

Umgang mit unbebauten Grundstücken bzw. Grundstücken mit gewerblich genutzten Objekten in Erhaltungssatzungsgebieten

Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 09515

Kurzübersicht zum Beschluss des Kommunalausschusses vom 12.10.2023 (VB)
Öffentliche Sitzung

Anlass	Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 09.11.2021 (BVerwG; Az. 4 C 1.20) zur Vorkaufsrechtspraxis in Erhaltungssatzungsgebieten: Fortschreibung des Beschlusses des Stadtrates vom 15.12.2021 (Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 05277).
Inhalt	Inhalte der Entscheidung des BVerwG vom 09.11.2021 sowie Umgang und Folgen daraus für die Münchner Vorkaufsrechtspraxis in Erhaltungssatzungsgebieten bezogen auf die Fallgruppen der unbebauten Grundstücke sowie Grundstücke mit gewerblich genutzten Objekten.
Gesamtkosten/ Gesamterlöse	./.
Entscheidungsvorschlag	Änderung der Ausübungskriterien bei Vorkaufsrechten in Erhaltungssatzungsgebieten bezogen auf die Fallgruppen der unbebauten Grundstücke sowie Grundstücke mit gewerblich genutzten Objekten.
Gesucht werden kann im RIS auch unter:	Vorkaufsrecht, Erhaltungssatzungen, Urteil Bundesverwaltungsgericht, unbebaute Grundstücke, gewerblich genutzte Objekte
Ortsangabe	./.

I. Vortrag der Referentin	1
1. Anlass	1
2. Kurzinhalt Grundsatzbeschluss vom 10.04.2019 (Anlage 2)	2
3. Inhalt des Urteils des BVerwG vom 09.11.2021	2
4. Auswirkungen des Urteils des BVerwG vom 09.11.2021	3
4.1 Unbebaute Grundstücke	3
4.2 Bestimmte bebaute Grundstücke mit gewerblicher Nutzung	4
5. Ausblick auf Änderung der Rechtslage	5
6. Überblick über die Statistik zu unbebauten Grundstücken und bestimmter gewerblich genutzter Grundstücke seit dem Grundsatzbeschluss vom 10.04.2019 (Anlage 2)	5
7. Fazit und Handlungsempfehlung	6
8. Beteiligung anderer Referate	6
9. Beteiligung der Bezirksausschüsse	6
10. Unterrichtung der Korreferentin und der Verwaltungsbeirätin	6
11. Beschlussvollzugskontrolle	7
II. Antrag der Referentin	7
III. Beschluss	8

Umgang mit unbebauten Grundstücken bzw. Grundstücken mit gewerblich genutzten Objekten in Erhaltungssatzungsgebieten

Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 09515

2 Anlagen:

- I. Stadtratsbeschluss vom 15.12.2021 (Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 05277)
- II. Stadtratsbeschluss vom 10.04.2019 (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 14193)

Beschluss des Kommunalausschusses vom 12.10.2023 (VB)

Öffentliche Sitzung

I. Vortrag der Referentin

1. Anlass

Anlass ist die Ergänzung des Stadtratsbeschlusses vom 15.12.2021 (Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 05277; **Anlage 1**) über die Auswirkungen des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG; Az. 4 C 1.20) vom 09.11.2021 auf die Vorkaufsrechtspraxis in Erhaltungssatzungsgebieten (EHS-Gebieten). Der Schwerpunkt der Beschlussvorlage lag auf der – gemessen an der Fallzahl – mit Abstand relevantesten und damit drängendsten zu regelnden **Fallgruppe der mit Wohngebäuden bebauten Grundstücke** in EHS-Gebieten. Hierbei kommt eine Ausübung derzeit grundsätzlich nur in Betracht, wenn das Objekt überwiegend nicht bewohnt ist.

Bei zwei weiteren, in der Praxis seltener vorkommenden Fallgruppen der städtischen Vorkaufsrechtspraxis in EHS-Gebieten hat der Stadtrat beschlossen, dass sie einer weitergehenden Prüfung und stadtinternen Abstimmung bedürfen, ob das besagte Urteil des BVerwG vom 09.11.2021 auch auf diese Auswirkungen hat. Es handelt sich hierbei um die Fallgruppen der

- **unbebauten Grundstücke** (nicht zu verwechseln mit den Vorkaufsrechtstatbeständen zu planungsrechtlich relevanten unbebauten Grundstücken im Innen- und Außenbereich) und

- **bestimmter Grundstücke mit gewerblicher Nutzung.**

Der Stadtrat hatte die städtische Vorkaufsrechtspraxis in EHS-Gebieten mit Grundsatzbeschluss vom 19.04.2019 (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 14193; **Anlage 2**), also weit vor dem Urteil des BVerwG, auf diese Fallgruppen ausgeweitet. Die umfassende Prüfung, ob das Urteil des BVerwG vom 09.11.2021 auf diese Auswirkungen hat, wurde nun abgeschlossen. Dabei wurde auch die Expertise von anderen Anwenderstädten einbezogen. Mit dieser Beschlussvorlage soll nun das Prüfergebnis mitgeteilt und das künftige Vorgehen vorgeschlagen werden. Der die obigen beiden Fallgruppen betreffende Grundsatzbeschluss vom 10.04.2019 (Anlage 2) soll vor dem Hintergrund der geänderten Rechtslage durch das Urteil des BVerwG vom 09.11.2021 mit heutigem Beschluss geändert werden.

2. Kurzzinhalt Grundsatzbeschluss vom 10.04.2019 (Anlage 2)

Der Grundsatzbeschluss vom 10.04.2019 (Anlage 2) erstreckte die Vorkaufsrechtspraxis in EHS-Gebieten auf

- den Verkauf **unbebauter** Grundstücke oberhalb einer Mindestschwelle an möglichem Wohnbaurecht (600 m² Geschossfläche) und auf
- **gewerblich genutzte Grundstücke** oberhalb einer Mindestschwelle an möglichem Wohnbaurecht **ausnahmsweise dann, wenn Anzeichen für einen bevorstehenden Abriss oder eine mögliche Umnutzung in Wohnraum** mit nur einfachen baulichen Mitteln vorliegen oder nur Gebäude mit einem Bruttorauminhalt von weniger als 75 m³ vorhanden sind.

Von diesen Ausnahmen abgesehen, ist durch den Grundsatzbeschluss vom 10.04.2019 festgelegt, dass **kein Eingriff** in laufendes Gewerbe erfolgt.

3. Inhalt des Urteils des BVerwG vom 09.11.2021

Streitgegenständliche Rechtsnorm bei der Entscheidung des BVerwG vom 09.11.2021 war der Ausschlussstatbestand des § 26 Nr. 4 Baugesetzbuch (BauGB) im Kontext des Vorkaufsrechts (VKR) in EHS-Gebieten. Danach ist ein VKR ausgeschlossen, wenn das in Rede stehende Grundstück zum Zeitpunkt der Entscheidung über die Ausübung entsprechend den Zielen und Zwecken der Erhaltungssatzung (Erhalt der angestammten Wohnbevölkerung) bebaut ist und genutzt wird und eine auf ihm errichtete bauliche Anlage keine sanierungsrechtlich relevanten Missstände oder Mängel aufweist.

Dabei stellte das BVerwG – entgegen der bis zur Entscheidung des BVerwG herrschenden Rechtsmeinung – fest, dass es bei der Beurteilung der erhaltungssatzungskonformen Nutzung **auf die derzeitige Nutzung durch die Verkäuferseite** im Zeitpunkt der Entscheidung über die Ausübung des VKR ankomme. Die **künftige Nutzung** durch den bzw. die Käufer_in dürfe **keine Berücksichtigung** finden (vgl. zu Inhalt und Reichweite der Entscheidung des BVerwG vom 09.11.2021: Ziff. 4 des Stadtratsbeschlusses vom 15.12.2021, Anlage 1).

4. Auswirkungen des Urteils des BVerwG vom 09.11.2021

4.1 Unbebaute Grundstücke

Die vorliegend zu betrachtende Fallgruppe der **unbebauten** Grundstücke in EHS-Gebieten war **nicht** Gegenstand der konkreten Einzelfallentscheidung des BVerwG vom 09.11.2021. Der erwähnte Ausschlussstatbestand gilt nach seinem Wortlaut auch nicht unmittelbar für unbebaute Grundstücke, da er – wie oben erwähnt – ein **bebautes** Grundstück voraussetzt. Gleichwohl gilt das Folgende:

Mit dem Ausschlussstatbestand konkretisiert der Gesetzgeber einen Sachverhalt, in dem typischerweise das für die Ausübung eines VKR zwingend erforderliche Wohl der Allgemeinheit **nicht vorliegt**. Dies hat nach der weiteren Rechtsprechung des BVerwG zur Folge, dass bei Sachverhalten wie hier (unbebaute Grundstücke, die zwar nach dem Wortlaut nicht unmittelbar von dem Ausschlussstatbestand erfasst werden), dennoch dessen zugrundeliegende gesetzgeberische Wertung bei der Prüfung des Allgemeinwohls zu berücksichtigen ist. Diese Wertung besteht in diesem Falle darin, dass eine Ausübung bei **erhaltungssatzungskonformer Ist-Nutzung nicht** möglich ist, unabhängig davon, ob das Grundstück bebaut ist oder nicht.

Aus dieser Rechtsprechung im Ganzen ergeben sich auch für die vorliegend zu betrachtenden VKR-Fälle mit **unbebauten** Grundstücken in EHS-Gebieten zusammenfassend folgende zwei wichtige Schlussfolgerungen:

- 1) **Zukünftige** Änderungen der (Ist-)Nutzung durch die Käuferseite dürfen **keine** Berücksichtigung finden. Entscheidend ist nur die Ist-Nutzung durch die Verkäuferseite.
- 2) Im Ausschlussstatbestand ist für **bebaute** Grundstücke im Kontext des VKR in EHS-Gebieten ausdrücklich geregelt, dass dieser **bei erhaltungssatzungskonformer** Nutzung nicht besteht. Entsprechend liegt auch die Allgemeinwohlrechtfertigung als Ausübungsvoraussetzung bei **unbebauten** Grundstücken bei erhaltungssatzungskonformer Nutzung **nicht** vor. Eine Ausübung wäre rechtswidrig.

Die entscheidende Frage ist nun, ob ein unbebautes Grundstück grds. einer erhaltungssatzungskonformen Nutzung entspricht (dann wäre eine Ausübung rechtswidrig) oder nicht (dann wäre sie grds. möglich).

Nach der städtischen Vorkaufsrechtspraxis **vor** der Entscheidung des BVerwG vom 09.11.2021 konnte eine Ausübung bei der Fallgruppe der unbebauten Grundstücke auf Basis der bis dahin herrschenden Rechtsmeinung damit begründet werden, dass im Falle einer Neubebauung des Grundstücks mit einer Wohnnutzung, die bestimmten milieuschützenden Bindungen unterliegt, punktuell eine Verbesserung für das an anderer Stelle im EHS-Gebiet verdrängte Milieu herbeigeführt werden kann und zugleich bei bindungsloser Bebauung durch die Käuferseite eine Verdrängung zu befürchten ist. Diese „gebietsbezogene“ (und nicht konkret objektbezogene) Betrachtung wurde zuletzt vom Verwaltungsgericht München in der Entscheidung vom 07.12.2020 (Az. M 8 K 19.5422) zu einem bebauten Grundstück ausdrücklich anerkannt. Allerdings stellte diese Betrachtungsweise auf die **zukünftige Nutzung** des Grundstücks ab, auf die nach der Entschei-

dung des BVerwG vom 09.11.2021 **nicht** mehr abgestellt werden darf (siehe Ziff. 3). Auf sie kann daher auch eine Ausübung des VKR seither **nicht** mehr gestützt werden.

Eine Ausübung kann nach der hier vertretenen Rechtsansicht auch nicht darauf gestützt werden, dass ein unbebautes Grundstück aufgrund der fehlenden Bebauung in der **Ist-Nutzung** als erhaltungssatzungswidrig anzusehen sei. Ein unbebautes Grundstück ist innerhalb eines Erhaltungssatzungsgebiets im Wesentlichen eine **neutrale Nutzung**. Es dient weder der angestammten Wohnbevölkerung, noch schadet es ihr. Würde man dies anders beurteilen und den unbebauten Zustand als erhaltungssatzungswidrig ansehen, wäre die zwingende Konsequenz eine Bauverpflichtung. Eine so weitgehende Folge lässt sich jedoch den gesetzlichen Regelungen zum VKR in EHS-Gebieten, die auf den Erhalt der angestammten Wohnbevölkerung und damit auf den Erhalt des status quo abstellen (anders als bei anderen VKR des BauGB, die auf eine Veränderung des status quo abzielen) nicht entnehmen. Nicht zuletzt ist im unbeplanten Innenbereich planungsrechtlich oft sowohl eine Wohnbebauung, als auch eine gewerbliche Bebauung zulässig.

Die Geltendmachung eines VKR an unbebauten Grundstücken in EHS-Gebieten ist daher mit einem **hohen rechtlichen Risiko** behaftet, dass eine etwaige Ausübung rechtswidrig erfolgt. Rechtsprechung oder Literatur, die sich mit dieser speziellen Fallgruppe seit der Entscheidung des BVerwG vom 09.11.2021 befassen, sind (noch) nicht ersichtlich.

4.2 Bestimmte bebaute Grundstücke mit gewerblicher Nutzung

Im Kern greift obige Argumentation auch für die Fallgruppe bebauter Grundstücke mit gewerblicher Nutzung, wenn Anzeichen für einen bevorstehenden Abriss oder eine mögliche Umnutzung in Wohnraum mit nur einfachen baulichen Mitteln vorliegen oder nur Gebäude mit einem Bruttorauminhalt von weniger als 75 m³ vorhanden sind (siehe Ziff. 2). Diese war ebenfalls **nicht** Gegenstand der konkreten Einzelfallentscheidung des BVerwG vom 09.11.2021.

Da die der genannten Fallgruppe unterliegenden Grundstücke bebaut sind, findet der Ausschlussstatbestand direkte Anwendung, d. h. die Ausübung ist ausgeschlossen, wenn das Grundstück im Ist-Zustand erhaltungssatzungskonform genutzt ist. Es kann bei einer im Ist-Zustand vorhandenen gewerblichen Nutzung davon ausgegangen werden, dass diese Voraussetzung erfüllt und damit die Ausübung ausgeschlossen ist. Es liegt konkret **kein Wohngebäude** vor, das aktuell dem Erhalt der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung dient. Eine mögliche künftige Wohnbebauung darf – wie oben ausgeführt – nach dem Urteil des BVerwG vom 09.11.2021 zum Ausschlussstatbestand keine Berücksichtigung finden.

Die Geltendmachung eines VKR betreffend die eingangs näher definierten, bestimmten bebauten Grundstücke mit gewerblicher Nutzung ist daher auch bei dieser Fallgruppe mit einem **hohen rechtlichen Risiko** behaftet, dass eine etwaige Ausübung rechtswidrig erfolgt. Rechtsprechung oder Literatur, die sich mit dieser speziellen Fallgruppe seit der Entscheidung des BVerwG vom 09.11.2021 befassen, sind (noch) nicht ersichtlich.

5. Ausblick auf Änderung der Rechtslage

Sollte sich eine Änderung der Gesetzeslage oder Rechtsprechung abzeichnen, die eine andere rechtliche Einordnung zulassen als dargestellt, wird das Kommunalreferat (KR) den Stadtrat hierüber informieren und eine neue Handlungsempfehlung unterbreiten. Ob und wann bzw. mit welchem Inhalt eine Änderung der Rechtslage erfolgen wird, ist aktuell nicht absehbar. Sie könnte ggf. im Rahmen der geplanten BauGB-Novelle 2024 erfolgen.

Die Landeshauptstadt München (LHM) hat sich bereits in verschiedenen Initiativen und Pressemitteilungen sowie in einem offenen Brief an Bundeskanzler Olaf Scholz und an die Bundesministerin für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (Baundesbauministerium), Klara Geywitz, für eine Stärkung des kommunalen VKR in Milieuschutzgebieten durch Änderung der maßgeblichen Bestimmungen im BauGB ausgesprochen. Das KR setzt sich auch weiterhin auf verschiedenen Ebenen (u. a. auf Fachebene mit den Ländern Berlin und Hamburg und dem Deutschen Städtetag) dafür ein, ein baldiges Wiedererstarken des VKR in EHS-Gebieten zu erreichen.

Ein bereits seit dem Frühjahr 2022 vorliegender Referentenentwurf des Bundesbauministeriums wurde bislang nicht von der Bundesregierung an den Bundestag übermittelt (Stand: 11.08.2023). Zuständig für eine Änderung der Gesetzeslage ist allein der Bundesgesetzgeber.

6. Überblick über die Statistik zu unbebauten Grundstücken und bestimmter gewerblich genutzter Grundstücke seit dem Grundsatzbeschluss vom 10.04.2019 (Anlage 2)

Die im Grundsatzbeschluss vom 10.04.2019 (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 14193; **Anlage 2**) festgelegten Kriterien zur Stadtratsbefassung bei den in dieser Beschlussvorlage relevanten Fallgruppen der unbebauten Grundstücke bzw. bestimmter gewerblich genutzter Objekte definierten die städtische Praxis in diesem Bereich (so z. B. die Festlegung, dass bei unbebauten Grundstücken eine Ausübung erst ab einer Mindestschwelle Wohngeschossfläche in Betracht kommt). Die nachfolgende Statistik zeigt die vergleichsweise geringe praktische Bedeutung dieser Fallgruppen in der Vergangenheit auf:

- Seit dem Grundsatzbeschluss vom 10.04.2019 gab es **einen Vorkaufsrechtsfall** (im Jahr 2021) in der **Fallgruppe der unbebauten Grundstücke** in EHS-Gebieten. Dieser Fall wurde auf Grundlage der genannten Kriterien ohne Stadtratsbefassung per interner Vormerkung eingestellt. Grund hierfür war, dass auf dem 215 m² großen Grundstück deutlich weniger als 600 m² Wohngeschossfläche (Mindestschwelle für die Ausübung) realisierbar waren.
- Hinsichtlich der Gruppe der **Grundstücke mit gewerblicher Nutzung** gab es in demselben Zeitraum **insgesamt 14 Vorkaufsrechtsfälle**.
 - Hiervon wurden **8 von 14 Vorkaufsrechtsfällen** durch die Verwaltung eingestellt. Es handelte sich ausschließlich um laufendes Gewerbe, was gemäß den festgelegten Kriterien im Grundsatzbeschluss vom 10.04.2019 zu einer Einstellung per interner Vormerkung ohne Stadtratsbefassung führte. Die je-

weiligen Gründe für die Einstellung einzelner Verfahren kann im Detail der jährlichen Bekanntgabe (Statistik) zu den VKR entnommen werden.

- **6 von 14 Vorkaufsrechtsfällen** wurden wie folgt behandelt:
 - In **fünf Fällen** hat der **Stadtrat** die empfohlene **Nichtausübung beschlossen**.
 - **Lediglich in einem Fall aus dem Jahr 2020** wurde die **Ausübung empfohlen** und auch beschlossen. Die Käuferseite hat nach Ausübung des VKR damals eine geeignete Abwendungserklärung abgegeben.

7. Fazit und Handlungsempfehlung

Das KR empfiehlt, etwaige Prüffälle in den Fallgruppen

- der unbebauten Grundstücke oberhalb einer Mindestschwelle an Wohnbaufläche (600 m² Geschossfläche) und
- bestimmter gewerblich genutzter Grundstücke, wenn Anzeichen für einen bevorstehenden Abriss oder eine mögliche Umnutzung in Wohnraum mit nur einfachen baulichen Mitteln vorliegen oder nur Gebäude mit einem Bruttorauminhalt von weniger als 75 m³ vorhanden sind

bis auf Weiteres durch die Vorkaufsrechtsstelle **ohne** Stadtratsbefassung einzustellen und das Negativattest zu erteilen. Es bestehen **hohe rechtliche Risiken** im Falle einer Ausübung.

Die künftige Einstellung der Fallgruppen der unbebauten Grundstücke bzw. bestimmter gewerblich genutzter Objekte **vor dem Hintergrund des Urteils des BVerwG vom 09.11.2021** wird in die quartalsweise Statistik zu den VKR aufgenommen und als entsprechende Fallgruppe ausgewiesen. Die quartalsweise Statistik betrifft lediglich die Einstellungen von Vorkaufsrechtsverfahren auf Grundlage des Urteils des BVerwG vom 09.11.2021. Nicht erfasst sind hiervon Fälle, die in Bezug auf die beiden Fallgruppen der unbebauten Grundstücke bzw. bestimmter gewerblich genutzter Objekte auf Grundlage des Grundsatzbeschlusses vom 10.04.2019 (Anlage 2) einzustellen sind.

8. Beteiligung anderer Referate

Die Sitzungsvorlage ist mit dem Referat für Stadtplanung und Bauordnung sowie dem Sozialreferat abgestimmt.

9. Beteiligung der Bezirksausschüsse

In dieser Angelegenheit besteht kein Anhörungsrecht eines Bezirksausschusses.

10. Unterrichtung der Korreferentin und der Verwaltungsbeirätin

Der Korreferentin des KR, 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 über die Änderungen der Vorkaufsrechtspraxis im Zusammenhang mit dem Urteil des BVerwG mit dieser Beschlussvorlage abschließend entschieden wird.

II. Antrag der Referentin

1. In Abweichung zum Grundsatzbeschluss vom 10.04.2019 (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 14193) wird bis auf Weiteres bei den Fallgruppen der unbebauten Grundstücke und der gewerblich genutzten Grundstücke, wenn Anzeichen für einen bevorstehenden Abriss oder eine mögliche Umnutzung in Wohnraum mit nur einfachen baulichen Mitteln vorliegen oder nur Gebäude mit einem Bruttorauminhalt von weniger als 75 m³ vorhanden sind, von einer Ausübung des Vorkaufsrechts in Erhaltungssatzungsgebieten aus rechtlichen Gründen abgesehen. Entsprechende Verfahren werden in diesen Fällen von der Vorkaufsrechtsstelle des Kommunalreferats ohne Stadtratsbefassung eingestellt und das Negativattest erteilt.
2. Sollte eine Änderung des Baugesetzbuches mit Auswirkungen auf die Vorkaufsrechtspraxis in Erhaltungssatzungsgebieten erfolgen, wird der Stadtrat unmittelbar mit einem Entscheidungsvorschlag zum weiteren Vorgehen befasst. Dasselbe gilt auch in Bezug auf eine etwaige Änderung der Rechtsprechung.
3. Diese Sitzungsvorlage unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss

nach Antrag

Die endgültige Beschlussfassung über den Beratungsgegenstand obliegt der Vollversammlung des Stadtrates.

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/IV – Stadtratsprotokolle
an das Revisionsamt
an das Direktorium – Dokumentationsstelle
an die Stadtkämmerei
z.K.
- V. Wv. Kommunalreferat – Recht und Verwaltung – Vorkaufsrechtsstelle

Kommunalreferat

- I. Die Übereinstimmung vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.
- II. An
das Referat für Stadtplanung und Bauordnung – HA-I
das Referat für Stadtplanung und Bauordnung – HA-II
das Referat für Stadtplanung und Bauordnung – HA-III
das Sozialreferat – S-III-W
die GEWOFAG Wohnen GmbH
die GWG Städtische Wohnungsgesellschaft München mbH
z.K.

Am _____