

Vorkaufsrecht an unbebauten Grundstücken in Erhaltungssatzungsgebieten

Mo 09.07.2018 08:10

Einbeziehung von unbebauten oder mit zum Abriss bestimmten Gebäuden bebauten Grundstücken in die Vorkaufsrechtsausübung der Gemeinde in Erhaltungssatzungsgebieten gem. § 24 Abs. 1 S.1 Nr. 4 BauGB)

Sehr geehrter Herr

wie am 26.06.2018 telefonisch besprochen würden wir sehr gerne mit Ihnen die Frage abstimmen, ob und inwieweit unbebaute Grundstücke und Grundstücke mit Baurechtsreserven für die Ausübung von Vorkaufsrechten in Erhaltungssatzungsgebieten in Betracht kommen.

Die Landeshauptstadt München praktiziert seit 1987 die Ausübung von Vorkaufsrechten in Erhaltungssatzungsgebieten gemäß § 24 BauGB. Die Münchner Erhaltungssatzungen dienen jeweils dem Erhalt der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung i.S.d. § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 mit Abs. 4 BauGB (sog. Milieuschutz-Satzungen)

Nach der aktuellen Verwaltungspraxis der Landeshauptstadt München findet beim Verkauf von unbebauten Grundstücken kein weitergehendes Vorkaufsrechtsprüfungsverfahren statt. Gleiches gilt für Grundstücke mit marodem und daher abzureißendem Gebäudebestand. Weder Baurechtsreserven noch das mögliche Neubaurecht nach Abriss bestehender Gebäude werden in der derzeitigen Praxis berücksichtigt.

Seitens des Kommunalreferats, Abteilung Recht und Verwaltung – Vorkaufrechtsstelle, gibt es allerdings seit Längerem die Überlegung, die Vorkaufsrechtspraxis dahingehend anzupassen, dass auch das noch nicht ausgenutzte bzw. künftige Bauvorhaben bei unbebauten, erweiterbaren oder abzureißenden Objekten beachtet wird. Eine Einbeziehung von solchen Grundstücken ist aus unserer Sicht jedoch gerechtfertigt, da die Erhaltungssatzung in München nicht einen Gebäudebestand schützt, sondern auf die Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung gerichtet ist. Gerade unbebaute Grundstücke oder Grundstücke mit einer Bebauung, die zum Abbruch und Neubau anstehen, können einen wichtigen Beitrag für die Schaffung von Wohnmöglichkeiten für die verdrängungsgefährdeten Personengruppen schaffen und so der zunehmenden Gentrifizierung entgegenwirken.

Die Kommentarliteratur ist in dieser Frage noch zurückhaltend. Insbesondere Roos in Brügelmann BauGB § 24 Rz.: 55 bezweifelt, dass bei unbebauten Grundstücken der Milieuschutz gefährdet werden könnte. Diese Auslegung erscheint jedoch zu eng. Denn das Vorkaufsrecht ist nicht daran gebunden, dass bei Nichtausübung eine Verschlechterung drohen würde, sondern daran, dass das Wohl der Allgemeinheit die Ausübung rechtfertigt. Dass das Wohl der Allgemeinheit nicht nur bei drohenden Verschlechterungen gegeben sein kann, sondern auch begründet ist, wenn mit einem Grundstück Maßnahmen zur Verbesserung der städtebaulichen Situation verfolgt werden, zeigt das Vorkaufsrecht des § 24 Abs. 1 Nr. 5 BauGB. Im Umkehrschluss zu § 26 Nr. 4 BauGB folgt auch, dass typischerweise mit einem Vorkaufsrecht eine Verbesserung der bestehenden Situation für die Zielerreichung der jeweiligen Satzung im „Normalfall“ angestrebt werden soll und kann.

Selbst wenn man aber der engen Auslegung der Kommentarliteratur folgen möchte, ist das Wohl der Allgemeinheit bei einer bindungsfreien Neubebauung gefährdet: Primäres städtebauliches Ziel der Vorkaufsrechtspraxis der Landeshauptstadt München in Erhaltungssatzungsgebieten ist, die gewachsene gebietsspezifische Infrastruktur zu bewahren, die sich aus den sozialen Bedürfnissen der Bevölkerung in ihrer Eigenart und Zusammensetzung gebildet hat. Städtebaulichen Spannungen und Nachteilen, die aus der Umstrukturierung des gewachsenen „Milieus“ resultieren, soll entgegengewirkt werden. Durch die Schaffung neuer Wohnungen in nicht unerheblicher Anzahl, die über dem Erhaltungssatzungsstandard liegen, wird die Verschiebung bzw. Verdrängung des angestammten Milieus zumindest in Gang gesetzt, indem die vorhandenen Strukturen und Einrichtungen nicht mehr auf das neu zusammengesetzte Milieu passen. Die gewachsenen Bindungen und schließlich das gesamte soziale Geflecht in dem betreffenden Stadtviertel könnte weitgehend aufgelöst werden. Diese - ohne regulierende Maßnahmen der öffentlichen Hand zu erwartenden - aufwertungsbedingten Umstrukturierungsprozesse würden neben den individuellen Folgen für die betroffene Bewohnerschaft insbesondere (auch) zu negativen städtebaulichen Auswirkungen führen. So würde sich z. B. der Bedarf an Infrastruktureinrichtungen verändern; funktionslos gewordene müssten an anderer Stelle neu geschaffen werden. Im Satzungsgebiet entstünde Bedarf nach neuen Einrichtungen.

Im Ergebnis sprechen Sinn und Zweck des Vorkaufsrechts – die Erhaltung der sozialen Bevölkerungsstruktur in ihrer jeweiligen gebietsspezifischen Zusammensetzung - klar dafür, dass auch solche Grundstücke erfasst werden, die unbebaut sind, oder die nach Abriss der Bestandsgebäude neu bebaut werden sollen.

Geht man davon aus, dass ein unbebautes Grundstück nach seinem Verkauf bebaut werden kann, so könnte eine Vorkaufsrechtsausübung durch die Stadt insgesamt in zweierlei Hinsicht ganz erheblich zur Erhaltung der Bevölkerungsstruktur im Satzungsgebiet beitragen. Zum einen könnte hierdurch nämlich eine künftige erhaltungssatzungswidrige Bebauung durch Private verhindert werden. Zum anderen könnte aber auch die Stadt selbst oder im Falle einer Weiterveräußerung ein Käufer der entsprechende Bindungen akzeptiert auf einem solchen Grundstück Wohnraum für die verdrängungsgefährdete Bevölkerung schaffen und so der Prozess der fortlaufenden Gentrifizierung im Satzungsgebiet entgegengewirkt werden.

Wie schon besprochen würden wir uns freuen, wenn wir dieses Thema in einem persönlichen Gespräch mit Ihnen abstimmen könnten. Einen entsprechenden Prüfauftrag hat der Münchner Stadtrat vor kurzem der Verwaltung erteilt. Daher wären wir für eine zeitnahe Rückmeldung sehr dankbar.

Mit freundlichen Grüßen

Kommunalreferat - Abteilung Recht und Verwaltung