

Vorkaufsrechte der Stadt in Zukunft konsequent nutzen
Empfehlung Nr. 20-26 / E 00167
der Bürgerversammlung des Stadtbezirkes 14 - Berg am Laim
am 14.07.2021

Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 06641

Kurzübersicht zum Beschluss des Kommunalausschusses vom 07.07.2022 (SB)
Öffentliche Sitzung

Anlass	Empfehlung aus der Bürgerversammlung des Stadtbezirks 14 - Berg am Laim am 14.07.2021
Inhalt	Der Stadtrat wird aufgefordert, Vorkaufsrechte in Zukunft konsequent zu nutzen.
Gesamtkosten/ Gesamterlöse	-/-
Entscheidungs- vorschlag	Der Empfehlung wird im Rahmen des rechtlich Zulässigen und finanziell Möglichen nachgekommen.
Gesucht werden kann im RIS auch unter:	Vorkaufsrecht, Erhaltungssatzungsgebiet, stadtweit
Ortsangabe	-/-

I. Vortrag der Referentin	1
1. Einführung	1
2. Erhaltungssatzunggebiete stadtweit ausweisen	2
3. Einführung eines flächendeckenden Umwandlungsvorbehaltes für Kommunen mit angespanntem Wohnungsmarkt	3
4. Flächendeckendes Vorkaufsrecht	4
5. Die Vorkaufsrechtspraxis nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) vom 09.11.2021	4
6. Fazit	5
7. Entscheidungsvorschlag	5
8. Beteiligung anderer Referate	5
9. Beteiligung der Bezirksausschüsse	6
10. Unterrichtung der Korreferentin und der Verwaltungsbeirätin	6
11. Beschlussvollzugskontrolle	6
II. Antrag der Referentin	6
III. Beschluss	6

Vorkaufsrechte der Stadt in Zukunft konsequent nutzen
Empfehlung Nr. 20-26 / E 00167
der Bürgerversammlung des Stadtbezirkes 14 - Berg am Laim
am 14.07.2021

Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 06641

3 Anlagen:

1. Beschluss der Vollversammlung/des Ausschusses für Stadtplanung und Bauordnung vom 24.07./18.07.2019, Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 14805
2. Beschluss der Vollversammlung/des Ausschusses für Stadtplanung und Bauordnung vom 24.07./18.07.2019, Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 15423
3. Empfehlung Nr. 20-26 / E 00167 der Bürgerversammlung des Stadtbezirkes 14 - Berg am Laim am 14.07.2021

Beschluss des Kommunalausschusses vom 07.07.2022 (SB)
Öffentliche Sitzung

I. Vortrag der Referentin

Die Bürgerversammlung des Stadtbezirkes 14 – Berg am Laim hat am 14.07.2021 die anliegende Empfehlung Nr. 20-26 / E 00167 beschlossen. Darin wird gefordert, Vorkaufsrechte der Stadt in Zukunft konsequent nutzen

1. Einführung

Vor dem Hintergrund weiterhin steigender Mieten und dadurch drohender Verdrängung der Wohnbevölkerung wird die Landeshauptstadt München (LHM) nach dem gegenständlichen Antrag aufgefordert, ihre Erhaltungssatzungen auf das gesamte Stadtgebiet auszuweiten und das Vorkaufsrecht konsequent auszuüben.

Kaum eine andere deutsche Großstadt engagiert sich so stark wie die LHM, um preiswerten Wohnraum zu erhalten, den städtischen Wohnungsbestand auszuweiten und den Neubau voranzutreiben. Am 27.10.2021 wurde das wohnungspolitische Handlungspro-

gramm „Wohnen in München VI (2017 – 2021)“, (Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 04237), vom Stadtrat bis 31.12.2022 verlängert. Neben der Förderung des Neubaus kommt darin der Wohnungsbestandspolitik eine zentrale Bedeutung zu. Die Sozialgerechte Bodennutzung (SoBoN) wurde mit Stadtratsbeschluss vom 28.07.2021 (Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 03932) in Teilen neu konzipiert, um den Herausforderungen am Münchner Mietwohnungsmarkt gerecht zu werden (sog. „Baukastenmodell“). Daneben nutzt die LHM zum Schutz der Wohnbevölkerung nicht nur das Instrument der Erhaltungssatzung, sondern insbesondere auch den Vollzug des Verbots der Zweckentfremdung von Wohnraum, die städtische Mietberatung, die Fortführung des qualifizierten Mietspiegels und das Konzept der Sozialen Mietobergrenzen.

Erhaltungssatzungen kommen dabei in der LHM bereits seit über 30 Jahren zum Einsatz. Das Instrument und der verwendete Indikatorenkatalog zur Festlegung der Gebiete werden fortlaufend weiterentwickelt, um Veränderungen, die den Gebäudebestand oder die Bevölkerungsstruktur betreffen, berücksichtigen zu können. Aktuell gibt es in der LHM 37 Erhaltungssatzungen, in denen etwa 334.600 Einwohner_innen in rund 192.400 Wohnungen leben (Stand: 15. Mai 2022).

Das Vorkaufsrecht in Erhaltungssatzungsgebieten – neben den Genehmigungsvorbehalten für Modernisierungsmaßnahmen und Aufteilung in Wohnungseigentum das weitere mit der Erhaltungssatzung verbundene Handlungsinstrument – wurde allein in den letzten fünf Jahren (01/2017 bis 05/2022) 51 mal ausgeübt. In 102 Fällen wurde eine Abwendungserklärung erzielt. Dies schützt 2.684 Wohneinheiten mit insgesamt 159.898 m² Wohnfläche (Stand 09.05.2022). So konnte auch das Vorkaufsrecht zumindest in der Vergangenheit einen wichtigen Beitrag zum Schutz der betroffenen Stadtviertel leisten.

2. Erhaltungssatzungsgebiete stadtweit ausweisen

a) Entscheidung zur stadtweiten Erhaltungssatzung

Mit Stadtratsantrag Nr. 14-20 / A 04442 vom 18.09.2018 wurde das Referat für Stadtplanung und Bauordnung (PLAN) gebeten zu prüfen, welche Schritte und bundesgesetzlichen Änderungen erforderlich wären, um die Schutzmöglichkeiten von Erhaltungssatzungsgebieten auf das ganze Stadtgebiet der LHM ausweiten zu können. Das PLAN kommt dabei zu der Auffassung, dass die geltende Rechtslage die Ausweisung einer Erhaltungssatzung auf das gesamte Stadtgebiet nicht zulasse. Hierfür bedürfe es der Änderung der bundesgesetzlichen Regelungen im BauGB. Für die ausführliche Begründung wird auf den (öffentlichen) Beschluss des Ausschusses für Stadtplanung und Bauordnung vom 18.07.2019 und der Vollversammlung vom 24.07.2019, (Sitzungsvorlagen Nr. 14-20 / V 14805), verwiesen (vgl. **Anlage 1, Ziff. 2.1**).

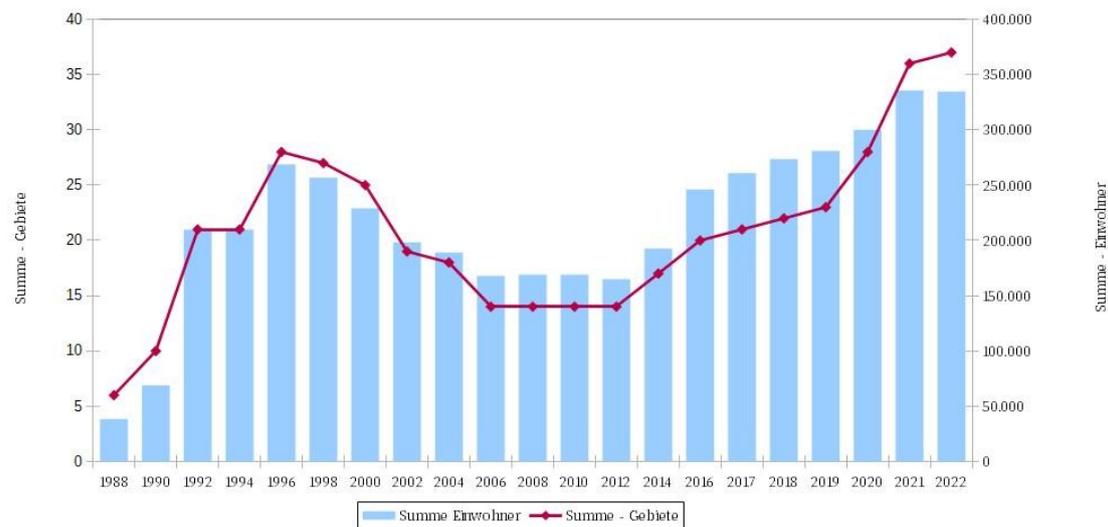
Die dem Beschluss vom 18.07.2019 zugrunde liegenden gesetzlichen Regelungen haben sich seither nicht geändert, so dass nach Mitteilung des PLAN die stadtweite Ausweisung eines Erhaltungssatzungsgebietes nach wie vor rechtlich nicht zulässig ist.

b) Ausweitung des Anwendungsbereichs der Erhaltungssatzung

Die Kriterien für den Erlass von Erhaltungssatzungen werden fortlaufend überprüft und ggf. an die aktuelle Situation auf dem Wohnungsmarkt angepasst. Grundlegend wurden

die Methodik und der Kriterienkatalog mit dem Beschluss der Vollversammlung vom 24.07.2019 „Erhaltungssatzungen weiterentwickeln“, (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 15423), aktualisiert und weiterentwickelt. Beschreibungen zu den Indikatoren und Datengrundlagen sind dem o.g. Beschluss zu entnehmen (vgl. **Anlage 2**). Ergänzend wurden seit 2020 mehrere Anpassungen vorgenommen, wie z. B. die Aufnahme des Indikators „Privater Mietwohnungsbestand“ oder die Weiterentwicklung des Indikators „Kaufkraft in Euro pro Kopf/Jahr“, um die Erfassung der betroffenen Bevölkerungsteile weiter zu verbessern. So können die Kriterien für den Erlass bzw. die Aufrechterhaltung oder Ausweitung einer Erhaltungssatzung mit den aktuellen Entwicklungen Stand halten.

c) Entwicklung der Erhaltungssatzungsgebiete



Seit dem Jahr 2012 erhöhte sich die Anzahl der Erhaltungssatzungsgebiete kontinuierlich (vgl. Abbildung oben). So wurden in den letzten drei Jahren zusätzlich 32.000 Wohnungen mit mehr als 50.000 Einwohner_innen unter Schutz gestellt.

3. Einführung eines flächendeckenden Umwandlungsvorbehaltes für Kommunen mit angespanntem Wohnungsmarkt

Bei einem Umwandlungsvorbehalt darf die Umwandlung von Mietwohnungen in Wohneigentum nur nach entsprechender Genehmigung erfolgen, weil allein die Begründung von Wohnungs- beziehungsweise Teileigentum eine Verdrängungsgefahr für die betroffenen Mieter_innen darstellen könnte .

a) Umwandlungsvorbehalt in Erhaltungssatzungsgebieten

In Erhaltungssatzungsgebieten gibt es einen solchen Genehmigungsvorbehalt bereits. Die Bayerische Staatsregierung hat von ihrer Möglichkeit Gebrauch gemacht, Rechtsverordnungen mit einer Gültigkeitsdauer von höchstens fünf Jahren zu erlassen, nach welchen die Begründung von Wohnungs- oder Teileigentum an Gebäuden, die sich in einem Erhaltungssatzungsgebiet befinden und zu Wohnzwecken dienen, einer Genehmigung bedarf (§ 172 Abs. 1 Satz 4 Baugesetzbuch (BauGB)). Sie hat die Verordnung zur Durchführung des Wohnungsrechts und des Besonderen Städtebaurechts (DVWoR) erlassen, die zum 01.03.2014 in Kraft getreten ist. Sie regelt diesen Genehmigungsvorbehalt. Die

Geltungsdauer von § 5 DVWoR wurde von der bayerischen Staatsregierung am 15.05.2018 bis zum 28.02.2024 verlängert. Dadurch sollen spekulative Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen und damit verbundene Luxusmodernisierungen und Verdrängungsprozesse verhindert werden. Aus Sicht der LHM ist dies ein wichtiges Instrument zum Schutz der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung im jeweiligen Stadtviertel.

b) Flächendeckender Umwandlungsvorbehalt

Darüber hinaus sollen die nicht im Umgriff einer Erhaltungssatzung lebenden, aber trotzdem von Verdrängungsprozessen und einer zunehmenden Gentrifizierung betroffenen Mieter_innen vor einer Verdrängung durch Umwandlung in Wohnungseigentum geschützt werden. Nach § 201 a Abs. 1 BauGB haben die Landesregierungen die Möglichkeit, per Verordnung Gebiete mit einem angespannten Wohnungsmarkt zu definieren. Ist ein solches Gebiet definiert und wurde eine weitere Rechtsverordnung durch die Landesregierung nach § 250 BauGB erlassen, darf dort gemäß § 250 Abs. 1 BauGB ebenfalls Wohnungs- bzw. Teileigentum erst nach einer Genehmigung begründet werden.

Das Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr bereitet derzeit den Erlass der Rechtsverordnung nach § 201a BauGB vor. Wie nicht anders zu erwarten war, wird die LHM zu den Gebieten mit angespannter Wohnungssituation zählen. Aus Sicht der LHM ist aus den o.g. Gründen der Erlass einer Verordnung nach § 250 Abs. 1 BauGB dringend erforderlich.

4. Flächendeckendes Vorkaufsrecht

Das gesetzliche Vorkaufsrecht im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung kann ebenfalls ein zentraler Baustein des Milieuschutzes sein. Es kann den Erhalt preiswerten Wohnraumes für die vorhandene Wohnbevölkerung grundsätzlich effektiv ermöglichen (s. dazu auch unter Ziffer 5). Soll ein solches Vorkaufsrecht mit einer solchen Zielsetzung auch **außerhalb** der Erhaltungssatzungsgebiete angewendet werden können, müsste allerdings die geltende Rechtslage geändert werden. In der aktuellen Gesetzeslage ist es nicht vorgesehen. Es sei jedoch bereits an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass ein derart umfassendes Vorkaufsrecht zwangsläufig zu einer erheblichen Inanspruchnahme des städtischen Haushalts führen würde, selbst dann, wenn – soweit möglich – von der Preislimitierung Gebrauch gemacht würde. Für weitere Details s. **Anlage 1, Ziff. 2.3.**

5. Die Vorkaufsrechtspraxis nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) vom 09.11.2021

In Erhaltungssatzungsgebieten war das Vorkaufsrecht bis zur Entscheidung des BVerwG vom 09.11.2021 (Az.: 4 C 1.20) von zentraler Bedeutung für den Milieuschutz in München. Mit ihm wurde bis November 2021 erfolgreich das Ziel verfolgt, die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung in diesen Gebieten zu erhalten sowie Verdrängungs- und Gentrifizierungsprozessen entgegenzuwirken.

Die Münchner Vorkaufsrechtspraxis wurde jedoch durch Urteil des BVerwG vom 09.11.2021 erheblich eingeschränkt. Eine Ausübung ist nun mit Ausnahme von Sonderfällen in der Regel nicht mehr möglich. Der Grund hierfür ist, dass eine Regelung im

BauGB, die die Ausübung des Vorkaufsrechts unter bestimmten Voraussetzungen ausschließen kann, vom BVerwG – anders als von der bisher herrschenden Meinung – so interpretiert wurde, dass sie der Ausübung in vielen Fällen entgegensteht.

Es folgte eine immer noch andauernde, intensive bundesweite Abstimmung der Vorkaufsrechtsstelle des Kommunalreferates auf fachlicher Ebene zur „Reaktivierung“ des Vorkaufsrechts. Die LHM beteiligte sich mit Schreiben vom 26.01.2022 an einer gemeinsamen Initiative der drei bundesweit größten Städte Berlin, Hamburg und München zur Stärkung des gemeindlichen Vorkaufsrechts in Erhaltungssatzungsgebieten. Mit Beschluss vom 08.04.2022 forderte der Bundesrat die Bundesregierung auf, „schnellstmöglich“ einen Gesetzentwurf in den Deutschen Bundestag einzubringen, mit dem Ziel einer effektiven und zweckentsprechenden Nutzung des Vorkaufsrechts in Erhaltungssatzungsgebieten durch die Kommunen.

Ein entsprechender Gesetzesentwurf (Referentenentwurf) des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen zur Änderung der Regelungen zum Vorkaufsrecht in Erhaltungssatzungsgebieten liegt seit Mitte April vor. Nach Abstimmung innerhalb der Bundesregierung soll der Deutsche Bundestag mit dem sich daraus ergebenden Entwurf befasst werden. Das Ergebnis des Gesetzgebungsverfahrens lässt sich nicht voraussagen. Die LHM erwartet jedoch und fordert, dass das Vorkaufsrecht wieder besser nutzbar gemacht wird.

6. Fazit

Die künftige Entwicklung des Vorkaufsrechts, insbesondere in Erhaltungssatzungsgebieten, obliegt aktuell den politischen Entscheidungsträgern auf Bundesebene und bleibt daher zunächst offen. Die LHM setzt sich sowohl auf politischer als auch auf fachlicher Ebene mit Nachdruck dafür ein, dass das Vorkaufsrecht in Erhaltungssatzungsgebieten wieder nutzbar gemacht wird und erneut ein starkes städtebauliches Instrument des Milieuschutzes darstellen kann.

Im Rahmen des rechtlich Zulässigen und finanziell Möglichen nutzt die LHM ihre Möglichkeiten konsequent. Sie schützt mittels Vorkaufsrecht – soweit nach der Entscheidung des BVerwG noch möglich – , mit den Genehmigungsvorbehalten bei geplanten Modernisierungsmaßnahmen und Aufteilungen in Wohnungseigentum, dem Verbot von Luxusmodernisierung und Zweckentfremdung und vielem mehr unmittelbar und auch mittelbar Mieter_innen vor Verdrängung.

7. Entscheidungsvorschlag

Der Empfehlung Nr. 20-26 / E 00167 der Bürgerversammlung des Stadtbezirkes 14 - Berg am Laim am 14.07.2021 „Vorkaufsrechte der Stadt in Zukunft konsequent nutzen“ wird im Rahmen des rechtlich Zulässigen und finanziell Möglichen nachgekommen.

8. Beteiligung anderer Referate

Die Sitzungsvorlage ist mit dem PLAN abgestimmt.

Das Sozialreferat erhält einen Abdruck zur Kenntnisnahme.

9. Beteiligung der Bezirksausschüsse

In dieser Angelegenheit besteht kein Anhörungsrecht eines Bezirksausschusses.

10. Unterrichtung der Korreferentin und der Verwaltungsbeirätin

Der Korreferentin des Kommunalreferates, Frau Stadträtin Anna Hanusch, und der Verwaltungsbeirätin, Frau Stadträtin Nicola Holtmann, wurde ein Abdruck der Sitzungsvorlage zugeleitet.

11. Beschlussvollzugskontrolle

Diese Sitzungsvorlage soll nicht der Beschlussvollzugskontrolle unterliegen, weil die Angelegenheit mit dieser Beschlussvorlage erledigt ist.

II. Antrag der Referentin

1. Der Empfehlung Nr. 20-26 / E 00167 der Bürgerversammlung des Stadtbezirkes 14 - Berg am Laim am 14.07.2021 „Vorkaufsrechte der Stadt in Zukunft konsequent nutzen“, wird im Rahmen des rechtlich Zulässigen und finanziell Möglichen nachgekommen.
2. Die Empfehlung Nr. 20-26 / E 00167 der Bürgerversammlung des Stadtbezirkes 14 - Berg am Laim am 14.07.2021 ist damit gemäß Art.18 Abs. 4 der Gemeindeordnung behandelt.
3. Diese Sitzungsvorlage unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss

nach Antrag

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Die Vorsitzende

Die Referentin

Verena Dietl
3. Bürgermeisterin

Kristina Frank
Berufsmäßige Stadträtin

- IV. Abdruck von I. mit III.
über das Direktorium HAII/V – Stadtratsprotokolle
an das Revisionsamt
an das Direktorium – Dokumentationsstelle
an die Stadtkämmerei
z.K.
- V. Wv. Kommunalreferat - Recht und Verwaltung -

Kommunalreferat

- I. Die Übereinstimmung vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.
- II. An das
Direktorium HA II/V2 – BA-Geschäftsstelle Ost (3-fach)
Referat für Stadtplanung und Bauordnung HA III
Sozialreferat
z.K.

Am _____