung geschützt werden können.

Dabei war im Rahmen des Rechtsgutachtens insbesondere auf das seitens der Landeshauptstadt München verwendete Indikatorenset einzugehen, daneben sollten weitere denkbare Kriterien mit Einflussmöglichkeit auf den Satzungsumgriff dargestellt werden. Auch diverse rechtliche Fragen, etwa zu den Anforderungen an den Satzungsumgriff, die Gründe für eine Befristung der Erhaltungssatzung sowie die Mindestgröße eines Erhaltungssatzungsgebiets sollten betrachtet und die Praxis anderer Städte bei der Ausweisung von Erhaltungssatzungsgebieten aufgezeigt werden.

## 3. Gutachterliche Stellungnahme

Die gutachterliche Stellungnahme zum „Erhaltungssatzungsrecht der Landeshauptstadt München“ wurde in ihrer finalen Fassung am 14. Dezember 2021 (siehe hierzu die beigefügte Anlage 1) durch Fronhöfer Rechtsanwälte in München vorgelegt.

Im Folgenden wird die gutachterliche Stellungnahme kurz zusammengefasst (unter 3.1) und ihre wesentlichen Aussagen, die die Positionen der Landeshauptstadt München bestätigen (siehe 3.2), aufgezeigt. Dem schließt sich eine Darstellung der Empfehlungen der gutachterlichen Stellungnahme an die Landeshauptstadt München an, die aus Sicht der Landeshauptstadt München bewertet werden (siehe 3.3.).

### 3.1. Kurzzusammenfassung der gutachterlichen Stellungnahme

Die vorgelegte **gutachterliche Stellungnahme** gliedert sich in zwei Kapitel:

In **Kapitel 1** wird die Ausgangssituation umfassend beschrieben, d.h. die Ist-Situation der Erhaltungssatzungen der Landeshauptstadt München (mit Verweis auf die jüngere Historie und die fachlich-methodischen Grundlagen in Form des angewendeten Kriterienkatalogs) sowie die Praxis anderer deutscher Großstädte (Hansestadt Hamburg, Berlin, Frankfurt am Main, Landeshauptstadt Stuttgart) im Detail aufgezeigt. Dabei fokussiert sich die gutachterliche Stellung auf die Darstellung der jeweiligen Indikatorensets. Zur besseren Vergleichbarkeit der benannten Städten (u.a. hinsichtlich der Gesamtzahl an Einwohner\*innen, der Größe der Erhaltungssatzungsgebiete, der Prüfdauer bis zum Erlass der jeweiligen Erhaltungssatzung sowie den verwendeten Datengrundlagen und Indikatoren) wurde seitens des Referats für Stadtplanung und Bauordnung eine Synopse erstellt (siehe Anlage 2), die sowohl Unterschiede als auch Gemeinsamkeiten zwischen den benannten Städten in tabellarischer Form aufzeigt (siehe hierzu Kapitel 4 der vorliegenden Bekanntgabe).

**Kapitel 2** stellt die gutachterliche Stellungnahme im engeren Sinne dar.

In diesem Kapitel wird zum Instrument der Erhaltungssatzungen nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB Stellung genommen, in dem die gesetzlichen Vorgaben für die sog. „Millieuschutzsatzungen“ nach § 172 BauGB, der gerichtliche Prüfungsmaßstab sowie (erneut) das aktuelle Indikatorenset der Landeshauptstadt München aufgezeigt werden. Eine rechtliche Bewertung des Indikatorensets der Landeshauptstadt München erfolgt auf den Seiten 34-48; sie bezieht das Urteil des Bundesverwaltungsgericht vom 09. November 2021 zum gemeindlichen Vorkaufsrecht in Gebieten einer Erhaltungssatzung mit ein und evaluiert auch das Tatbestandsmerkmal „Wohnbevölkerung“ des § 172 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB bezogen auf die Gebietsabgrenzung.

Bezogen auf das vorgenannte Indikatorenset regt die gutachterliche Stellungnahme Anpassungen an den Indikatoren „Aufwertungspotential“, „Anteil Wohnungen städtischer Wohnungsbau-gesellschaften und Genossenschaften in Prozent“, Ergänzungen der Indikatoren „Wohndauer und Einkommensverhältnisse im Gebiet/Untersuchungsgebiet“ sowie die Einführung eines neuen Indikators „Mietbelastungsquote“ an und schlägt vor, anstatt der Pro-Kopf-Kaufkraft die Äquivalenzkaufkraft zu betrachten. Im Einzelnen wird hierzu auf die Darstellung in Kapitel 3.3 dieser Bekanntgabe verwiesen.

Kapitel 2 enthält zudem ergänzende Feststellungen zu ausgewählten Fragen der Landeshauptstadt München, auf die in Kapitel 3.2 dieser Bekanntgabe näher eingegangen wird.

Abschließend befasst sich die gutachterliche Stellungnahme mit Verweis auf die dargestellte Sach- und Rechtslage mit den Auswirkungen auf die Erhaltungssatzungen „Hohenzollernstraße“ und „Gärtnerplatz-/ Glockenbachviertel“. Hierzu führt die gutachterliche Stellungnahme nur aus, dass *„die begründete Aussicht besteht, dass der (erneute) Erlass von Erhaltungssatzungen in beiden Gebieten möglich wäre. Dies müsste jedoch noch anhand der Parameter und auf Basis der konkreten Gebietsdaten geprüft werden.“* Eine Begründung für die Einschätzung, dass der (erneute) Erlass von Erhaltungssatzungen sowohl für das Gebiet „Hohenzollernstraße“ als auch für das „Gärtnerplatz-/Glockenbachviertel“ möglich wäre, liefert die gutachterliche Stellungnahme jedoch nicht (siehe hierzu Kapitel 3.4 dieser Bekanntgabe).

### **3.2. Wesentliche Aussagen der gutachterlichen Stellungnahme**

Im Folgenden werden die (wesentlichen) Themenkomplexe aufgezeigt, die die Haltung/Positionen der Landeshauptstadt München und ihre Vollzugspraxis bestätigen:

#### **a) gesetzliche Vorgaben nach § 172 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB und Gestaltungsspielraum der Kommunen**

Die gutachterliche Stellungnahme stellt fest, dass die gesetzlichen Voraussetzungen nach § 172 BauGB für den Erlass von Erhaltungssatzungen gegeben sein müssen (und auch die Prüfung der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit diese Entscheidung umfassen), dass das methodische Vorgehen für den Erlass von Erhaltungssatzungen aber nicht gesetzlich geregelt ist. Die Kommunen *„haben insoweit einen großen Gestaltungsspielraum, der im Ergebnis dazu geführt hat, dass von den Kommunen unterschiedliche Ansätze entwickelt werden konnten, die immer wieder modifiziert wurden/werden“* (siehe Seite 29 der beiliegenden Anlage 1). Ergänzend führt die gutachterliche Stellungnahme aus, dass die Entscheidung der Kommunen zum Erlass einer Erhaltungssatzung nur eingeschränkt gerichtlich überprüft werden kann,

etwa ob willkürliche Annahmen der Kommunen ihrer Entscheidung zum Erlass einer Erhaltungssatzung zugrunde gelegt wurden oder ob die Kommune von offensichtlichen Unwahrscheinlichkeiten ausgegangen ist. In der Konsequenz bedeutet es, dass die Verwaltungsgerichte den Kommunen *„die Entscheidung überlassen, welche Maßstäbe und Kriterien diese anwendet, um die Voraussetzungen für den Erlass von Erhaltungssatzungen zu begründen“* (siehe Seite 30 der beiliegenden Anlage 1).

Auch das Referat für Stadtplanung und Bauordnung vertritt diese Ansicht und findet sich insbesondere darin bestätigt, dass den Kommunen ein großer Gestaltungsspielraum bei der Entwicklung geeigneter Indikatoren, die den Erlass von Erhaltungssatzungen begründen, eröffnet wird. Es muss daher (lediglich) nachgewiesen werden können, dass die abstrakte Gefahr einer Veränderung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung besteht, wenn es zu Aufwertungsprozessen kommt. Diese Entwicklungen müssen dann negative städtebauliche Folgen befürchten lassen. Die seitens des Referats für Stadtplanung und Bauordnung verwendete/n Methodik und Datengrundlagen bei der Ermittlung der Erhaltungssatzungsgebiete, die das Aufwertungspotenzial des Gebäudebestandes, die Gentrifizierungsdynamik und die Verdrängungsgefahr der Bevölkerung im Untersuchungsgebiet abbilden, stellen diesen geforderten Nachweis sicher.

#### **b) Weiterentwicklung des Indikatorensets**

Die gutachterliche Stellungnahme hat sich umfassend mit dem standardisierten Verfahren der Landeshauptstadt München zur Beurteilung der Untersuchungsgebiete sowie den Modifizierungen (in 2019) und Weiterentwicklungen (in 2020) des eingesetzten Indikatorensets beschäftigt. Dabei wird ausgeführt, dass sich die *„Weiterentwicklung des Indikatorensets in dem von der Rechtsprechung gezogenen Rahmen hielt, der nicht statisch, sondern – ebenso wie der Grundstücks-/Wohnungsmarkt – dynamisch ist. Darüber hinaus blieb die Landeshauptstadt München auf der Höhe der Rechtsdiskussion, die auch in den anderen Großstädten wie Berlin und Hamburg zu Anpassungen des Indikatorensets geführt hatte.“*

#### **c) Auswirkungen des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 09. November 2021**

Am 09. November 2021 entschied das Bundesverwaltungsgericht, dass das gemeindliche Vorkaufsrecht für Grundstücke im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung (Milieuschutzsatzung) nicht mehr auf Grundlage der Annahme ausgeübt werden darf, dass die/der Käufer\*in auf dem Grundstück in Zukunft erhaltungswidrige Nutzungsabsichten verfolgen wird. Es ist vielmehr auf den Ist-Zustand des Grundstücks abzustellen (siehe hierzu die entsprechende Sitzungsvorlage des Kommunalreferats für die Vollversammlung des Stadtrates vom 15.12.2021, Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 05277, auf die an dieser Stelle verwiesen werden kann). Die gutachterliche Stellungnahme (siehe Seiten 34/35 der beiliegenden Anlage 1) kommt dabei – ebenso wie das Referat für Stadtplanung und Bauordnung – zu dem Ergebnis, *„dass das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts für das Erhaltungssatzungsrecht insgesamt, insbesondere für den Erlass von Erhaltungssatzungen, keine Auswirkungen hat, da es sich nur auf eine Regelung zum Ausschluss des Vorkaufsrechts (nach § 26 Nr. 4 BauGB) bezieht.“*

#### **d) Gesamtstadt als Erhaltungssatzungsgebiet?**

Die gutachterliche Stellungnahme (siehe Seite 38 der beiliegenden Anlage 1) führt aus, dass sich die Befugnis der Kommunen, Erhaltungssatzungen zu erlassen, auf „Gebiete“ bezieht. Hierbei *„handelt es sich um „Einzelgebiete“, d.h. um Teile des Gemeindegebietes, in denen*

*die Wohnbevölkerung vor unerwünschten Veränderungen zu schützen ist.*“ Die Ausweisung des gesamten Stadtgebiets einer Kommune als Satzungsgebiet nach § 172 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB ist auch nach Ansicht des Gutachters rechtlich unzulässig; dies hat bereits das Referat für Stadtplanung und Bauordnung in der Sitzungsvorlage „Mieterinnen und Mieter schützen II: Erhaltungssatzungen ausbauen und aufgrund der besonderen Situation in München“ (siehe Sitzungsvorlagen Nr. 14-20 / V14805 vom 24.07.2019) im Detail aufgezeigt.

#### **e) Auswirkungen des Gebietscharakters**

Die gutachterliche Stellungnahme führt aus, dass *„nur Gebiete für die Ausweisung einer Milieuschutzsatzung in Frage kommen, in denen für die dort wohnende Bevölkerung Schutzbedürftigkeit besteht. Gebiete, die durch selbstgenutztes Einfamilien-, Doppel- und Reihenhäuser geprägt sind, scheiden als Erhaltungssatzungsgebieten aus“* (siehe Seiten 38/39 der beiliegenden Anlage 1). Diese Ansicht deckt sich mit der Praxis des Referats für Stadtplanung und Bauordnung und dem Vorgehen bei der Prüfung der jeweiligen Satzungsumgriffe.

#### **f) Anwendung des Datensets „Aufwertungspotential“, „Gentrifizierungsdynamik“ und „Verdrängungspotential“**

Die gutachterliche Stellungnahme führt aus, dass sich die von der Landeshauptstadt München verwendeten Datensets „Aufwertungspotential“, „Gentrifizierungsdynamik“ und „Verdrängungspotential“ ergänzen und nebeneinander anzuwenden sind (siehe Seiten 49/50 der beiliegenden Anlage 1). Damit bestätigt die gutachterliche Stellungnahme den fachlich-methodischen Ansatz des in der Landeshauptstadt München verwendeten Datensets, das letztmals 2019 mit der Einführung einer weiteren Kategorie „Gentrifizierungsdynamik“ (mit neun Unterindikatoren) eine größere Änderung erfuhr (vgl. hierzu den o.g. Beschluss der Vollversammlung des Stadtrates vom 24.07.2019 „Erhaltungssatzungen weiterentwickeln“).

#### **g) Zulässigkeit von befristeten/unbefristeten Erhaltungssatzungen**

Die gutachterliche Stellungnahme bestätigt die Auffassung des Referats für Stadtplanung und Bauordnung, dass eine Befristung der Geltungsdauer von Erhaltungssatzungen gesetzlich nicht vorgeschrieben ist (siehe Seite 51 der beiliegenden Anlage 1). Rechtlich zulässig ist daher sowohl der Erlass befristeter als auch unbefristeter Erhaltungssatzungen. In letzterem Fall ist jedoch in periodischen Abständen eine erneute Überprüfung der Datengrundlagen und Indikatoren notwendig um abzuschätzen, ob die bei Erlass der Erhaltungssatzung unterstellte Gefährdung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung nach wie vor besteht, sich verstärkt oder reduziert hat (so dass auch gem. den Ausführungen in der gutachterlichen Stellungnahme *„die Aufhebung der Erhaltungssatzung geprüft werden muss“*). Diese periodische Prüfung wird bei unbefristeten Erhaltungssatzungen durch das Referat für Stadtplanung und Bauordnung standardmäßig spätestens nach 5 Jahren durchgeführt (siehe hierzu die ausführliche Darstellung im o.g. Beschluss der Vollversammlung des Stadtrates). Sofern sich bei der periodischen Überprüfung zeigt, dass eine Aufhebung oder Änderung der (unbefristet erlassenen) Erhaltungssatzung notwendig ist, wird eine entsprechende Beschlussvorlage durch das Referat für Stadtplanung und Bauordnung in den Stadtrat eingebracht.

### **3.3 Empfehlungen der gutachterlichen Stellungnahme und deren Bewertung**

Die gutachterliche Stellungnahme empfiehlt, das *„Indikatorenset mit Rücksicht auf die Entwicklung auf dem Grundstücks-/Wohnungsmarkt anzupassen.“* Zu berücksichtigen sei dabei die aktuelle Rechtsprechung und die Entwicklung in anderen Großstädten.

Im Einzelnen beziehen sich die Empfehlungen der gutachterlichen Stellungnahme auf folgende Aspekte / Themenkomplexe:

#### **a) Evaluierung des Tatbestandsmerkmals „Wohnbevölkerung/Gebietsabgrenzung“**

Die gutachterliche Stellungnahme empfiehlt, in Bezug auf das Tatbestandsmerkmal „Wohnbevölkerung/Gebietsabgrenzung“ eine Evaluierung vorzunehmen (siehe Seiten 35-40 der beiliegenden Anlage 1).

*Dabei führt sie aus, dass „der Erlass einer Milieuschutzsatzung voraussetzt, dass die Gemeinde konkret bestimmt, wie sich die Wohnbevölkerung im Erhaltungsgebiet zusammensetzt, die sie vor unerwünschten Veränderungen schützen will. Je differenzierter die „Bestandsaufnahme“ dabei ist, desto qualifizierter kann die Entscheidung begründet werden, wie die zu schützende Wohnbevölkerung und wie die Abgrenzung des Erhaltungsgebietes aussehen sollen. Hierbei ist darauf zu achten, dass das Erhaltungssatzungsgebiet so abgegrenzt wird, dass die schützenswerten Bevölkerungsgruppen im Gebiet vertreten sind und der von diesen Haushalten genutzte preiswerte Wohnraum auch eine gewisse „Mächtigkeit“ besitzt. Im Rahmen der Feststellung, ob für die in einem Gebiet wohnende Bevölkerung schutzbedürftig ist oder nicht, muss auch untersucht werden, ob Eigentumswohnanlagen weitgehend selbst genutzt werden oder als Kapitalanlagen für Fremdnutzungen dienen. Das Gesetz sieht zudem keine „Mindest“- bzw. „Höchstgrenzen“ für ein Erhaltungssatzungsgebiet vor. Ergibt sich die „Mindest“- bzw. Höchstgrenze“ nicht aus dem Datenmaterial und dem Abwägungsvorgang, muss hierauf verzichtet werden.“*

#### **Bewertung aus Sicht des Referats für Stadtplanung und Bauordnung:**

Das Referat für Stadtplanung und Bauordnung hat sich mit den Ausführungen der gutachterlichen Stellungnahme zum gesetzlichen Tatbestand der „Wohnbevölkerung“ nach § 172 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB intensiv beschäftigt. Konkrete Anpassungs- bzw. Ergänzungsvorschläge zur bisherigen Praxis der Landeshauptstadt München liefert die gutachterliche Stellungnahme in diesem Kontext jedoch nicht.

Damit verbleibt die Empfehlung nach einer grundsätzlichen Evaluierung des Tatbestandsmerkmals „Wohnbevölkerung/Gebietsabgrenzung“. Dieser Empfehlung ist das Referat für Stadtplanung und Bauordnung nachgekommen, sieht jedoch aus folgenden Gründen keine Veranlassung zu einer Nachjustierung:

- Primär ist festzuhalten, dass es bereits gängige Praxis des Referats für Stadtplanung und Bauordnung sowohl im Rahmen der Überprüfung von bestehenden Erhaltungssatzungsgebieten als auch im Vorfeld der Ausweisung neuer Satzungsgebiete ist, die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung vor Ort im Detail zu betrachten. Bei dem zur Ermittlung der Erhaltungssatzungsgebiete verwendeten Kriterienkatalog dienen die sog. Verdrängungsindikatoren (gegenwärtig sind dies neun Einzelindikatoren) dazu, die soziodemographischen Struktur der Bevölkerung im Untersuchungsgebiet zu analysieren. So kann dargestellt werden, ob bestimmte, besonders verdrängungsgefährdete Teilgruppen (z.B. Haushalte mit geringen und mittleren Einkommen, Alleinerziehende und ältere Bewohner\*innen) im untersuchten Gebiet leben. Diese Haushalte können Mieterhöhungen infolge von Luxusmodernisierungen finanziell oft nicht tragen und hätten u.a. erhebliche Schwierigkeiten, eine geeignete andere Wohnung auf dem ange-

spannten Münchner Mietwohnungsmarkt zu finden. Die Satzungserlasse der vergangenen Jahre zeigen sehr deutlich, dass die Abgrenzung der Erhaltungsgebiete so vorgenommen wurde, dass das Schutzziel der Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung gerade mit Blick auf den gewählten Umgriff erreicht werden kann.

- Unabhängig von den Ausführungen der gutachterlichen Stellungnahme wurde mit der Aktualisierung der Datenbasis auf das Berichtsjahr 2020 der Indikator „Privater Mietwohnungsbestand“ zur weiteren Begründung des Aufwertungspotenzials in das Indikatorenset aufgenommen. Dieser Indikator bildet den Anteil der Wohnungen privater Unternehmen und Einzeleigentümer\*innen im Hauseigentum in Gebäuden ab fünf Wohneinheiten ab. Aufwertungsaktivitäten im größeren Stil werden in diesen klassischen Mietwohnungsbeständen eher genutzt, als dies z.B. bei Wohnungen, die bereits nach Wohnungseigentumsgesetz aufgeteilt sind oder bei städtischen Wohnungsbeständen der Fall ist. Die Gefahr einer Luxusmodernisierung mit anschließender Umwandlung in Eigentumswohnungen ist bei diesen privaten Mietwohnungsbeständen besonders hoch. Damit legt das Referat für Stadtplanung und Bauordnung auch einen besonderen Fokus auf den o.g. Mietwohnungsbestand.
- In ihrer bisherigen, gängigen Praxis setzt die Landeshauptstadt München als Orientierungswert für die Mindestgröße eines Erhaltungssatzungsgebietes 1.500 Wohnungen an. Das Referat für Stadtplanung und Bauordnung hat bereits in der o.g. Sitzungsvorlage „Erhaltungssatzungen weiterentwickeln“ aus dem Jahr 2019 ausgeführt, dass das Baugesetzbuch auf keine bestimmte Größenordnung eines Erhaltungssatzungsgebietes abstellt, 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. Die tatsächlich notwendige Gebietsgröße ist 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 dabei 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. Das Referat für Stadtplanung und Bauordnung wird daher auch weiterhin an dem o.g. Orientierungswert von 1.500 Wohnungen grundsätzlich festhalten, eine starre Mindestgrenze wird damit aber gerade nicht eingeführt. Denn in begründeten Sonderfällen sind auch etwas kleinere Satzungsumgriffe nach Abwägung im Einzelfall möglich. Der Vergleich mit der Praxis der anderen deutschen Großstädte (siehe hierzu Anlage 2) zeigt zudem, dass es nur in Frankfurt am Main (mit einer deutlich geringeren Einwohner\*innenzahl der Gesamtstadt) geringfügig kleinere Erhaltungssatzungsgebiete gibt (mit 1.200 Wohnungen; die Schwankungsbreite variiert jedoch hier deutlich zwischen Gebietsgrößen von 1.200 bis 11.500 Wohnungen).

Festzuhalten bleibt, dass das Referat für Stadtplanung und Bauordnung die in der gutachterlichen Stellungnahme empfohlene Evaluierung der Ermittlung der „Wohnbevölkerung/Gebietsabgrenzung“ durchgeführt hat, jedoch keinen Anpassungsbedarf in der Methodik sieht.

## **b) Ermittlung des Aufwertungspotentials durch Feststellung der tatsächlichen Wohn-Ausstattungsstandards**

Die gutachterliche Stellungnahme führt aus (siehe Seite 40-43 der beigelegten Anlage 1), dass *„die Ermittlung des Aufwertungspotentials nicht über das Baualter eines Wohnungsbestands im Erhaltungssatzungsgebiet erfolgen dürfe, sondern über die Feststellung der tatsächlichen Wohn-/Ausstattungsstandards (die auch Modernisierungsmaßnahmen über den üblichen Ausstattungs- bzw. Mindeststandard hinaus erfassen). Denn auch Wohnungsbestände in Gebäuden vor 1949 können zwischenzeitlich aufgewertet sein.“*

Die gutachterliche Stellungnahme regt hierzu insbesondere die Durchführung von vertieften Ortsbegehungen an, verweist aber auch auf die hierfür notwendige Ausweitung des Personals in der Verwaltung, alternativ auf eine Vergabe dieser „Recherche vor Ort“, die die Bereitstellung entsprechender Finanzmittel erfordert.

### **Bewertung aus Sicht des Referats für Stadtplanung und Bauordnung:**

Aus Sicht des Referats für Stadtplanung und Bauordnung sind die o.g. Ausführungen der gutachterlichen Stellungnahme plausibel und nachvollziehbar (auch vor dem Hintergrund, dass die zur Ermittlung des Aufwertungspotentials verwendeten Unterindikatoren zum Baualter mit zunehmender Aufwertung des alten Gebäudebestands nur noch Hilfsfunktionen bzw. Indizwirkung haben könnten). Das Referat für Stadtplanung und Bauordnung wird daher seine Praxis anpassen und zukünftig die Daten zum Baualter der Gebäude und zur Umbauaktivität in Kombination auswerten. Diese Umstellung erfolgt im Rahmen der nächsten Datenaktualisierung (= im Herbst 2022 für den Datenstand zum 31.12.2021), so dass sie bei allen künftig anstehenden Betrachtungen zum (Neu-)Erlass von Erhaltungssatzungen Anwendung findet.

## **c) Aufwertungsindikator „Anteil der Wohnungen städtischer Wohnungsbaugesellschaften und Genossenschaften in Prozent“**

Die gutachterliche Stellungnahme hinterfragt, ob die Verwendung des Aufwertungsindikators „Anteil Wohnungen städtischer Wohnungsbaugesellschaften und Genossenschaften in Prozent“ nicht kontraproduktiv sei. Denn die Wohnungen städtischer Wohnungsbaugesellschaften und von Genossenschaften würden das Aufwertungspotenzial reduzieren / kompensieren, das in anderen Bereichen des jeweiligen Erhaltungssatzungsumgriffs gegeben sei. Diese Wohnungsbestände würden dadurch nicht nur die Wohnbevölkerung im Umgriff selbst schützen, sondern auch die Eigentümer\*innen, die Grundstücke und Gebäude in Gebieten mit Objekten der städtischen Wohnungsbaugesellschaften und Genossenschaften haben (siehe hierzu die Seiten 43/44 der beigelegten Anlage 1).

### **Bewertung aus Sicht des Referats für Stadtplanung und Bauordnung:**

Die in der gutachterlichen Stellungnahme aufgeworfenen Fragen verdeutlichen, dass die Wirkungsweise des bislang verwendeten Aufwertungsindikators „Anteil Wohnungen städtischer Wohnungsbaugesellschaften und Genossenschaften in Prozent“ in den einschlägigen Sitzungsvorlagen zum Erlass einer Erhaltungssatzung u.U. nicht leicht verständlich und nachvollziehbar dargestellt wurde. Das Referat für Stadtplanung und Bauordnung nahm dies zum Anlass und ergänzte bereits Ende 2021 den o.g. Aufwertungsindikator durch den neuen Indikator „privater Mietwohnungsbestand“. Dieser Indikator bildet den Anteil der Wohnungen privater

Unternehmen und Einzeleigentümer\*innen im Hauseigentum in Gebäuden an fünf Wohneinheiten an. Aufwertungsaktivitäten im größeren Stil werden in diesen klassischen Mietwohnungsbeständen eher genutzt, als dies z.B. bei Wohnungen, die bereits nach Wohnungseigentumsgesetz aufgeteilt sind oder bei städtischen Wohnungsbeständen der Fall ist. Die Gefahr einer Luxusmodernisierung mit anschließender Umwandlung in Eigentumswohnungen ist bei diesen privaten Mietwohnungsbeständen besonders hoch. Daher ist der neuer Indikator „privater Mietwohnungsbestand“ besonders geeignet, Aufwertungspotentiale abzubilden.

#### **d) Ergänzung des Indikatorensets der Landeshauptstadt München um die Kriterien „Wohndauer im Gebiet/Untersuchungsgebiet“ und „Einkommensverhältnisse im Gebiet/Untersuchungsgebiet“**

Die gutachterliche Stellungnahme führt aus, dass der Kriterienkatalog der Landeshauptstadt München um die Einzelindikatoren „Wohndauer im Gebiet/Untersuchungsgebiet“ und „Einkommensverhältnisse im Gebiet/Untersuchungsgebiet“ (siehe hierzu die Seiten 44/45 der beigefügten Anlage1) ergänzt werden sollte.

#### **Bewertung aus Sicht des Referats für Stadtplanung und Bauordnung:**

Eine Anpassung des verwendeten Indikatorenset der Landeshauptstadt München ist nicht notwendig, da beide Einzelindikatoren bereits im aktuellen Indikatorenset vorhanden sind. Im Rahmen der sog. Verdrängungsindikatoren werden bereits gegenwärtig die „mittlere Wohndauer in Jahren“, der „Anteil der Einwohner\*innen mit Wohndauer über 10 Jahren in %“ und der „Anteil der Haushalte mit Nettoeinkommen bis 2.000 Euro / Monat in %“ sowie der „Anteil der Haushalte mit einem Nettoeinkommen von 2.000 bis 4.000 Euro / Monat in %“ eingehend betrachtet. So kann ermittelt werden, ob bestimmte, besonders verdrängungsgefährdete Teilgruppen im zu betrachtenden Gebiet leben und welchem Druck, das Gebiet zu verlassen, diese Teilgruppen unterliegen.

#### **e) Einführung eines neuen Indikators „Mietbelastungsquote“**

Die gutachterliche Stellungnahme weist darauf hin, dass das Verdrängungspotential etwa in Berlin und in der Hansestadt Hamburg nach dem Nettoeinkommen und der Mietquote am Nettoeinkommen bestimmt wird. In der Regel werden in diesen beiden Städten dafür mittels Haushaltsbefragungen Einkommen und Mieten der Haushalte im jeweiligen Gebiet abgefragt und zu einer sog. Mietbelastungsquote verrechnet. Kommen bei Mieter\*innen, die an der Mietbelastungsobergrenze liegen (die gutachterliche Stellungnahme führt hierzu eine Größenordnung von 30-35% als mögliche Mietbelastungsobergrenze an, diese Werte werden regelmäßig sowohl in der Hansestadt Hamburg als auch in Berlin angesetzt und sind fester Bestandteil der dortigen Indikatorensets), über die allgemeinen Mietsteigerungen hinaus noch Mieterhöhungen wegen Modernisierungsaktivitäten hinzu, müssen diese Personengruppen preiswerteren Wohnraum in anderen Stadtvierteln suchen. Dies hat negative Auswirkungen für das gesamte Stadtgebiet zur Folge. Die gutachterliche Stellungnahme empfiehlt daher, „*die sog. Mietbelastungsquote als neuen Indikator in das Indikatorenset „Verdrängungspotential“ ohne Beschränkungen aufzunehmen*“ (siehe Seiten 45 bis 48 der beigefügten Anlage 1).

### **Bewertung aus Sicht des Referats für Stadtplanung und Bauordnung:**

Mietbelastungsquoten werden von einigen Städten als Indikator verwendet, um potenzielle Verdrängungsgefahren in den zu betrachtenden Gebiete abschätzen zu können. Hierbei werden durch Haushaltsbefragungen (meist Stichproben) Einkommen und Miete der Haushalte abgefragt und zu der o.g. Mietbelastungsquote „verrechnet“. Auf den ersten Blick erscheint der Indikator schlüssig, da vereinfacht dargestellt werden kann, ob die befragten Haushalte bei Mieterhöhungen infolge von Aufwertungsprozessen eine Mietbelastung zu tragen hätten, die sie sich finanziell nicht mehr leisten könnten. Der Indikator ist daher gut nachvollziehbar und findet auch im politischen Raum sowie in der Rechtsprechung Resonanz.

Jedoch verspricht sich das Referat für Stadtplanung und Bauordnung nur wenig neue Erkenntnisse aus der Verwendung des Indikators bei einer gleichzeitig sehr zeitaufwändigen und ressourcenbindenden Erhebung. Darüber hinaus sieht das Referat für Stadtplanung und Bauordnung auch deutliche inhaltliche Schwächen beim Kriterium der Mietbelastungsquote. Dementsprechend stünden **Kosten** und zeitlicher Aufwand in keinem vernünftigen Verhältnis zu dem zu erwartenden **Nutzen**:

- **Hohe Kosten:** Haushaltsbefragungen sind grundsätzlich sehr zeit- und kostenintensiv. In allen Erhaltungssatzungsgebieten müssten mit sog. geschichteten Stichproben, die je Gebiet einen Rücklauf von mindestens 500 Fragebögen (mit Aussagen zur Miet- und Einkommenshöhe) ermöglichen, Haushaltsbefragungen durchgeführt werden. Das weitere Stadtgebiet sollte zumindest mit einer 1 Prozent-Stichprobe erfasst werden um einen gesamtstädtischen Vergleichswert zu ermitteln. Die Schätzkosten für eine derart geschichtete gesamtstädtische Haushaltsbefragung liegen bei mindestens 500.000 Euro pro Befragung. Die Befragung sollte aus fachlicher Sicht im 2-jährigen Turnus durchgeführt werden.
- **Zeitliche Verzögerungen:** Die Dauer der (Vor-)Untersuchungen für den Erlass einer Erhaltungssatzung steigt durch die Durchführung von Haushaltsbefragungen erheblich an. Dies führt i.d.R. dazu (siehe hierzu die Praxis in Berlin), dass vor dem Satzungsbeschluss noch ein Aufstellungsbeschluss für die Ausweisung eines Erhaltungssatzungsgebietes gefasst wird. Folge dessen ist, dass Anträge auf Änderung, Nutzungsänderung oder Rückbau der baulichen Anlagen im Baugenehmigungsverfahren zur Sicherung der (künftigen) Erhaltungsziele für einen Zeitraum von bis zu 12 Monaten befristet zurückgestellt werden können. Damit wird verhindert, dass Investor\*innen, die durch die Haushaltsbefragungen „vorgewarnt“ sind, etwaige Aktivitäten an den baulichen Anlagen ggf. vorziehen. Die in Anlage 2 beigefügte Synopse zeigt sehr anschaulich, dass der Untersuchungszeitraum mit unter einem Jahr in München wesentlich kürzer ist als z.B. in Berlin und der Hansestadt Hamburg (über 2 bzw. ca. 3 Jahre), die entsprechende Haushaltsbefragungen durchführen.
- **Schwierigkeiten im Erhebungsdesign:** Die Erhebung von Miethöhen kann sehr aufwändig sein, wie die Mietspiegelerhebung deutlich macht. Die Angabe des Einkommens in Haushaltsbefragungen wird von vielen Haushalten verweigert.
- **Mietbelastungsquote nicht allein ausschlaggebend:** Auch ein neuer Indikator zur Mietbelastungsquote wäre lediglich ein (weiteres) Kriterium von gegenwärtig neun Unterkriterien zur Abschätzung der potenziellen Verdrängungsgefahr in einem Gebiet.

Dementsprechend wäre die Mietbelastungsquote nicht allein entscheidend für die Bewertung der potenziellen Verdrängungsindikatoren, sondern ist immer im Kontext mit den weiteren Indikatoren zu betrachten.

- Einkommensindikatoren sind besser geeignet:** Ausgehend von dem Mikrozensus 2018 und den Ergebnissen der Bürger\*innenbefragung von 2021 hat das Referat für Stadtplanung und Bauordnung die Miet- bzw. Wohnkostenbelastung für die Gesamtstadt näher betrachtet. Demnach haben 67,5% der Haushalte mit einem Einkommen bis 2.000 Euro eine kritische Mietbelastung (die bei einer Mietbelastungsquote von 35% angenommen wurde), bei den mittleren Einkommen von 2.000 Euro bis 4.000 Euro sind dies nur noch rund 25% der Haushalte. Es kann also davon ausgegangen werden, dass bei niedrigen Einkommen oftmals auch hohe Mietbelastungsquoten bestehen; sinnvoller als die haushaltsweise Erhebung von Mietbelastungsquoten ist daher die Betrachtung des Anteils der Haushalte mit niedrigen Einkommen, die bereits Bestandteil des derzeitigen Indikatorensets für den Erlass von Erhaltungssatzungen ist. Diese Ansicht teilt im Übrigen auch der Endbericht „Aussagekräftige Kriterien zum Erlass sozialer Erhaltungssatzungen“ der Empirica AG von Juni 2020, der im Auftrag des Vereins zur Förderung von Wohneigentum e.V. (Berlin) eine umfassende Studie erarbeitet hat. Auch diese Studie sieht im Äquivalenzeinkommen (siehe hierzu im Folgenden in Kapitel 3.f) den entscheidenden Indikator für die Abbildung einer Verdrängungsgefahr der Haushalte.
- Mietbelastungsquoten sind in Erhaltungssatzungsgebieten nicht überdurchschnittlich hoch:** Da der Mikrozensus eine repräsentative Befragung für das gesamte Stadtgebiet darstellt und die durchschnittlichen Mietbelastungsquoten für die einzelnen Einkommensgruppen abbildet, wurden diese Daten auf die im Indikatorenset der Erhaltungssatzungen verwendeten Einkommensklassen umgerechnet bzw. übertragen. Dabei hat sich gezeigt, dass der Durchschnittswert der Mietbelastungsquote in einem Erhaltungssatzungsgebiet wegen der Heterogenität der in einem Gebiet lebenden Haushalte wenig aussagekräftig und nicht überdurchschnittlich ist. Die Erhaltungssatzungsgebiete würden von einer Einführung des neuen Indikators „Mietbelastungsquote“ daher eher nicht „profitieren“.
- Mietbelastung und Verdrängungsgefahr** Haushalte mit niedrigen Einkommen sind bei einem Überschreiten der sog. Mietbelastungsquote potenziell verdrängungsgefährdet, Haushalte mit hohem Einkommen jedoch weniger. Ob eine hohe Mietbelastung dazu führt, dass ein Haushalt ausziehen muss oder erhebliche Einschränkungen des sonstigen Lebensstandards hat, ist daher maßgeblich vom Nettohaushaltseinkommen und der Haushaltsgröße abhängig. Das Nettoeinkommen stellt jedoch bereits einen Unterindikator zur Einschätzung der Verdrängungsgefahr in einem beabsichtigten Erhaltungssatzungsgebiet in der Landeshauptstadt München dar.  
Die Verdrängungsgefahr hängt auch von der jeweiligen Mietsituation ab. So sind z.B. Mieter\*innen städtischer Wohnungsgesellschaften nicht verdrängungsgefährdet, auch wenn sie niedrigere Einkommen haben. Dieser Umstand findet in der sog. Mietbelastungsquote jedoch keine Berücksichtigung.
- Newcomer versus Bestandsmieter:** Haushalte, die neu in eine Wohnung einziehen, haben oft höhere Mietbelastungen, da Wiedervermietungs- und Erstbezugsmieten standardmäßig über den langjährigen Bestandsmieten liegen. Somit haben insbeson-

dere Haushalte, die neu in ein Gebiet ziehen, höhere Mietbelastungen. Sie sind aber nicht verdrängungsgefährdet, sondern verdrängen eher.

- **Welche Mietbelastungsquote ist „kritisch“?** Die Festlegung einer „Obergrenze“, d.h. eines kritischen Werts, ab wann die Mietbelastung zu hoch ist, ist äußerst schwierig und variiert in der Regel zwischen 30% und 40%. Dabei müssen auch die Bezugsgrößen Miete (nettokalt, bruttokalt oder warm) und Haushaltseinkommen (netto, brutto, Einkommensbestandteile) klar definiert und in einer Befragung entsprechend differenziert abgefragt werden.

Einige dieser Argumente sind auch in der gutachterlichen Stellungnahme aufgeführt. Die gutachterliche Stellungnahme vermutet, dass auch *„bei Bezieher\*innen hoher Einkommen eine „Sättigungsgrenze“ zu sehen ist, die – so die Auffassung der Verfasser der gutachterlichen Stellungnahme – mit der o.g. Mietbelastungsobergrenze von 30% bis 35 % gleichzusetzen ist. Wird diese Grenze überschritten, entschließen sich auch solche Bewohner\*innen, ggf. in einen anderen Stadtteil von München umzuziehen, in dem noch preiswerterer Wohnraum zur Verfügung steht. Damit wird eine sog. Verdrängungskette ausgelöst, die für die Landeshauptstadt München genauso schädlich ist wie bei den Bewohner\*innen, deren „Resteinkommen“ nicht ausreicht, um den Lebensstandard zu halten.“*

Dabei handelt es sich jedoch um eine persönliche Einschätzung der Verfasser der gutachterlichen Stellungnahme. Eine Untermauerung durch entsprechende fachliche Studien liegt nicht vor.

Im Ergebnis schlägt daher das Referat für Stadtplanung und Bauordnung vor, zukünftig (d.h. für alle anstehenden Überprüfungen und Neuerlasse von Erhaltungssatzungsgebieten) die Aussagen zum Anteil der Haushalte mit einem Nettoeinkommen bis zu 2.000 € um einen Textbaustein zu den hohen Mietbelastungsquoten in dieser Einkommensgruppe zu ergänzen. Dies wurde in den letzten Beschlussvorlagen zum Erlass von Erhaltungssatzungen bereits berücksichtigt.

Die Einführung eines neuen Indikators „Mietbelastungsquote“ in das Datenset der Verdrängungsindikatoren wird aus den o.g. Gründen, insbesondere mangels personeller und finanzieller Ressourcen (Stichwort: Kosten-Nutzenverhältnis), der Verlängerung der Verfahrensdauer sowie den oben dargestellten inhaltlichen Einschränkungen, hingegen nicht für zielführend erachtet.

#### **f) Einführung einer Äquivalenzbetrachtung**

Die gutachterliche Stellungnahme (siehe Seite 48 der beigefügten Anlage 1) weist darauf hin, dass die sog. Äquivalenzbetrachtung die Möglichkeit bietet, die Kaufkraft unter Berücksichtigung unterschiedlicher Haushaltsgrößen und -strukturen in verschiedenen Teilen einer Kommune besser vergleichbar zu machen. Sie basiert auf der Annahme, dass sich innerhalb eines Haushalts durch gemeinsames Wirtschaften Einsparungen erzielen lassen und dass Kinder einen geringeren Bedarf haben. Hierfür wird die Kaufkraft in Abhängigkeit von Anzahl und Alter der Haushaltsmitglieder gewichtet.

### **Bewertung aus Sicht des Referats für Stadtplanung und Bauordnung:**

Auch das Referat für Stadtplanung und Bauordnung erkennt die Vorteile der sog. Äquivalenzbetrachtung an. Im Vergleich zu dem bislang im Rahmen des Datensets zur „Verdrängungsgefahr“ verwendeten Indikator „Kaufkraft in € je Einwohner\*in“ können durch eine Umstellung der Betrachtungsweise (Äquivalenzbetrachtung statt Pro-Kopf-Betrachtung) Gebiete mit niedrigen bis mittleren Haushaltsgrößen (wie z.B. das Gärtnerplatzviertel) realistischer eingeschätzt werden.

Konkret für das Gärtnerplatz-/Glockenbachviertel bedeutet das Folgendes: Während im Gärtnerplatz-/Glockenbachviertel die „Kaufkraft in € je Einwohner\*in“ um rund 29,3 % über dem städtischen Mittel lag, betrug diese Differenz bei der Äquivalenzbetrachtung nur noch 23,3 %. In der Tendenz fallen die Verdrängungsindikatoren im Gärtnerplatz-/Glockenbachviertel bei einer Umstellung auf die Äquivalenzbetrachtung etwas besser (bzw. weniger schlecht) aus. Das Referat für Stadtplanung und Bauordnung hat hierauf bereits reagiert und den Indikator „Kaufkraft in % des Vergleichsraums (LHM=100“ (statt der Pro-Kopf-Betrachtung) seit den vergangenen Beschlussvorlagen im Datenset zur Anwendung gebracht.

### **g) Erhaltungssatzungen „Gärtnerplatz/Glockenbachviertel“ und „Hohenzollernstraße“**

Die gutachterliche Stellungnahme führt knapp aus (siehe Seite 52 der beigefügten Anlage 1) , dass *„auf Basis der dargestellten Sach- und Rechtslage die begründete Aussicht besteht, dass der (erneute) Erlass von Erhaltungssatzungen sowohl im Gärtnerplatz-/Glockenbachviertel als auch in der Hohenzollernstraße möglich wäre. Dies müsste jedoch anhand der Parameter und auf Basis der konkreten Gebietsdaten geprüft werden.“*

### **Bewertung aus Sicht des Referat für Stadtplanung und Bauordnung:**

Das Referat für Stadtplanung und Bauordnung hat diese Prüfung vorgenommen und kann die ohne konkrete Datengrundlage erfolgte Inaussichtstellung der gutachterlichen Stellungnahme nur teilweise bejahen.

Im Rahmen der Anfang 2022 stattgefundenen fachlichen Prüfung der Erhaltungssatzung „Gärtnerplatz-/Glockenbachviertel“ durch das Referat für Stadtplanung und Bauordnung hat sich gezeigt, dass sich unter Anwendung des (auch anlässlich der gutachterlichen Stellungnahme) aktualisierten Indikatorenkatalogs (hinsichtlich der Indikatoren „Privater Mietwohnungsbestand“ und „Äquivalenzkaufkraft“) der Bereich „Gärtnerplatzviertel“ mit einem etwas vergrößerten Umgriff für den Erlass einer unbefristeten Erhaltungssatzung eignet (siehe hierzu ausführlich die Darstellung in der Sitzungsvorlage „Erlass von Erhaltungssatzungen nach § 172 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB in den Stadtbezirken 01 (Altstadt-Lehel) und 02 (Ludwigsvorstadt/Isarvorstadt“ für die Vollversammlung des Stadtrates vom 27.04.2022, Sitzungsvorlagen Nr. 20-26 / V 05629).

In Bezug auf die Erhaltungssatzung „Hohenzollernstraße“ kommt das Referat für Stadtplanung und Bauordnung zu dem Ergebnis, dass Teilbereiche der bisherigen Erhaltungssatzung „Hohenzollernstraße“ zusammen mit der bisherigen Erhaltungssatzung „Pündterplatz / Bonner Platz“ als neue Erhaltungssatzung „Pündterplatz“ zum unbefristeten Erlass vorgeschlagen werden können (siehe hierzu ausführlich die Sitzungsvorlage für den Ausschuss für Stadtpla-

nung und Bauordnung vom 06.07.2022 „Erlass von Erhaltungssatzungen nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB in den Stadtbezirken 04 (Schwabing West) und 12 (Schwabing-Freimann), Sitzungsvorlagen Nr. 20-26 / V 06395). Hinsichtlich der verbleibenden Teilbereiche (östlich der Kurfürstenstraße) gelangt das Referat für Stadtplanung und Bauordnung nach eingehender Prüfung der o.g. Ausführungen und Vorschläge der gutachterlichen Stellungnahme (insbesondere zur Ermittlung des Aufwertungspotenzials und der Verdrängungsgefahr) jedoch zu der fachlich-methodischen und rechtlichen Einschätzung, dass ein unbefristeter Neuerlass der Erhaltungssatzung nicht empfohlen werden kann. Aufgrund der Struktur der im o.g. Teilbereich wohnhaften Bevölkerung – auch unter Betrachtung der sog. Äquivalenzkaufkraft (und der grundsätzlichen Aussagen zur durchschnittlichen Mietbelastungsquote) – zeigt sich keine hinreichende Verdrängungsgefahr; zudem ist lediglich eine geringe Gentrifizierungsdynamik erkennbar. Obwohl in den o.g. Teilbereichen noch Aufwertungspotenzial vorhanden ist, eignen sich diese Teilbereiche in der Gesamtbetrachtung aller Indikatoren nicht für den unbefristeten Erlass einer Erhaltungssatzung nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB. Hierzu kann auch auf die Ausführungen der gutachterlichen Stellungnahme zum Indikatorenset verwiesen werden, wonach „*grundsätzlich alle 3 Datensets* (d.h. Aufwertungsindikatoren, Verdrängungsindikatoren und Gentrifizierungsdynamik) *für den Erlass einer Erhaltungssatzung sprechen müssen.*“ (siehe S. 49 der beigefügten Anlage 1). Ausweislich der erfolgten Darstellung in der o.g. Sitzungsvorlage ist dies jedenfalls für die Verdrängungsindikatoren und die Gentrifizierungsdynamik in den betroffenen Teilbereichen der bisherigen Erhaltungssatzung „Hohenzollernstraße“ nicht der Fall.

### 3.4. Auswirkungen der gutachterlichen Stellungnahme auf die Satzungspraxis

Im Ergebnis wirken sich die Empfehlungen und Überlegungen der gutachterlichen Stellungnahme auf die Satzungspraxis für den Erlass von Erhaltungssatzungen der Landeshauptstadt München daher wie folgt aus (siehe die folgende Kurzzusammenfassung in Tabellenform):

<b>Empfehlungen des Gutachters:</b>	<b>Bewertungen aus Sicht PLAN</b>	<b>Vorgehen PLAN:</b>	<b>Zeitschiene:</b>
Evaluierung des <b>Tatbestandsmerkmals „Wohnbevölkerung / Gebietsabgrenzung“</b>	konkrete Empfehlung an die LHM fehlt; aktuelles Indikatorenset der LHM betrachtet die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung bereits im Detail	keine weitere Veranlassung durch PLAN	-
<b>Ermittlung des Aufwertungspotentials durch Feststellung der tatsächlichen Wohn- / Ausstattungsstandards</b> (anstelle des Baualters der Gebäude)	Ausführungen sind nachvollziehbar und plausibel	Auswertung der Daten zum Baualter der Gebäude und zur Umbauaktivität in Kombination;	ab Winter 2022 abhängig von den zur Verfügung stehenden personellen und finanziellen Ressourcen
Indikator „Anteil Wohnungen städtischer Wohnungsbaugesellschaften und Genossenschaften in Prozent“	Wirkungsweise des Indikators scheint schwer verständlich	Ergänzung bzw. Ersatz durch neuen Indikator „Private Mietwohnungsbestände“	Anwendung des neuen Indikators bereits seit Herbst 2021

<b>Ergänzung</b> des Datensets der LHM durch die <b>Indikatoren „Wohndauer im Gebiet/Untersuchungsgebiet“ und Einkommensverhältnisse im Gebiet / Untersuchungsgebiet“</b>	bereits im Indikatorenset der LHM enthalten	keine Anpassungen am Indikatorenset der LHM notwendig	-
<b>Einführung</b> des neuen Indikators <b>„Mietbelastungsquote“</b>	kritischer Kosten-Nutzenaufwand  würde den Verfahrensablaufs deutlich verlängern	keine Aufnahme des Indikators in den aktuellen Kriterienkatalog der LHM (aber Ergänzung um einen Textbaustein zu hohen Mietbelastungsquoten)	-
<b>Einführung einer Äquivalenzbetrachtung</b> bei der Kaufkraft	Unterstützung seitens der LHM	Einführung der Äquivalenzbetrachtung im Rahmen der Verdrängungs-indikatoren	bereits seit 2022 angewendet

#### 4. Vergleich mit anderen Städten – Synopse

Zur besseren Vergleichbarkeit der im Gutachten dargestellten Praxen anderer Städte (u.a. hinsichtlich der Gesamtzahl an Einwohner\*innen, der Größe der Erhaltungssatzungsgebiete, der Prüfdauer bis zum Erlass der jeweiligen Erhaltungssatzung sowie den verwendeten Datengrundlagen und Indikatoren) wurde seitens des Referats für Stadtplanung und Bauordnung eine Synopse erstellt (siehe Anlage 2), die sowohl Unterschiede als auch Gemeinsamkeiten zwischen den benannten Städten in tabellarischer Form aufzeigt.

Nach vertiefter Betrachtung der Praxis anderer Städte lässt sich daraus für die Landeshauptstadt München Folgendes ableiten:

- künftig: Betrachtung der Baualtersklassen der Gebäude in Kombination mit den Umbauaktivitäten (siehe auch Ausführungen unter Kapitel 3.3b))  
Entwicklung eines Indikators zur ÖPNV-Erreichbarkeit
- Einführung eines Indikators zur Äquivalenzbetrachtung der Kaufkraft (=ersetzt die Pro-Kopf-Betrachtung der Kaufkraft; siehe auch Ausführungen oben unter Kapitel 3.3 f))
- Prüfung der Möglichkeit, Daten von SGB-II-Empfänger\*innen und weitere Sozialindikatoren kleinteilig zu erhalten.

#### 5. Fazit

Die gutachterliche Stellungnahme „zum Erhaltungssatzungsrecht der Landeshauptstadt München“ bestätigt grundsätzlich die Rechtsauffassung des Referats für Stadtplanung und Bauordnung, insbesondere zu den gesetzlichen Vorgaben für die sog. „Milieuschutzsatzungen“, dem gerichtlichen Prüfungsmaßstab und zu ausgewählten Fragestellungen im Kontext der Erhaltungssatzungen nach § 172 Abs. 1 Nr. 2 BauGB und die daran entwickelte Praxis zur Ermittlung und Begründung der Erhaltungssatzungsgebiete.

Darüber hinaus gibt sie Empfehlungen zum Indikatorenset der Landeshauptstadt München ab, die „*anlässlich des weiter zunehmenden Drucks auf den Wohnungsmarkt in München*“ auf eine „Nachschärfung“ des – auch nach Ansicht der gutachterlichen Stellungnahme – bewährten Indikatorensets der Landeshauptstadt München abzielt. Diese Empfehlungen wurden im Referat für Stadtplanung und Bauordnung eingehend diskutiert.

Im Ergebnis hat sich gezeigt, dass das Referat für Stadtplanung und Bauordnung

- die Empfehlung, das Aufwertungspotential über die Feststellung der tatsächlichen Wohn-/Ausstattungsstandards zu ermitteln, partiell aufgreifen kann. Dies geschieht durch eine Anpassung der Praxis (ab Winter 2022), indem die Daten zum Baualter der jeweiligen Gebäude und zur Umbauaktivität in Kombination ausgewertet werden.
- die Einführung des vorgeschlagenen Indikators „Mietbelastungsquote“ insbesondere aus Kosten-Nutzen- und Zeiterwägungen in das Datenset der Landeshauptstadt München nicht vorgesehen wird.
- statt dem Verdrängungsindikator „Kaufkraft in Euro pro Kopf/Jahr“ die Äquivalenzkaufkraft betrachtet. Dies schlägt sich in dem neuen Verdrängungsindikator „Kaufkraft in % des Vergleichsraumes (LHM=100)“ nieder, der den o.g. Indikator „Kaufkraft in Euro pro Kopf/Jahr“ ersetzt.

Unter Anwendung des modifizierten Indikatorensets konnte in 2022 der Erlass der Erhaltungssatzung „Gärtnerplatzviertel“ rechtssicher begründet werden. Teilbereiche der bisherigen Erhaltungssatzung „Hohenzollernstraße“ können hingegen – insbesondere mangels hinreichender Verdrängungsgefahr im untersuchten Gebiet – nicht zum erneuten, unbefristeten Erlass vorgeschlagen werden. Hier zeigt sich die Bedeutung der (abstrakten) Gefährdung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung, die § 172 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 BauGB im Rahmen einer Gesamtbetrachtung zwingend für den Erlass einer Erhaltungssatzung fordert.

Liegt eine solche Verdrängungsgefahr nicht vor, können auch die anderen Datensets („Aufwertungspotential“ und „Gentrifizierungsdynamik“) dies weder ersetzen noch kompensieren. Daher geht auch die gutachterliche Stellungnahme davon aus, dass Erhaltungssatzungen aufzuheben bzw. nicht mehr neu zu erlassen sind, wenn eine Gefährdung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung nicht mehr besteht. Der Fokus liegt hier auf der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung, nicht auf dem individuellen Mieter\*innenschutz. Gleichwohl kann sich aber aus den Erhaltungszielen bodenrechtlicher Art mittelbar ein Schutz bestehender Mietverhältnisse ergeben. Dem Referat für Stadtplanung und Bauordnung ist dieser Mechanismus bewusst; es nutzt jedoch – u.U. auch in Kombination mit anderen Instrumenten – alle rechtlich zulässigen Möglichkeiten, die Wohnbevölkerung vor Ort vor Verdrängung zu schützen.

### **Beteiligung der Bezirksausschüsse**

Die Bezirksausschuss-Satzung sieht in vorliegender Angelegenheit keine Beteiligung der Bezirksausschüsse vor. Die Bezirksausschüsse 1 – 25 erhalten Abdruck.

Dem Korreferenten, Herrn Stadtrat Bickelbacher, der zuständigen Verwaltungsbeirätin Frau Stadträtin Kainz und dem zuständigen Verwaltungsbeirat, Herrn Stadtrat Müller, ist ein Abdruck der Beschlussvorlage zugeleitet worden.

## II. Bekanntgegeben

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München  
Der / Die Vorsitzende

Die Referentin

Ober-/Bürgermeister/-in

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

## III. Abdruck von I. mit II.

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

## IV. WV Referat für Stadtplanung und Bauordnung – SG 3

zur weiteren Veranlassung.

Zu IV.:

1. Die Übereinstimmung vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.
2. An die Bezirksausschüsse 1 - 25
3. an das Kommunalreferat
4. an das Sozialreferat
5. An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung – SG 3
6. An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung – HA I
7. An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung – HA II
8. An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung – HA III
9. An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung – HA IV  
mit der Bitte um Kenntnisnahme.
10. Mit Vorgang zurück zum Referat für Stadtplanung und Bauordnung HA II/11  
zur weiteren Veranlassung.

Am

Referat für Stadtplanung und Bauordnung SG 3