

Öffentliche **Beschlussvorlage**

Vorlagen-Nr.:	V/0481/2017
Auskunft erteilt:	Frau Peuling-Heerstraß
Ruf:	492-6178
E-Mail:	Peuling-Heerstrass@stadt-muenster.de
Datum:	30.05.2017

Betrifft

Soziale Erhaltungssatzung (§ 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB) für Münster?
Auswertung des Milieuschutzhearings am 17.11.2016, inhaltliche Einschätzung und Empfehlung zum weiteren Vorgehen (Grundlage: Antrag der SPD-Fraktion an den Rat Nr. A-R/0038/2013 „Wohnen muss bezahlbar sein. Luxusmodernisierungen verhindern, neue Möglichkeiten im Bestand suchen“)

Beratungsfolge

21.06.2017	Ausschuss für Soziales, Stiftungen, Gesundheit, Verbraucherschutz und Arbeitsförderung	Vorberatung
28.06.2017	Ausschuss für Liegenschaften, Wirtschaft und strategisches Flächenmanagement	Vorberatung
06.07.2017	Ausschuss für Stadtplanung, Stadtentwicklung, Verkehr und Wohnen	Vorberatung
12.07.2017	Haupt- und Finanzausschuss	Vorberatung
12.07.2017	Rat	Entscheidung

Beschlussvorschlag:

I. Sachentscheidung:

1. Der Rat nimmt die Ergebnisse des Fachhearings 'Milieuschutz für Münster' am 17.11.2016 (Anlage 1) zur Kenntnis.
2. Der Rat nimmt zur Kenntnis, dass aufgrund der fachlichen Prüfung und Aufbereitung der Thematik (Vorlage 0715/2015) sowie der Ergebnisse des Hearings am 17.11.2016 die Fragestellung ‚Soziale Erhaltungssatzung für Münster?‘ in einem zweistufigen Verfahren beantwortet werden könnte: In einer ersten Stufe könnte mit der Vergabe einer Voruntersuchung geprüft werden, ob Verdachtsgebiete belastbar identifiziert werden können (Plausibilitätsprüfung). Nach Vorlage der Ergebnisse und einer möglichen Identifizierung von Verdachtsgebieten würden in Stufe 2 die Verfahrensschritte zur Einführung einer Sozialen Erhaltungssatzung für ein Pilotgebiet aufgenommen werden. Die Verwaltung empfiehlt dieses Vorgehen nicht.
3. Der Rat nimmt zur Kenntnis, dass bei positivem Votum zu dem in Ziffer 2 skizzierten Verfahren zusätzliche Aufwendungen mit kalkulierten Kosten für 0,5 Stellen zur Vorbereitung und Erstellung der Satzung sowie zum begleitenden Monitoring und 1,5 Stellen im Vollzug pro Satzungsgebiet sowie ca. 50.000,00 € für eine Voruntersuchung, 20.000,00 € je Repräsentativuntersuchung und eine jährliche Mittelbereitstellung im mittleren einstelligen Millionenbereich für das Vorkaufsrecht entstehen und entsprechende Haushaltsmittel bereitzustellen sind. Unabdingbare Voraussetzung

für den Einstieg in das 2-stufige Verfahren ist die Bereitstellung der o.g. zusätzlichen personellen und finanziellen Ressourcen im Haushaltsplan der Stadt Münster und die Schaffung der organisatorisch-strukturellen Rahmenbedingungen im Vorfeld der Vorbereitung und möglichen Umsetzung des Instrumenteneinsatzes.

4. Der Rat nimmt zur Kenntnis, dass die erforderlichen Personal- und Finanzressourcen zur Umsetzung des 2-stufigen Verfahrens zur Einführung einer sozialen Erhaltungssatzung in Münster in den beteiligten Ämtern im Haushalt nicht zur Verfügung stehen.
Bei positivem Votum beauftragt der Rat die Verwaltung, eine entsprechende organisatorische Struktur nach den jeweiligen fachlichen Zuständigkeiten zu erarbeiten und die personellen und finanziellen Mittel für das Haushaltsjahr 2018 ff. anzumelden.
5. Zur Identifizierung von Verdachtsgebieten wird als Monitoringinstrument im Sinne eines Frühwarnsystems für Milieuveränderungen ein Umwandlungskataster als weiterer Baustein eingeführt. Die Verwaltung wird hierzu regelmäßig über die Ergebnisse des Monitorings berichten, um auf dieser empirischen Grundlage Entscheidungen über die Notwendigkeit der Einführung einer Milieuschutzsatzung zu ermöglichen.
6. Der in der Anlage 2 beigefügte Ratsantrag Nr. A-R/0038/2013 „Wohnen muss bezahlbar sein. Luxusmodernisierungen verhindern, neue Möglichkeiten im Bestand suchen“ (Anlage 2) ist erledigt.

II. Finanzielle Auswirkungen:

Es entstehen der Stadt Münster keine unmittelbaren Kosten.

Begründung:

Antrags- und Beschlusslage

Mit Ratsbeschluss vom 16.03.2016 zum Änderungsantrag zur Vorlage 0715/2015 ‚Prüfergebnis zur Einführung des Instrumentes einer sozialen Erhaltungssatzung (Milieuschutzsatzung) für Münster und Handlungsempfehlungen‘ hat die Verwaltung den Auftrag erhalten, ein Expert*innenhearing zum Thema ‚Milieuschutzsatzung‘ durchzuführen. Dieses Hearing hat am 17.11.2016 stattgefunden. Weiterhin wurde die Verwaltung beauftragt, die Vorlage V/0715/2015 mit den durch das Hearing gewonnenen Ergebnissen anzupassen bzw. zu ergänzen und dem Rat erneut zur Entscheidung vorzulegen.

Zu 1:

Die Ergebnisse des Fachhearings „Milieuschutzsatzung für Münster?“ am 17.11.2016 sind in Anlage 1 aufbereitet. Sie wurden den Teilnehmenden des Hearings und den Ratsfraktionen mit Schreiben vom 28.12.2016 zeitnah zur Kenntnis gegeben.

Als wesentliche inhaltliche Essenz des Hearings wurde von der Verwaltung mitgenommen, dass das Instrument „Milieuschutzsatzung/Soziale Erhaltungssatzung“ (§ 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB) kein Allheilmittel ist, aber ein ergänzender Baustein in einem Gesamtportfolio von Maßnahmen zur Verbesserung der Wohnungsmarktsituation sein kann. In NRW kommt das Instrument in Kombination mit der am 17. März 2015 für die Dauer von zunächst 5 Jahren erlassenen Umwandlungsverordnung (UmwandVO) zum Einsatz und zeigt in diesem Kontext Wirkung. Durch die Kopplung der beiden Instrumente kann die Umwandlung von Wohnungen in Teileigentum sowie die Zusammenlegung von Wohnungen verhindert werden. Von den Teilnehmenden des Hearings wurde das Instrument weiterhin zur Förderung einer intensivierten Gesprächskultur zwischen verschiedenen Wohnungsmarktteuren eingeschätzt. In Bezug auf die Eindämmung bzw. Verhinderung von Modernisierungsvorhaben unterhalb der Schwelle von sogenannten „Luxusmodernisierungen“ ist es hingegen nicht zielführend. Da die Satzung ein städtebauliches Instrument ist, welches die Struktur der Bevölkerung schützen

soll, entfaltet sie keine mietschutzrechtliche Wirkung. Auch lassen sich Mietpreissteigerungen dadurch nicht verhindern.

Eine weitere Erkenntnis ist, dass die vielfältigen Ausnahmetatbestände des § 172 Absatz 4 BauGB die Wirksamkeit des Instruments stark einschränken bzw. teilweise sogar konterkarieren. Die Ausnahmetatbestände sind z. B.:

Eine Umwandlung ist ausnahmsweise zulässig,

- wenn sich der Eigentümer dazu verpflichtet, die Wohnung sieben Jahre lang nur an Mieter zu verkaufen,
- oder das Gebäude zum Zeitpunkt der Antragstellung nicht zu Wohnzwecken genutzt wird.

Eine Modernisierung ist zulässig,

- wenn damit eine Anpassung an die Mindestanforderungen der Energieeinsparverordnung erreicht werden soll,
- die Maßnahme der Herstellung des zeitgemäßen Ausstattungszustands einer durchschnittlichen Wohnung unter Berücksichtigung der bauordnungsrechtlichen Mindestanforderungen dient.

Ferner begründen Kriterien der wirtschaftlichen Zumutbarkeit sowie die Ansprüche Dritter Ausnahmetatbestände.

Besonders hervorgehoben sei hier der mit einer energetischen Sanierung einhergehende Zielkonflikt im Kontext der Aufwertungsthematik.

Im Fazit bleibt festzuhalten, dass die Beiträge und die Diskussion im Hearing die Aussagen und inhaltlichen Schlussfolgerungen der Verwaltung insbesondere mit Blick auf den hohen personellen und finanziellen Ressourceneinsatz im Vergleich zu der eher eingeschränkten Wirksamkeit einer Erhaltungssatzung gemäß Vorlage 0715/2015 gestützt haben.

Insbesondere wurde deutlich, dass es im Falle der Anwendung des Instrumentes zweier Voraussetzungen bedarf:

- klarer politischer, insbesondere energie-/wohnungspolitischer Vorgaben bezüglich der mit der Satzung zu verfolgenden Ziele und
- Sicherstellung personeller und finanzieller Ressourcen sowie der verwaltungsinternen Organisationsstruktur im Kontext der Aufgabenverteilung **vor Einstieg in die Vorbereitung und Umsetzung des Instrumenteneinsatzes.**

Zu 2:

Das Hearing hat gezeigt, dass eine soziale Erhaltungssatzung kein Allheilmittel ist, in Kombination mit der Umwandlungsverordnung NRW aber ein ergänzender Baustein in einem Gesamtportfolio von Maßnahmen zur Verbesserung der Wohnungsmarktsituation sein kann, wobei jedoch die vielfältigen unter Punkt 1 aufgeführten Ausnahmetatbestände zu berücksichtigen sind.

Im Jahr 2015 hat eine Masterarbeit unter Betreuung von Frau Prof. Pahl-Weber und Begleitung des AK ‚Wohnen in Münster‘ die Fragestellung ‚Urbane Wohngebiete zwischen Aufwertung und Verdrängung – eine Untersuchung zur Prüfung der Notwendigkeit und der Einsatzmöglichkeiten Sozialer Erhaltungssatzungen am Beispiel der Stadt Münster‘ untersucht.

Die inhaltliche Schlussfolgerung der Masterarbeit 2015 lautet, dass aktuell in Bezug auf die Notwendigkeit der Einführung einer Sozialen Erhaltungssatzung in Münster kein akuter Handlungsbedarf besteht. Trotz des in einigen Stadtteilen feststellbaren Aufwertungsdrucks durch überdurchschnittliche Modernisierungen, Grundrissveränderungen und Umwandlungen stellt die Arbeit in keinem Stadtteil Ausmaße einer problematischen Bevölkerungsveränderung fest, die bereits auf eine Verdrängung hinweisen könnte. Es wird festgehalten, dass in Münster bereits ein breites Set von flankierenden Instrumenten und Schutzregularien mit ähnlichen Schutzmechanismen wie die der Sozialen Erhaltungssatzung zur Verfügung stehen und Anwendung finden. Gleichwohl manifestiert die Masterarbeit aufgrund der Aufwertungstendenzen einen Beobachtungsbedarf für die Stadtteile Schützenhof, Hafen und Hansaviertel. Die abschließende Empfehlung zielt darauf ab, weitergehende Untersuchungen

unter Einbindung zusätzlicher Indikatoren, insbesondere Aufwertungsindikatoren, im Sinne eines Frühwarnsystems zu tätigen.

Auch liegen der Verwaltung mit dem Fokus auf die Stadtteile bisher keine belastbaren Erkenntnisse zu einzelnen Quartieren über signifikante Verdrängungsphänomene in Form einer geänderten Zusammensetzung der Wohnbevölkerung oder einer systematischen Verdrängung der Bewohnerschaft vor, die damit verbundene nachteilige städtebauliche Folgen erwarten lassen und somit den Erlass einer Satzung begründen würden.

Vor dem Hintergrund der derzeit vorliegenden Kenntnisse, des personalintensiven und konzentrierten Einsatzes zur Umsetzung der beschlossenen wohnungspolitischen Instrumente (siehe u.a. V/0107/2017, V/0215/2017) und der nur eingeschränkten aber sehr personal- und kostenintensiven Wirksamkeit des Instrumentes kann die Verwaltung auch im Kontext der Haushaltssanierung und Haushaltskonsolidierung den Einstieg in die Einführung einer sozialen Erhaltungssatzung für Münster nicht empfehlen.

Soll das Instrument ‚Soziale Erhaltungssatzung‘ in Kenntnis der eingeschränkten Wirksamkeit im Vergleich zu dem damit einhergehenden hohen personellen und finanziellen Aufwand für Münster weitergeprüft werden, so würde ein zweistufiges Vorgehen empfohlen. In Stufe 1 würde die Vergabe einer externen Untersuchung für den Stadtbezirk Mitte vorgeschlagen, um quartiersspezifische Hinweise auf einen möglichen Handlungsbedarf zur Einführung einer sozialen Erhaltungssatzung zu erhalten. Die Kosten dieser Voruntersuchung für den Stadtbezirk Münster-Mitte werden auf ca. 50.000,00 € geschätzt.

Für den Fall, dass die Untersuchung Verdachtsgebiete identifiziert, würde in der 2. Stufe für ein Pilotgebiet das Verfahren zur Einführung einer Erhaltungssatzung aufgenommen.

Für dieses Vorgehen ist es unabdingbare Voraussetzung, bereits im Vorfeld die umfänglichen personellen, finanziellen und organisatorischen Rahmenbedingungen zu schaffen, da im Falle der Identifizierung von Gebieten das Verfahren zur Einführung einer sozialen Erhaltungssatzung aufzunehmen ist.

Die Verwaltung weist darauf hin, dass bereits die Vergabe und Betreuung der Voruntersuchung nicht mit bestehenden Personal- und Finanzressourcen durchgeführt werden kann.

Zu 3:

Die personellen, finanziellen und strukturellen Konsequenzen für den Fall der Vorbereitung und Einführung einer Erhaltungssatzung sind nachfolgend aufgeführt. Grundlage der benannten Kennwerte sind die in Verbindung mit dem Vorkaufsrecht und der Umwandlungsverordnung zu erbringenden zusätzlichen Leistungen (Aufgabenkatalog/Workflow):

Vorbereitung des Erlasses (§ 172 BauGB):

- Plausibilitätsprüfung/städtebauliche Voruntersuchung von potentiellen innerstädtischen Verdachtsgebieten mit vorhandenen Daten,
- Aufstellungsbeschluss (optional),
- Durchführung vertiefende(r) Repräsentativerhebung(en) zwecks räumlicher Eingrenzung des/der potentiellen Erhaltungssatzungsgebiete(s),

Satzungserlass in Kombination mit der Umwandlungsverordnung,

Vollzug der Sozialen Erhaltungssatzung in Verbindung mit Vorkaufsrecht und Umwandlungsverordnung (§ 173 BauGB):

- Entwicklung von Kriterien für die Beurteilung der Anträge,
- Durchführung von Verwaltungsverfahren (Einzelprüfungen bei Genehmigung/Ablehnung, Prüfung und evtl. Anwendung des allgemeinen Vorkaufsrechts),
- Interessensausgleich, präventive Beratung,
- Kontrolle vor Ort /Bauaufsicht,

- Verfahren nach dem Ordnungswidrigkeitengesetz (Bußgeldverfahren) zur Ahndung von Verstößen,
 - evtl. Betreuung von Klageverfahren,
- Monitoring der Satzungsgebiete und ggf. neuer Verdachtsgebiete.

Der personelle und finanzielle Aufwand ist auf der Basis der Erfahrungen der Anwenderstädte beziffert und stellt damit Circa-Werte dar:

Personalaufwand:

0,5 Stellen zur Vorbereitung und Aufstellung der Satzung sowie zum begleitenden Monitoring und 1,5 Stellen pro Satzungsgebiet für den Vollzug inkl. Ausübung des Vorkaufsrechts;

Finanzmittelbereitstellung zur Anwendung des Vorkaufsrechtes (etwaige Fallzahlen und tatsächliche jährliche finanzielle Größenordnung lassen sich derzeit nicht einschätzen, grundsätzlich ist aber für die Wirksamkeit dieses Instrumentes eine jährliche Mittelbereitstellung im mittleren einstelligen Millionenbereich vorzusehen), für die Voruntersuchung zur Identifizierung von möglichen Verdachtsgebieten (ca. 50.000 €) sowie für etwaige vertiefende Repräsentativuntersuchungen (ca. 20.000 € pro Gebiet).

In der Stellen- und Haushaltsplanung der beteiligten Ämter stehen keine personellen und finanziellen Ressourcen zur Verfügung.

Zu 4:

Aufgrund der Notwendigkeit zur nachhaltigen Haushaltssanierung und –konsolidierung sieht die Verwaltung keine Möglichkeit bei einem positiven Votum, den Einstieg und die Umsetzung der Satzung zu finanzieren. Die Haushaltssituation lässt keinen Spielraum für unterjährige Mehrbelastungen ohne einen entsprechenden realistischen und akzeptablen Einsparvorschlag aus dem laufenden Haushalt sowie für neue Planstellen für freiwillige Aufgaben zu. Der Einstieg in die Umsetzung des Instrumentes „Milieuschutzsatzung“ würde eine solche freiwillige Aufgabe darstellen. Bei positivem Votum müssen die Mittel in der Haushaltsplanung 2018ff. bereitgestellt werden und die Verwaltung beauftragt werden, entsprechende personelle Organisationsstrukturen aufzubauen.

Zu 5:

Münster verfügt über einen sehr gut gepflegten kleinräumigen Datenbestand in Bezug auf zu betrachtende Bevölkerungsindikatoren, womit bereits viele notwendige Grundlagen zur Steuerungsunterstützung für anstehende Stadtteilentwicklungsprozesse geliefert werden und Hinweise auf Verdrängungsprozesse gegeben werden können. Auf dieser Basis liegen der Verwaltung keine Hinweise auf demografisch auffällige Bevölkerungsveränderungen in den Innenstadtstadteilen bzw. auf systematische Verdrängungsprozesse vor. Datenlücken bestehen jedoch auf Seiten der Aufwertungsindikatoren (u.a. Mietpreisniveau, Struktur der Gebäude).

Insbesondere die Anzahl der Umwandlungen steht im Kontext der Zielstellung, die Umwandlung von Mietwohnungen in Teileigentum zu verhindern, im Fokus der Betrachtung. In Münster liegt die Zahl der Umwandlungen für die Zonen 1 „Zentrum“, 2 „zentrumstern“, 3 „innerer Stadtrand“ (entspricht ungefähr Bezirk Mitte) im Gesamtdurchschnitt der Jahre 2010-2015 in einer Größenordnung bei ca. 100 Umwandlungen pro Jahr (vgl. Grundstücksmarktbericht 2016). Es sind jedoch aktuell noch keine differenzierteren Aussagen zu den von Umwandlung betroffenen Wohnungen auf kleinräumiger Ebene (v.a. Größenstruktur) möglich, die belastbare Rückschlüsse auf kleinräumigere Gefährdungsbereiche im Sinne von konkreten Quartieren ermöglichen würden.

Zum weiteren Vorgehen wird deshalb als zusätzlicher Baustein zum bisherigen Instrumentenbaukasten die Einführung eines Umwandlungskatasters empfohlen, welches im Sinne eines Frühwarnsystems die Transparenz über Quartiersentwicklungsprozesse insbesondere mit Blick auf Aufwertungsprozesse auf kleinräumiger Ebene erhöht.

I. V.

gez.
Denstorff
Stadtbaurat

Anlagen:

- Anlage 1: Niederschrift des Fachhearings 'Milieuschutz für Münster' am 17.11.2016
- Anlage 2: A-R/0038/2013 „Wohnen muss bezahlbar sein. Luxusmodernisierungen verhindern, neue Möglichkeiten im Bestand suchen“