

Telefon: 233 - 22077  
Telefax: 233 - 27888

## **Referat für Stadtplanung und Bauordnung**

PLAN - S1Recht

### **Ergebnisse der Baulandkommission Forderungen der Landeshauptstadt München**

#### **Sitzungsvorlagen Nr. 14-20 / V 16067**

Anlagen:

1. Empfehlungen auf Grundlage der Beratungen in der Kommission für „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ (Baulandkommission) vom 02.07.2019
2. Tabellarische Übersicht der wichtigsten Empfehlungen mit Bewertung

#### **Beschluss des Ausschusses für Stadtplanung und Bauordnung vom 25.09.2019 (VB)**

Öffentliche Sitzung

#### **I. Vortrag der Referentin**

Herr Oberbürgermeister Reiter hat das Referat für Stadtplanung und Bauordnung mit Auftrag vom 11.07.2019 gebeten, die am 02.07.2019 von der Expertenkommission vorgelegten Empfehlungen der Kommission für „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ (Baulandkommission) dem Stadtrat vorzustellen und aus Sicht der Landeshauptstadt München zu bewerten. Soweit sich aus der Bewertung konkrete Maßnahmen oder Forderungen der Landeshauptstadt München gegenüber dem Bund und/oder Land ableiten lassen, sollen diese aufgezeigt werden

Zuständig für die Entscheidung ist die Vollversammlung des Stadtrates gemäß § 4 Nr. 9b der Geschäftsordnung des Stadtrates nach Vorberatung im Ausschuss für Stadtplanung und Bauordnung.

#### **1. Hintergrund**

Nicht nur in der Landeshauptstadt München, sondern auch in anderen deutschen (Groß-)Städten sowie in den europäischen Metropolen steigen die Mietpreise seit einigen Jahren sehr stark an. Hierzu tragen in besonderem Maße die demografischen Entwicklungen sowie die Steigerung der Bodenpreise und der Baukosten bei, wobei sich dieser Trend im Gebiet der Landeshauptstadt München besonders deutlich ablesen lässt.

Die Landeshauptstadt München gehört zu den Städten, die seit Jahren einen sehr hohen Zuzug erfahren: Nach den aktuellen Bevölkerungsprognosen wird München trotz des ohnehin bereits starken Anstiegs der Einwohnerzahl auf mittlerweile 1,58 Mio. (Stand: 30.06.2019) in den nächsten Jahren kräftig weiter wachsen. Nach der aktuellen Bevölkerungsprognose werden im Jahr 2040 in München voraussichtlich 1,85 Millionen Menschen leben. Von 2017 bis 2035 wird die Einwohnerzahl um 14,7 Prozent und bis 2040 um 18,8 Prozent ansteigen.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Demografiebericht München – Teil 1, Analyse und Bevölkerungsprognose 2017 bis 2040 für die Landeshauptstadt, Hrsg. LH München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung, S. 63.

Die Landeshauptstadt München ist damit bereits jetzt insgesamt die drittgrößte Stadt Deutschlands (Zunahme in den letzten zehn Jahren 13,0 Prozent).<sup>2</sup> Ähnlich wie München ergeht es auch den Kommunen in den angrenzenden Regionen.

Gleichzeitig haben sich die Bauland- und die Immobilienpreise gerade in den letzten 5 Jahren nochmals rasant nach oben entwickelt. Betrag der Quadratmeterpreis für Bauland(Mehrfamilienhäuser, gute Wohnlage) in der Landeshauptstadt München im Jahr 2014 noch durchschnittlich 1.900 €, so waren es 2018 bereits im Durchschnitt 3.040 €. Auch die Neuvermietungs- bzw. Wiedervermietungs-mieten sind hier in der Folge deutlich gestiegen. Bei erneuter Vermietung im Bestand (netto; kalt) waren es im Durchschnitt pro Quadratmeter im Jahr 2014 noch 14,60 € – im Jahr 2018 dagegen bereits 16,90 €/m<sup>2</sup>.<sup>3</sup> Auch die Baukosten sind in den vergangenen Jahren angestiegen: Während im Jahr 2014 die durchschnittlichen Baukosten in Deutschland für Wohngebäude bei rund 1.500 €/ m<sup>2</sup> lagen, waren es im Jahr 2018 bereits 1.800 €/ m<sup>2</sup> durchschnittlich.<sup>4</sup>

Solche Entwicklungen beschränken sich jedoch nicht auf den Ballungsraum München, sondern betreffen bundesweit mehrere Regionen und Städte, wobei die Entwicklung bundesweit sehr heterogen verläuft: so gibt es auch ländliche Regionen und Kommunen, die umgekehrt mit Leerstand und einer schrumpfenden Bevölkerung konfrontiert sind.

Mit diesen Entwicklungen und ihren Folgen haben sich sowohl Politik als auch Verwaltung zunehmend auseinanderzusetzen.

Aufgrund der oben bereits dargestellten besonderen Betroffenheit der Landeshauptstadt München setzen sich sowohl Politik als auch Verwaltung schon seit Längerem intensiv mit diesen Themen auseinander.

Im Januar 2018 gab Oberbürgermeister Reiter zusammen mit Bürgermeisterin Strobl und der Sozialreferentin Schiwy bereits eine Pressekonferenz zum Thema Mietrecht. In diesem Rahmen wurden auch schon Forderungen zum Bodenrecht aufgestellt.<sup>5</sup> Nachfolgend wurden diese Themen im Zukunftsdialog des Oberbürgermeisters gemeinsam mit Experten diskutiert, woraus sich erste konkrete Lösungsvorschläge ergaben.

Im Sommer 2018 richtete Herr Oberbürgermeister ein entsprechendes Schreiben an die Bundeskanzlerin.<sup>6</sup> Im Rahmen dieser Korrespondenz wurde von Seiten der Bundesregierung bereits auf eine Erörterung dieser Fragen und Themen in der geplanten Expertenkommission verwiesen.

## **2. Die Baulandkommission**

Die Herausforderung, den bestehenden Bedarf an bezahlbarem Wohnraum gerade auch in wachsenden Städten und Ballungsräumen zu decken, hat auch die Politik erkannt. Im

2 <https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtinfos/Statistik/Bev-lkerung.html> (abgerufen am 02.08.2019)

3 Immobilienverband Deutschland (IVD)

4 Bauen und Wohnen, Baugenehmigungen / Baufertigstellungen, Baukosten 2018, Hrsg. Statistisches Bundesamt, erschienen am 09.07.2019, S. 3.

5 <https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtinfos/Presse-Service/Presse-Archiv/2018/PK-Wohnen-und-Mieterschutz.html>

6 Dieser Brief ist im Wortlaut abrufbar unter: [https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtpolitik/M-nchner-Zukunftsdialog/Brauchen-wir-ein-neues-soziales-Bodenrecht-/Schreiben\\_Bundeskanzlerin\\_Aenderung\\_BauGB.html](https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtpolitik/M-nchner-Zukunftsdialog/Brauchen-wir-ein-neues-soziales-Bodenrecht-/Schreiben_Bundeskanzlerin_Aenderung_BauGB.html)

Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 07.02.2018 wurde daher festgehalten und vereinbart, sich dieser Herausforderung zu stellen und verschiedene Maßnahmen diesbezüglich zu ergreifen.

Insbesondere wurde vereinbart, das „Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen“ fortzusetzen und für eine „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ eine Enquête-Kommission einzusetzen.<sup>7</sup>

### **2.1. Auftrag und Besetzung der Kommission**

Die Expertenkommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ nahm am 04.09.2018 unter dem Vorsitz von Marco Wanderwitz, Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, ihre Arbeit auf. Der Auftrag der Expertenkommission bestand in der Erarbeitung von konkreten Handlungsoptionen, um Grundstücke für den Wohnungsbau besser und schneller zu aktivieren. In zeitlicher Hinsicht war vorgegeben, dass die Kommission vor der Sommerpause 2019 die Ergebnisse ihrer Tätigkeit vorlegen sollte.

Die hochrangig besetzte Kommission bestand aus Vertreterinnen und Vertreter der Regierungsfractionen, Landesminister- und -senatorinnen, Vertreterinnen und Vertreter der kommunalen Spitzenverbände, Bundesministerien, Wissenschaft sowie Verbände (vgl. Anlage 1).<sup>8</sup>

### **2.2. Darstellung der Tätigkeit und Arbeitsweise der Kommission**

In sechs Sitzungen, zu denen neben den ständigen Mitgliedern der Kommission jeweils themenbezogen weitere Experten eingeladen wurden, setzte sich die Kommission mit verschiedenen Themenkomplexen auseinander.

Beispielsweise untersuchte die Kommission die Frage, welche Änderungen im Steuerrecht, Bau- und Immissionsschutzrecht zur Mobilisierung von Bauland und zur stärkeren Gemeinwohlorientierung des Eigentums erforderlich sind; auch verschiedene bereits bestehende Instrumente wurden im Hinblick auf ihren Einsatz sowie auf Verbesserungsmöglichkeiten hin untersucht. Ebenso wurden Fragen in Bezug auf Fördermaßnahmen, hinsichtlich der Praxis der Grundstückswertermittlung und bezüglich der Chancen der Digitalisierung näher beleuchtet.<sup>9</sup>

Ganz bewusst hat sich die Kommission dabei „auf Fragen mit unmittelbarem Bezug zur Baulandbereitstellung für den Wohnungsbau und zur Bodenpolitik“ beschränkt. Nicht auseinandergesetzt hat sich die Kommission deshalb mit Fragen wie zum Beispiel der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen. Ausgenommen von der Beratung war ebenso das Thema der Aktivierung von Gewerbeflächen.<sup>10</sup>

7 Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, S. 110, Zeilen 5113 ff.

8 Vgl. Pressemitteilung des Bundesministeriums des Innern, Bau und Heimat vom 04.09.2018, abrufbar auf der Internetseite des Ministeriums unter

<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2018/09/baulandkommission.html>

Ein Überblick über die Besetzung der Kommission findet sich ebenfalls in Anlage 1 und ist abrufbar unter <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2018/11/baulandkommission.html>

9 Vgl. Anlage 2: Empfehlungen auf Grundlage der Beratungen in der Kommission für „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ (Baulandkommission), 02.07.2019, Präambel, S. 2 f.

10 Empfehlungen auf Grundlage der Beratungen in der Kommission für „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ (Baulandkommission), 02.07.2019, Präambel, S. 3

### 2.3. Besuch der Kommission in München

Am 04.03.2019 hatte sich Oberbürgermeister Reiter mit einer Delegation der Baulandkommission bestehend aus dem Vorsitzenden der Baulandkommission des Bundes, Parlamentarischer Staatssekretär Marco Wanderwitz, den weiteren Kommissionsmitgliedern Dr. Dorothee Stapelfeldt (Senatorin für Stadtentwicklung, Hamburg) und Claudia Tausend (MdB), sowie Bernhard Daldrup (MdB) bei Alt-Oberbürgermeister Dr. Hans-Jochen Vogel zu einem Austausch getroffen. Gegenstand des Austausches war insbesondere die Frage, wie künftig Bodenwertsteigerungen der Allgemeinheit zugute kommen können.<sup>11</sup> Im Rahmen dieses Treffens brachte Oberbürgermeister Reiter bereits folgende konkrete Änderungsvorschläge ein:

- „Es braucht eine Regelung im Bundesgesetz, damit leistungslose Bodenwertsteigerungen künftig der Allgemeinheit zugutekommen. Der Wert eines Grundstücks steigt durch ein gutes Angebot an Verkehrsinfrastruktur, Schulen und Universitäten, Kultureinrichtungen und guter Gesundheitsvorsorge. Dieser Wertzuwachs muss auch an die Gemeinschaft zurückgehen.
- Änderung des § 34 im Baugesetzbuch:  
Ziel dieser Ergänzung muss sein, den Gemeinden die Möglichkeit zu geben, die Bauherren im gesamten Stadtgebiet zum Bau von bezahlbaren Wohnungen verpflichten zu können.
- Einführung einer neuen Kategorie in der Baunutzungsverordnung: „geförderter Wohnungsbau“  
Es soll künftig möglich sein, mit einem Bebauungsplan den Bau von geförderten Wohnungen verlangen zu können. Diese Änderung würde den Kommunen eine deutlich bessere Verhandlungsposition gegenüber privaten Investoren verschaffen.“<sup>12</sup>

### 3. Ergebnisse / Empfehlungen der Kommission

Nach Durchführung der Sitzungen und abschließender Beratung legte die Kommission am 02.07.2019 nun die Ergebnisse ihrer Arbeit in Form von Empfehlungen vor (vgl. Anlage 1).

Das Ergebnispapier beinhaltet dabei in Form von Empfehlungen eine „möglichst breite Palette von Ansätzen und Handlungsoptionen“ im Sinne eines „Werkzeugkastens“.<sup>13</sup> Das vorgelegte Ergebnispapier setzt sich aus einer Präambel, vier verschiedenen Abschnitten sowie einer Protokollerklärung der Bundesländer Brandenburg und Nordrhein-Westfalen zu Altschulden zusammen.

Im **ersten Abschnitt** befasst sich die Baulandkommission mit dem Themenkomplex einer **aktiven Boden- und Liegenschaftspolitik in Bund, Ländern und Kommunen**.

11 <https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtpolitik/M-nchner-Zukunftsdialo/Brauchen-wir-ein-neues-soziales-Bodenrecht-.html>

12 Pressemitteilung zum Bodenrecht „Brauchen wir ein neues soziales Bodenrecht?“ vom 04.03.2019, S. 2

13 Empfehlungen auf Grundlage der Beratungen in der Kommission für „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ (Baulandkommission), 02.07.2019, Präambel, S. 3

Diesbezüglich empfiehlt die Kommission:

- eigene Liegenschaften vergünstigt für bezahlbaren Wohnungsbau bereitzustellen
- eine Weiterentwicklung der Verfahren zur Berechnung des Abschlags auf den Kaufpreis bei der BImA-Verbilligungs-Richtlinie
- die Prüfung der Aufnahme der direkten und verbilligten Veräußerung bundeseigener Liegenschaften für sozialen und preisgedämpften Wohnungsbau direkt in die Bundeshaushaltsordnung (BHO)
- die Anpassung der Haushalts- und Gemeindeordnungen zur Erleichterung von Abweichungen von Höchstpreisvergaben kommunaler Grundstücke
- die stärkere Nutzung der Konzeptvergaben
- die Einführung von wirtschaftlich tragfähigen, verbindlichen und transparenten Kriterien für die Vergabe von Grundstücken
- die Berücksichtigung der sozialen Infrastruktur und öffentlichen Daseinsvorsorge bei der Bereitstellung von Grundstücken für bezahlbaren Wohnraum
- die Bereitstellung von Kompensationsflächen, sowie eine transparente Informationsmöglichkeit diesbezüglich zu schaffen
- das Instrument des Erbbaurechts stärker zu nutzen
- eine aktive kommunale Bodenbevorratungspolitik; hier betont die Kommission die Notwendigkeit von haushaltsrechtlichen Änderungen, um für die Kommunen bessere Handlungsmöglichkeiten im Hinblick auf den Ankauf, die Entwicklung sowie die vergünstigte Abgabe von Liegenschaften zu schaffen
- den Ländern den Ausbau der finanziellen Unterstützung der Kommunen bei Grundstückserwerb
- die Einrichtung von Liegenschaftsfonds oder Entwicklungsgesellschaften auf Landes- und regionaler Ebene
- den Kommunen eine partnerschaftliche Kooperation mit großen Grundstückseigentümern (z.B. Kirchen)
- eine stärkere interkommunale Zusammenarbeit und Koordinierung bei der Wohnbaulandentwicklung

Insgesamt sieht die Kommission eine klare politische Positionierung für den Wohnungsbau und kontinuierliche politische Unterstützung der Politik auch für Einzelprojekte als notwendigen und wesentlichen Erfolgsfaktor und appelliert insbesondere an die Kommunen, bereits bestehende Rechtsinstrumente konsequent anzuwenden.

Im **zweiten Abschnitt** setzt sich die Kommission mit der **„Verbesserung der Anwendung und Wirksamkeit der Instrumente zur Baulandmobilisierung und für eine nachhaltige und gemeinwohlorientierte Bodenpolitik“** auseinander. In diesem Zusammenhang bekräftigt die Kommission den Vorrang der Innen- vor der Außenentwicklung als grundlegendes Prinzip der städtebaulichen Entwicklung.

Sie empfiehlt:

- in § 31 BauGB ausdrücklich zu regeln, dass die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung Gründe des Wohls der Allgemeinheit sind, um so die Erteilung von Befreiungen zu erleichtern sowie eine behutsame Lockerung des Tatbestandsmerkmals der „Grundzüge der Planung“, um im Rahmen einer Befreiung ausnahmsweise ein Abweichen vom Maß der Nutzung zu ermöglichen. Voraussetzung hierfür ist eine

ganz erhebliche Gefährdung der Wohnraumversorgung und die Zustimmung der Gemeinde

- eine Flexibilisierung des § 17 BauNVO
- zur Schaffung von gefördertem oder, bezahlbarem Wohnraum im unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB einen neuen § 9 Abs. 2d BauGB als Rechtsgrundlage für den Erlass von sektoralen Bebauungsplänen, die sich thematisch auf Festsetzungen für den Wohnungsbau beschränken, einzufügen. Die Regelung soll allerdings nur bis zum 31.12.2024 befristet erfolgen. Dazu soll ein Planspiel durchgeführt werden.
- die Erleichterung des Baugebots im Rahmen einer BauGB-Novelle
- die Verlängerung der Ausübungsfrist des Vorkaufsrechts auf 3 Monate
- ein Vorkaufsrecht bei Schrottimmobilien
- die Fortentwicklung des Vorkaufsrechts allgemein, insbesondere auch hinsichtlich von brach gefallenen und unbebauten Grundstücken im gesamten Gemeindegebiet bei angespannten Wohnungsmärkten
- die Einführung einer neuen Baugebietskategorie „Dörfliches Wohngebiet“
- und begrüßt den Vorschlag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) einer Experimentierklausel, um beim Lärmschutz Nutzungskonflikte zwischen Gewerbebetrieben und heranrückender Wohnbebauung zu lösen
- im Hinblick auf die Außenentwicklung Erleichterungen im § 35 BauGB bei einer Umnutzung landwirtschaftlicher Gebäude zu Wohnen
- stärker als bisher im Rahmen des § 1 a Abs. 3 BauGB Ausgleichszahlungen bei Eingriffen in Natur und Landschaft zu ermöglichen
- eine Klarstellung des Waldbegriffs in § 2 Abs. 2 Nr. 5 BWaldG dergestalt zu prüfen, dass Flächen im Geltungsbereich von Bebauungsplänen sowie innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile kein Wald im Sinne des BWaldG sind, sofern sie nicht als Wald im Bebauungsplan festgesetzt sind
- die Verlängerung des § 13b BauGB bis 31.12.2022 sowie eine Evaluierung
- alle Instrumente des Städtebaurechts bedarfsgerecht anzuwenden sowie alternative Ansätze für die Beteiligung Privater an den Infrastrukturfolgekosten der Baulandbereitstellung weiter zu untersuchen
- eine kooperative Baulandentwicklung, die nach einheitlichen und transparenten Vorgaben für die Anteile von gefördertem und preisgedämpftem Wohnraum ausgebaut werden sollte
- bezüglich der Wertermittlung zwar keine Änderung der gesetzlichen Vorgaben, allerdings eine Anerkennung der preisgedämpften Grundstücksverkäufe sowie die Entwicklung einer einheitliche Ermittlung des Werteeinflusses von Miet- und Belegungsbindungen
- hinsichtlich der Förderprogramme, die Einsatzmöglichkeiten der Städtebauförderungsprogramme stärker auf die Innenentwicklung für den Wohnungsbau auszurichten sowie eine Erhöhung der finanziellen Mittel
- in Bezug auf das Steuerrecht zu prüfen, inwieweit eine mehrfache Belastung mit Grunderwerbssteuer bei einem kurzfristigen Zwischenerwerb von Grundstücken, insbesondere für Kommunen, vermieden werden kann
- die Senkung der Grunderwerbssteuersätze zu prüfen
- die Einführung von Grunderwerbssteuerfreibeträgen, insbesondere beim erstmaligen Erwerb von Wohneigentum

Die Kommission verweist zudem auf den Gesetzesentwurf zur Einführung einer Grundsteuer C und unterstützt die vom Bundesfinanzministerium (BMF) vorgestellte Möglichkeit der Übertragung stiller Reserven.

Im **dritten Abschnitt** beschäftigt sich die Kommission mit der **Verbesserung des Prozessmanagements bei der Baulandbereitstellung**.

Zur Optimierung empfiehlt die Kommission:

- im Hinblick auf die Planungsprozesssteuerung in Kommunen ein integriertes Verfahrensmanagement, die bessere Steuerung und Bündelung durch einen zentralen Ansprechpartner wie z.B. eine Wohnungsbauleitstelle oder einen Innenentwicklungsmanager
- in Bezug auf die Digitalisierung eine verstärkte Digitalisierung von Planungs-, Beteiligungs- und Genehmigungsprozessen, ein barrierefreies digitales Baulandkataster sowie ein laufendes Monitoring in Bezug auf Flächen und Bautätigkeit zu installieren
- hinsichtlich der Personalausstattung und der entsprechenden Fortbildung desselben den Ausbau der Personalkapazitäten in Planungsämtern sowie eine Aus- und Fortbildungsoffensive insbesondere auch für technische Referendariate zu starten.

Sie regt darüber hinaus an, dass Länder und Kommunalverbände verstärkt über gute Praxisbeispiele und Veranstaltungsformate informieren und fordert Bund und Länder auf, die Kommunen bei der Anwendung von bodenpolitischen und bauleitplanerischen Instrumenten zu unterstützen.

Im **vierten Abschnitt** zur **Verbesserung des Datenbestands für Analyse und Markttransparenz** fordert die Kommission die Erweiterung, bessere Verfügbarkeit und Aussagefähigkeit der bodenpolitisch relevanten Daten und empfiehlt der Bauministerkonferenz eine Vereinheitlichung von Umfang, Struktur und Verfahren der Immobilienberichterstattung durch die Gutachterausschüsse.

In der anschließenden Protokollerklärung fordern Brandenburg und Nordrhein-Westfalen vom Bund die Übernahme der Altschulden sowohl von kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsbauunternehmen als auch von Kommunen, da diese sich als großes Investitionshemmnis im Wohnungsbau darstellen.

#### **4. Bewertung der Ergebnisse / Empfehlungen der Baulandkommission aus Sicht der Landeshauptstadt München**

Im Folgenden wird hinsichtlich der oben dargestellten Empfehlungen der Baulandkommission Stellung genommen. In Anlage 2 findet sich zudem eine tabellarische Übersicht mit Kurzbewertung.

Nach Auffassung der Landeshauptstadt München sind in den Empfehlungen auf Grundlage der Beratungen in der Kommission für „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ (Baulandkommission) vom 02.07.2019 viele gute Ansätze enthalten. Allerdings fehlt es bei vielen der Empfehlungen an der Konkretetheit, sodass fraglich ist, inwieweit diese auch vom jeweils zuständigen Landes- oder Bundesgesetzgeber umgesetzt werden. Sowohl hinsichtlich des Inhalts als auch bezüglich des zeitlichen Rahmens für die

Umsetzung der getätigten Empfehlungen besteht ein sehr großer Spielraum. Viele der genannten Empfehlungen werden ferner von der Landeshauptstadt München bereits umgesetzt oder stellen sich in der Praxis als problembehaftet dar. Einige der Vorschläge wiederum gehen nach Auffassung der Landeshauptstadt München nicht weit genug – so zum Beispiel die von der Kommission vorgeschlagenen Änderungen in Bezug auf § 34 BauGB.

Andere von Herrn Oberbürgermeister bzw. vom Referat für Stadtplanung und Bauordnung geforderte Maßnahmen und Gesetzesänderung werden bedauerlicherweise nicht von der Kommission aufgegriffen.

Die Landeshauptstadt München wertet die Empfehlungen der Kommission daher insgesamt zwar als positives politisches Signal und begrüßt die Bereitschaft, sich mit bodenpolitisch drängenden Fragen zu befassen. Eine tiefgründigere und umfassendere Befassung mit dem Thema Bodenrechtsreform als bisher ist nach Auffassung der Landeshauptstadt München jedoch erforderlich und steht nach wie vor aus. So hat sich die Kommission beispielsweise auch nicht mit dem Vorschlag einer gesetzlichen (Neu-)Regelung auseinandergesetzt, die leistungslose Bodenwertsteigerungen künftig der Allgemeinheit zugute kommen lässt.

Die Landeshauptstadt München fordert daher eine schnelle Umsetzung von konkreten und über die bisherigen Vorschläge der Kommission hinausgehende Gesetzesänderungen, welche die Kommunen in der praktischen Anwendung in die Lage versetzen, eine kluge und vorausschauende Bodenpolitik zu betreiben. Bereits vorliegende konkrete Vorschläge für Gesetzesänderungen sollten hierbei aufgegriffen und zeitnah in entsprechende Gesetzesentwürfe gegossen werden.

Im Einzelnen nimmt die Landeshauptstadt München zu den Empfehlungen der Kommission wie folgt Stellung:

#### **4.1. Zu den Empfehlungen der Kommission für eine aktive Boden- und Liegenschaftspolitik in Bund, Ländern und Kommunen**

Die Landeshauptstadt unterstützt die Empfehlungen der Kommission und fordert den Landes- und Bundesgesetzgeber auf, die Haushalts- und Gemeindeordnung so zu ändern, dass Kommunen befähigt werden, kommunale Grundstücke insbesondere für einen sozialen und preisgedämpften Wohnungsbau zu fairen Preisen zu vergeben. Hier bedarf es gesetzlicher Ausnahmeregelungen, welche unter bestimmten engen Voraussetzungen auch eine Veräußerung oder Bereitstellung von kommunalen Grundstücken unter dem Marktwert zulassen – beispielsweise durch eine stärkere Berücksichtigung der geplanten Grundstücksverwendung als wertmindernden Faktor.

Soweit die Kommission Bund, Ländern und Kommunen empfiehlt, insbesondere Konzeptvergaben stärker als Steuerungsinstrument zu nutzen und diesbezüglich einen Erfahrungsaustausch anregt, ist festzuhalten, dass die Landeshauptstadt München dieses Instrument schon seit vielen Jahren erfolgreich einsetzt. Zunächst geschah dies bei den städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen (in der Regel auf Konversionsflächen), bei denen die Grundstücke aufgrund rechtlicher Vorgaben zum Verkehrswert ausgeschrieben werden durften. Übergangsweise wurde ab dem Jahr



2012 für die städtischen Grundstücke, die dieser Bindung nicht unterlagen, das sog. „Bestgebotsverfahren“ nach dem Hamburger Vorbild eingeführt, bei dem Konzeptqualität und Kaufpreis für die Vergabe ausschlaggebend waren. Seit 2013 werden städtische Wohnbaugrundstücke grundsätzlich nur noch in Konzeptausschreibungen vergeben, soweit nicht eine Direktvergabe („Inhouse-Vergabe“) an die städtischen Wohnungsbaugesellschaften erfolgt. Die Kriterien für die Konzeptvergaben werden jeweils vom Stadtrat beschlossen.

Hinsichtlich der Empfehlung der Kommission, gemeinwohlorientierte Wohnungsmarktakeure mit anderen Investoren bei der Vergabe gleich zu behandeln, ist festzuhalten: Wohnungsbaugenossenschaften und Baugemeinschaften leisten in München bereits einen wichtigen Beitrag für mehr bezahlbaren Wohnraum. Sie tragen zu einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung bei, legen Wert auf ökologisches Bauen und Mitbestimmung und greifen das steigende Interesse an individuellen, gemeinschaftlichen Wohnformen auf. In den vergangenen rund zehn Jahren sind auf städtischen Flächen über 1.000 Wohnungen von Baugenossenschaften und rund 700 Wohnungen von Baugemeinschaften realisiert worden. Mit den städtischen Siedlungsflächen in Freiham und der Bayernkaserne stehen in den kommenden Jahren weitere genossenschaftliche und gemeinschaftliche Großprojekte an. Die Landeshauptstadt München fördert dieses Engagement mit verschiedenen Maßnahmen und will in den nächsten Jahren 20 bis 40 Prozent der Flächen in den großen Siedlungsgebieten für gemeinschaftsorientierte Wohnprojekte zur Verfügung stellen.

In Bezug auf die Empfehlung der Kommission, Erbbaurechte stärker als Instrument einzusetzen, bleibt klarzustellen, dass die Landeshauptstadt München dieses Instrument bereits einsetzt und eine vermehrte Vergabe im Erbbaurecht verfolgt. Insbesondere mit den Beschlüssen zu „Wohnen in München VI“ (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 07205), durch die Vollversammlung am 15.11.2016 beschlossen, und dem Beschluss „Bilanz und Strategien für nachhaltiges städtisches Grundstücksmanagement, Portfoliomanagement des Kommunalreferates“ (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 08075), durch die Vollversammlung am 15.03.2017 beschlossen, setzt die Landeshauptstadt München bereits eine verstärkte Vergabe von Grundstücken im Erbbaurecht um.

Auch in Bezug auf die Empfehlung der Kommission, partnerschaftlich mit großen Grundstückseigentümern zu kooperieren, um deren Liegenschaften für den Wohnungsbau zu mobilisieren, kann festgehalten werden, dass die Landeshauptstadt München bereits seit vielen Jahren solche Kooperationen eingeht. Gerade in den letzten Jahren wurden diese Anstrengungen noch intensiviert:

Neben der Anwendung und Fortentwicklung der schon im Jahr 1994 eingeführten Sozialgerechten Bodennutzung (SoBoN), die im Zusammenhang mit der Baurechtschaffung durch Bebauungsplanverfahren Anwendung findet und nach der bis Ende 2018 insgesamt 163 Bebauungspläne entwickelt wurden, gibt es bereits seit Jahren als Stabsstelle im Referat für Stadtplanung und Bauordnung einen Wohnungsbaumanager. Dieser steht als direkter Ansprechpartner für Investoren und gemeinwohlorientierte Akteure zur Verfügung, speist deren Anfragen in die entsprechend zuständigen Gremien und Abteilungen ein und koordiniert und bündelt die Rückmeldungen an diese.

#### **4.2. Zu den Empfehlungen der Kommission für eine Verbesserung der Anwendung und Wirksamkeit der Instrumente zur Baulandmobilisierung und für eine nachhaltige und gemeinwohlorientierte Bodenpolitik**

Die Landeshauptstadt München unterstützt die Empfehlungen der Kommission zur Verbesserung der Anwendung und Wirksamkeit der Instrumente zur Baulandmobilisierung, hält einige dieser Vorschläge aber für zu wenig weitreichend. Des Weiteren hält die Landeshauptstadt München eine sehr zügige Umsetzung der vorgeschlagenen Änderungen für unabdingbar.

Im Einzelnen:

In der praktischen Anwendung zeigt sich, dass insbesondere im unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB die Realisierung von gefördertem und / oder preisgedämpftem Wohnraum sowie die Beteiligung der privaten Bauherren an Kosten für die Bereitstellung der erforderlichen sozialen Infrastrukturen mit den derzeitigen Instrumenten nicht zielführend möglich ist. Vor diesem Hintergrund schlägt die Landeshauptstadt München – neben der empfohlenen Einführung einer neuen Rechtsgrundlage in § 9 Abs. 2d BauGB – eine entsprechende Änderung bzw. Ergänzung des § 34 BauGB um einen neuen Satz 3 vor, der sowohl die Realisierung von gefördertem und / oder preisgedämpftem Wohnraum als auch die Herstellung der erforderlichen sozialen Infrastrukturen unter Beteiligung der privaten Bauherren ermöglicht. Die von der Kommission empfohlene Schaffung einer Rechtsgrundlage für den Erlass von sektoralen Bebauungsplänen in einem neuen § 9 Abs. 2d BauGB erachtet die Landeshauptstadt München zwar auch als hilfreich, weist jedoch ausdrücklich darauf hin, dass eine solche Gesetzesänderung mit einem erheblichen Mehraufwand für die Aufstellung und den Erlass solcher sektoralen Bebauungspläne verbunden ist. Der Erlass von sektoralen Bebauungsplänen in derzeitigen Gebieten nach § 34 BauGB bedarf zudem Zeit und kann nur sukzessive erfolgen. Daher fordert die Landeshauptstadt München eine Ausgestaltung der neuen Rechtsgrundlage in der Form, dass die Aufstellung eines Bebauungsplanes für alle Gebiete nach § 34 BauGB insgesamt ermöglicht wird – also eine gesamtstädtische Satzung für alle § 34 BauGB-Gebiete. Zudem sollte auf eine Befristung der neuen Regelung verzichtet sowie der Regelungsinhalt auch auf die anteilige Mitfinanzierung der ursächlichen sozialen Infrastruktur (Kindertageseinrichtungen, Grundschulen) erweitert werden.

Die vorgeschlagene Änderung des § 31 BauGB begrüßt die Landeshauptstadt München sehr und unterstützt eine zeitnahe Umsetzung durch den Gesetzgeber ausdrücklich. Zudem wäre es wünschenswert, dass der Gesetzgeber ausdrücklich in das Gesetz oder die Begründung aufnehmen würde, dass eine Befreiung auch mit der Verpflichtung zur Realisierung von geförderterem bzw. preisgedämpftem Wohnraum und auch Beteiligung am sozialen Infrastrukturbedarf verknüpft werden darf.

Ferner bedarf es dringend weiterer Änderungen im Recht der städtebaulichen Verträge in § 11 BauGB sowie hinsichtlich der Festsetzungsmöglichkeiten im Rahmen von Bebauungsplänen in § 9 BauGB, damit eine zwingende Errichtung von

geförderten Wohnraum festgesetzt werden kann. Zudem wäre im Sinne einer nachhaltigen Bodenpolitik notwendig, die einmal sozial gebundenen Wohnungen möglichst dauerhaft zu sichern.

Sowohl die nach Auffassung der Landeshauptstadt München dringend erforderlichen Änderungen in § 34 BauGB und § 31 BauGB als auch in § 11 BauGB sowie in § 9 BauGB sind bereits in der Sitzungsvorlage betreffend eine Übertragbarkeit des „Wiener Modells“ Nr. 14-20 / V 15568 (dort insbesondere auf den Seiten 14 ff.), die am 18.07.2019 in die heutige Sitzung vertagt wurde, im Detail enthalten und dort im Antrag der Referentin unter Nr. 2 verknüpft mit dem Auftrag an den Herrn Oberbürgermeister, diese Gesetzesänderungsvorschläge beim Bundesgesetzgeber vorzutragen und eine entsprechende Gesetzesinitiative anzuregen (vgl. Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 15568, Antrag der Referentin, S. 27).

Hinsichtlich der Empfehlung der Kommission, den § 13b BauGB bis zum 31.12.2022 zu verlängern und eine Evaluierung durchzuführen sowie zur Erleichterung von Vorhaben im Außenbereich nach § 35 BauGB wird angeregt, Wohnbauvorhaben am Rande der vorhandenen Bebauung im Außenbereich auch ohne Planung in gewissem Umfang zu erleichtern.

§ 13b BauGB ermöglicht hier zwar derzeit bereits das vereinfachte Verfahren, soweit eine Größe von weniger als 10 000 Quadratmeter betroffen ist und wenn durch den Bebauungsplan die Zulässigkeit von Wohnnutzungen auf Flächen begründet wird, die an ein Gebiet nach § 34 BauGB angrenzen. Dies erweist sich in der Praxis jedoch als nicht ausreichend, weil weiterhin ein Bebauungsplanverfahren notwendig wird. Zwar hat die Landeshauptstadt München bislang noch nicht von § 13b BauGB Gebrauch gemacht, da die Priorität derzeit auf größeren Bebauungsplanverfahren liegt. Sie unterstützt jedoch eine Verlängerung dieser Regelung.

Die Empfehlungen der Kommission betreffend die Änderung und Weiterentwicklung des Vorkaufsrechts unterstützt und begrüßt die Landeshauptstadt München. Insbesondere die Verlängerung der Ausübungsfrist von zwei auf drei Monate, wobei hier die Landeshauptstadt München vor dem Hintergrund der Notwendigkeit umfangreicher Abstimmungsprozesse und beispielsweise der Erforderlichkeit der Erstellung von Bewertungsgutachten eine Verlängerung auf vier Monate anregen würde, sowie die Einführung eines flächendeckenden Vorkaufsrechtes für Kommunen mit erhöhtem Wohnungsbedarf wird als dringend notwendig angesehen und sollte daher zügig durch den Gesetzgeber erfolgen. In der Sitzungsvorlage „Mieterinnen und Mieter schützen II: Erhaltungssatzung ausbauen und aufgrund der besonderen Situation auf ganz München ausweiten“ (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 14805, dort ab S. 9 ff.), beschlossen in der Vollversammlung vom 24.07.2019, wird diese Forderung an den Gesetzgeber neben der weiteren Forderung, einen flächendeckenden Umwandlungsvorbehalt für Kommunen mit erhöhtem Wohnungsbedarf zu schaffen, ausführlich dargelegt. Bezüglich der Umsetzung dieser Forderungen ist die Landeshauptstadt München beauftragt, diese zum einen über die Gremien des Deutschen Städtetages einzubringen, zum anderen sollten auch diese Forderungen durch den Herrn Oberbürgermeister an den Bundesgesetzgeber herangetragen werden, mit dem Ziel, eine entsprechende Gesetzesinitiative zu veranlassen.

Ferner sollte in Anlehnung an die Empfehlung der Baulandkommission, eine effektive und rechtssichere gesetzliche Regelung zur Steuergestaltung der Grunderwerbssteuer mittels Share Deals zu schaffen, auch bei den gesetzlichen Vorkaufsrechten eine entsprechende gesetzliche Regelung geschaffen werden, die einer „Umgehung“ der Vorkaufsrechte mangels Vorliegen eines Kaufvertrags (vgl. § 24 BauGB) entgegen wirkt.<sup>14</sup>

Zudem mangelt es an einer gesetzlichen Regelung zur Geltendmachung eines gesetzlichen Vorkaufsrechts bei sog. Portfolioverkäufen, d.h. wenn das Vorkaufsrecht nur bei einem Teil der in einem Portfolioverkauf verkauften Grundstücke zur Anwendung kommt (hier z.B. das Problem einer vereinbarten gesamtschuldnerischen Haftung in Höhe des Gesamtwerts des Portfolios). Auch im Hinblick auf eine Aufteilung eines Wohnhauses in Wohnungseigentum, die einen Ausschlussbestand für das gesetzliche Vorkaufsrecht begründet, bestehen Umgehungsmöglichkeiten des gesetzlichen Vorkaufsrechts, denen durch eine entsprechende Klarstellung im Baugesetzbuch begegnet werden könnte.

Die vorgeschlagene Flexibilisierung des § 17 BauNVO sowie der Vorschlag, eine Regelung zur Lösung der in der Praxis sehr relevanten Nutzungskonflikte beim Thema Lärmschutz zu schaffen, wird begrüßt.

Eine Experimentierklausel zur Auflösung lärmbedingter Nutzungskonflikte zwischen Gewerbebetrieben und heranrückender Wohnbebauung kann als erster Schritt begrüßt werden, eine weitergehende Gesetzesänderung wie bereits mehrfach gefordert, wäre jedoch wünschenswert. Die Thematik wird seit Jahren diskutiert, ohne dass sich für entsprechende Flächenentwicklungen und Baurechtsausweisungen Lösungen abzeichnen. Der Gesetzgeber sollte daher jetzt abschließende Regelungen einführen, die rechtssystematische Hindernisse abbauen und unter Berücksichtigung der berührten Interessen praxisorientierte Festsetzungen ermöglichen. Hierzu gehören die subsidiäre Zulassung passiver Schallschutzmaßnahmen (auch durch Gebäude und Gebäudeteile als Schutzvorrichtung) verbunden mit der Möglichkeit, durch bauplanerische Festsetzung des Immissionsortes ausnahmsweise auch auf Innenpegel abstellen zu können. Dies kann durch entsprechende Anpassungen in der TA-Lärm, der DIN 18005-1 (Schallschutz im Städtebau) sowie in § 9 Abs. 1 Nr. 23c BauGB ohne Weiteres ermöglicht werden, ohne dass hierbei die berechtigten Interessen der Umweltbehörden und die Anforderungen an die emittierenden Betriebe zurückgedrängt oder die Grundkonzeption dieser Regelungswerke in Frage gestellt würden. Auf diese Weise könnte auch eine Harmonisierung mit dem Verkehrslärm erreicht werden, bei dem solche Möglichkeiten bereits bestehen. Ein entsprechender Vorstoß wurde bereits vom Stadtrat durch den Beschluss vom 18.04.2018 (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 09931, dort. S. 7 ff.) gefordert.

Die von der Kommission empfohlene Erleichterung bei der Anwendung des Instrumentes des Baugebots (§ 176 BauGB) wird unterstützt, denn in der praktischen Anwendung erweist sich die Durchsetzung von Baugeboten immer wieder als

<sup>14</sup> Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Ausführungen des Deutschen Bundestags, Wissenschaftliche Dienste, Das gemeindliche Vorkaufsrecht beim Share Deal, Az.: WD 7 – 3000 – 177/18, verwiesen.

schwierig, was zur Folge hat, dass von diesem Instrument kaum Gebrauch gemacht wird. Hier sind die Konkretisierungen vom Gesetzgeber abzuwarten, die hoffentlich nicht nur in Erleichterungen bei der Anwendung selbst, sondern auch bei der zeitlichen Durchsetzung bestehen, um einen praxistauglichen Vollzug zu ermöglichen.

Die Empfehlung der Kommission, den Einzelfallbezug bei § 34 Abs. 3a Nr. 1 b) und c) BauGB zu streichen, wird begrüßt, da dies eine Erleichterung darstellt.

Die Empfehlung der Kommission, stärker als bisher – bzw. zutreffenderweise erstmalig – Ausgleichszahlungen in § 1 a Abs. 3 BauGB zuzulassen, wird durch die Landeshauptstadt München kritisch gesehen, da ein Ausgleich von Eingriffen in Natur und Landschaft bereits im Rahmen eines Bebauungsplanverfahrens erfolgen muss, um eine sinnvolle Lösung zu ermöglichen und insbesondere geeignete Flächen zu identifizieren. Bei einer Zulassung von Ausgleichszahlungen würde sich die Problematik des Ausgleichs nur auf nachfolgende Einzelfalllösungen verlagern. Insbesondere ginge hier der Bezug zur konkreten Fläche verloren, der auch zu einem dem Bebauungsplan nachgelagerten Zeitpunkt kaum oder gar nicht mehr hergestellt werden kann. Zudem löst eine Ausgleichszahlung nicht das Problem, dass entsprechend geeignete Flächen zur Verfügung stehen müssen, auf denen ein Ausgleich in der erforderlichen Qualität geschaffen werden kann. Gerade in Ballungsräumen wie in der Landeshauptstadt München, in der die Flächenkonkurrenz besonders hoch ist, können Zahlungen die ohnehin schon knappen Flächen nicht ersetzen. Insofern wird diese Empfehlung kritisch gesehen, auch da der bereits derzeit schon rechtlich zulässige Nachweis der Ausgleichsflächen über sog. Ökokonten aus Sicht der Landeshauptstadt München für ausreichend angesehen wird. Für den Fall, dass Ausgleichszahlungen dennoch zugelassen würden, erachtet es die Landeshauptstadt München aber jedenfalls für unerlässlich, dass die Entscheidungsbefugnis über etwaige Ausgleichszahlungen bei den Kommunen verbleibt.

Auch die Kommissionsempfehlung in Bezug auf eine „Klarstellung“ des Waldbegriffs in einer Neuregelung in § 2 Abs. 2 Nr. 5 BWaldG erachtet die Landeshauptstadt München für problematisch. In Folge einer solchen Regelung wäre in Gebieten nach § 34 BauGB sowie in Gebieten mit Bebauungsplänen – also in allen Bereichen abgesehen von Außenbereichen nach § 35 BauGB – grundsätzlich kein Wald im Sinne des BWaldG mehr anzunehmen, sodass ein Schutz nach dem BWaldG entfallen würde, weil dieses keine Anwendung mehr findet.

Zwar hat die Landeshauptstadt München eine Baumschutzverordnung, allerdings entspricht der dadurch vermittelte Schutz nicht demjenigen der Waldgesetze. Nach der Empfehlung der Kommission könnte ein Schutz nach dem BWaldG nur durch eine positive Festsetzung als Wald im Bebauungsplan wieder hergestellt werden, mit der Folge, dass beispielsweise zum Erhalt von Wald im Sinne des derzeit gültigen BWaldG in Gebieten nach § 34 BauGB ein Bebauungsplanverfahren erforderlich wäre. Im Hinblick auf die stadtklimatisch wichtige Funktion von Bäumen und Wald und deren Bedeutung für die Umwelt, insbesondere für die dauernde Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes, das Klima, den Wasserhaushalt, die Reinhaltung der Luft sowie die Erholung der Bevölkerung sollte von einer solchen

Gesetzesänderung daher Abstand genommen werden.

Die von der Kommission vorgeschlagene neue Gebietswidmung „dörfliches Wohngebiet“ ist für die Landeshauptstadt München nicht relevant.

Soweit die Kommission kooperative Baulandentwicklungsmodelle und eine konsequente Anwendung bereits bestehender Instrumente wie insbesondere städtebauliche Verträge empfiehlt, ist festzuhalten, dass die Landeshauptstadt München bereits seit vielen Jahren das Instrument der städtebaulichen Verträge einsetzt. Das Münchner Baulandentwicklungsmodell, die sogenannte sozialgerechte Bodennutzung (SoBoN), feiert heuer ihren 25. Geburtstag.

Die Empfehlungen der Kommission betreffend die Thematik der Grundstückswertermittlung bekräftigt die Landeshauptstadt München und unterstützt die Forderung, dass Verfahrensweisen zur einheitlichen Ermittlung des Werteinflusses von Miet- und Belegungsbindungen auf Grundstücken mit gefördertem und preisgedämpftem Wohnraum entwickelt werden sowie dass entsprechende Daten durch die Gutachterausschüsse systematisch und differenziert erfasst und gekennzeichnet werden.

Die Empfehlungen der Kommission an Bund und Länder hinsichtlich einer verstärkten Unterstützung und der Erhöhung der finanziellen Mittel in der Städtebauförderung begrüßt die Landeshauptstadt München.

Die Landeshauptstadt München hält die Grundsteuer C ebenfalls für ein geeignetes Instrument, um Grundstücke für den Wohnungsbau besser und schneller zu aktivieren. Denn trotz Wohnungsmangel werden baureife Grundstücke mitunter zu Spekulationsobjekten. Insbesondere baureife Grundstücke zwischen bebauten Grundstücken werden in manchen Ballungsgebieten in Einzelfällen lediglich deshalb gekauft, um einen Wertzuwachs abzuwarten und die Grundstücke dann mit Gewinn weiter zu veräußern. Die zusätzliche steuerliche Belastung mit einer Grundsteuer C ist daher eine geeignete Möglichkeit, um derartigen Grundstücksspekulationen zu begegnen und für den Wohnungsbau zu mobilisieren.

Auch die durch die Baulandkommission beschriebenen Planungen zur Übertragung aufgedeckter stiller Reserven aus der Veräußerung landwirtschaftlicher Flächen für den Mietwohnungsbau stellt nach Meinung der Landeshauptstadt München ein geeignetes Instrument zur Förderung der Baulandmobilisierung dar. Nach der aktuell gültigen Rechtslage bleiben bei Landwirten die durch Grundstücksentnahmen aus dem Betriebsvermögen entstehenden Gewinne schließlich nur steuerfrei, wenn das entnommene Grundstück anschließend für die Errichtung einer selbst genutzten Wohnung oder einer Altenteilerwohnung genutzt wird (vgl. § 13 Abs. 5 EStG) bzw. wenn für die dabei aufgedeckten stillen Reserven nach den Bestimmungen des § 6b EStG eine Übertragung auf eine Reinvestitionsgut möglich ist. Allerdings sollte die Baulandkommission seine darüber hinaus gegenüber dem Bundesfinanzministerium formulierten Forderungen nach einer „Prüfung von Anreizen im Steuerrecht zur Verfügbarmachung und Bereitstellung von bebaubaren Flächen durch die Eigentümer“ konkretisieren.

Die vorgeschlagene Einführung von Grunderwerbsteuerfreibeträgen ist grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings darf sich die genannten Freibeträge keinesfalls nur auf Ersterwerber und / oder Selbstnutzer beschränken. Vielmehr sollte sich die Baulandkommission unbedingt dafür einsetzen, dass die Grunderwerbsteuerfreibeträge insbesondere auch bei den durch Bund, Länder und Kommunen sowie durch ihre Wohnungsunternehmen für den Wohnungsbau getätigten Immobiliengeschäften zur Anwendung kommt. Ferner sollten die Freibeträge auch für die in diesem Zusammenhang für die soziale Infrastruktur und für die öffentlichen Daseinsvorsorge erworbenen Flächen (z.B. für Kindertagesstätten, Schulen, Parkanlagen, Straßen etc.) ausgeführten Immobilienerwerbe gültig sein. Darüber hinaus sollten auch private Wohnungsunternehmen in den Genuss der Grunderwerbsteuerfreibeträge kommen können, wenn die von ihnen erhobenen Mieten in einem bestimmten Zeitraum eine gewisse Höhe nicht überschreiten.

Die angeregte Empfehlung zu überprüfen, inwieweit eine mehrfache Belastung mit Grunderwerbsteuer beim kurzfristigen Zwischenerwerb von Grundstücken für den Wohnungsbau vermieden werden kann, wird auch seitens der Landeshauptstadt München für richtig erachtet. Denn nach der derzeitigen Systematik des Grunderwerbsteuergesetzes wird grundsätzlich jeder einzelne Grundstückserwerb als Grunderwerbsteuerpflichtiger Erwerbsvorgang der Grunderwerbsteuer unterworfen, sodass insbesondere bei den kommunalen Zwischenerwerbsmodellen in der Regel mehrmals Grunderwerbsteuer zu entrichten ist. Allerdings sollte die beschriebene Entlastung nicht nur auf die durch Kommunen getätigten Zwischenerwerbe beschränkt sein, sondern darüber hinaus auch bei Zwischenerwerben des Bundes, der Länder sowie der staatlichen und kommunalen Wohnungsunternehmen zur Anwendung kommen. Außerdem sollte die Baulandkommission noch konkretisieren, bei welchem Zeitraum sie einen Zwischenerwerb als "kurzfristig" betrachtet.

Ob sich die durch die Baulandkommission vorgeschlagene generelle Senkung der Grunderwerbsteuersätze positiv auf den Wohnungsbau auswirkt, wird dagegen von der Landeshauptstadt München als fraglich angesehen. Denn die Höhe der Grunderwerbsteuer stellt für sich alleine betrachtet in der Regel vermutlich kein maßgebliches Kriterium für oder gegen den Erwerb einer Immobilie dar. Es ist daher davon auszugehen, dass sich durch die generelle Senkung der Grunderwerbsteuer in der Praxis auch nicht mehr Menschen für den Erwerb einer Wohnung entscheiden werden, sodass es hierdurch wohl auch nicht zu einer grundsätzlichen Steigerung des Wohnungsbaus kommen wird. Folglich sollte nach Meinung der Landeshauptstadt München bezüglich möglicher Entlastungen im Bereich der Grunderwerbsteuer der Fokus eher bei den bereits genannten Grunderwerbsteuerfreibeträgen und bei den Grunderwerbsteuerbefreiungen für bestimmte Zwischenerwerbsmodelle liegen.

Die durch die Baulandkommission vorgeschlagene Verwendung der Steuermehreinnahmen aus der zum 01.01.2020 geplanten Rechtsänderung zur Erhebung von Grunderwerbsteuer bei sog. „Share Deals“ für steuerliche Entlastungen im Bereich des Wohnungsbaus wird von Seiten der Landeshauptstadt München unterstützt. Nach einer Schätzung des hessischen Finanzministeriums entgehen dem Fiskus durch Steuertricks bei Share Deals aktuell jedes Jahr

Steuereinnahmen in Höhe von rund einer Milliarde Euro, die bei einer konsequenten Besteuerung für die genannten steuerlichen Entlastungen eingesetzt werden könnten.

#### **4.3. Zu den Empfehlungen der Kommission für eine Verbesserung des Prozessmanagements bei der Baulandbereitstellung**

In Bezug auf die Empfehlungen der Kommission für eine Verbesserung des Prozessmanagements ist festzuhalten, dass die Landeshauptstadt München hier bereits viele der Empfehlungen umsetzt:

Insbesondere hat die Landeshauptstadt München im Referat für Stadtplanung und Bauordnung bereits seit April 2012 als Stabsstelle einen Wohnungsbaumanager installiert, der wohnungsbaubezogene Planungen koordiniert und sich um den Austausch mit Bauträgern, insbesondere mit den Wohnungsbaugenossenschaften, kümmert. Da die Landeshauptstadt München in besonderem Maß von einem ungebrochen starken Zuzug betroffen ist, was den bestehenden Druck auf den Wohnungsmarkt noch verstärkt, wurde seit 2017 zusätzlich eine neue Ausrichtung der Stabsstelle mit dem Fokus „Wachstumsstrategien“ vorgenommen. Hierbei wird das Thema Wohnen noch stärker im Kontext der strategischen Konzepte der Stadtentwicklung sowie der Mobilität behandelt.

Zur Verbesserung der Prozesse innerhalb der Stadtplanung und der Lokalbaukommission hat das Referat für Stadtplanung und Bauordnung in den vergangenen Jahren die Prozesse überprüft.

Mit dem Beschluss „Maßnahmen zur Verbesserung der Dienstleistungsqualität und zur Beschleunigung der Genehmigungsverfahren – LBK zukunftsfähig ausstatten“ (Sitzungsvorlage Nr. 14-2/ V 04459) und dem Beschluss zur Optimierung der Bebauungsplanverfahren und der Bürgerbeteiligung und Öffentlichkeitsarbeit im Referat für Stadtplanung und Bauordnung“ (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 03291) aus dem Jahr 2016 wurde dieser Prozess begonnen.

Im Laufe dieses Prozesses wurden verschiedene Maßnahmen zur Optimierung umgesetzt, wie beispielsweise in der Stadtplanung die Einführung einer Projektstruktur für jeden Bebauungsplan, die Entwicklung eines Projekthandbuchs (digital und analog) sowie eines standardisierten Terminplans, verbindliche Startgespräche für alle Bebauungspläne sowohl mit Grundstückseigentümer\*innen als auch mit allen beteiligten Dienststellen der Landeshauptstadt München ebenso wie die Übernahme der (referatsübergreifenden) Gesamtsteuerung durch das Referat für Stadtplanung und Bauordnung.

Zur Optimierung der Genehmigungsverfahren in der Lokalbaukommission wurde das Konzept des Verfahrensmanagers bzw. der Verfahrensmanagerin, eine feste Bearbeitungsschiene in zeitlicher Hinsicht, die Beratungsmappe sowie die gebündelte direkte Rückgabe von grob unvollständigen Bauanträgen durch das Antragsbüro neben weiteren Maßnahmen umgesetzt. Die Digitalisierung der Bauakten sowie die digitale Antragsbearbeitung befinden sich derzeit ebenfalls in der Umsetzung.

Hinsichtlich der Empfehlung der Kommission, die Voraussetzungen für eine verstärkte Digitalisierung von Planungs-, Beteiligungs- und Genehmigungsprozessen zu verbessern, ist festzuhalten, dass der Stadtrat der Landeshauptstadt München in



seinen Sitzungen vom 24.10.2018 (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 12615) und 24.07.2019 (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 14953) eine Digitalisierungsstrategie und deren inhaltliche Leitlinien beschlossen hat. Deren Umsetzung wird in den kommenden Jahren einen wichtigen Prozess in der Landeshauptstadt München darstellen. Bereits aktuell laufen Pilotprojekte, in denen insbesondere die Digitalisierung im Baugenehmigungsprozess vorangetrieben wird. Insbesondere der Digitalisierungsprozess in der Lokalbaukommission läuft bereits seit Jahren. Hierzu stehen die zuständigen Dienststellen auch mit dem Freistaat Bayern in ständigem Austausch.

Die Empfehlungen der Kommission im Hinblick auf die Personalausstattung und die Fortbildung des Personals begrüßt und unterstützt das Referat für Stadtplanung und Bauordnung. Der Stadtrat hat in den letzten Jahren hier auch bereits mit Stellenzuschaltungen reagiert.

#### **4.4. Zu den Empfehlungen der Kommission für eine Verbesserung des Datenbestands für Analyse und Markttransparenz**

Zu den Empfehlungen der Kommission in Bezug auf die Verbesserung des Datenbestandes bleibt anzumerken, dass die Landeshauptstadt München eine Vereinheitlichung der Immobilienberichterstattung durch die Gutachterausschüsse sowie eine bessere Verfügbarkeit der bodenpolitisch relevanten Daten begrüßt, da durch solche Entwicklungen und die Auswirkungen von ergriffenen Maßnahmen besser ablesbar werden.

### **5. Weiteres Vorgehen / Forderungen der LHM**

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass zahlreiche Empfehlungen der Kommission durch die Landeshauptstadt München bereits umgesetzt werden. Nach Auffassung der Landeshauptstadt München gehen einige der Vorschläge für eine Novelle des Baugesetzbuches (BauGB) sowie der Baunutzungsverordnung (BauNVO) zwar in eine richtige Richtung, sind aber teilweise nicht weitreichend genug. In jedem Fall ist eine schnelle Umsetzung durch den Gesetzgeber unerlässlich. Von besonderer Bedeutung sind dabei insbesondere Erleichterungen bei der Wertermittlung und der Vergabe kommunaler Grundstücke zum Zweck der Errichtung von gefördertem Wohnraum, sowie die oben ausgeführten erforderlichen Gesetzesänderungen in §§ 9, 11, 24 ff., 31, 34 und 35 BauGB, sowie gesetzgeberische Lösungen für Lärmkonflikte durch Anpassung der TA-Lärm und des Bundesimmissionsschutzgesetzes.

Nicht in den Empfehlungen der Kommission enthalten, aber von besonderer Dringlichkeit, ist außerdem der Erlass einer Rechtsgrundlage für einen flächendeckenden Genehmigungsvorbehalt von Miet- in Eigentumswohnungen sowie die Schaffung einer Rechtsgrundlage für ein flächendeckendes Vorkaufsrecht für Kommunen mit erhöhtem Wohnbedarf.

Über die finanziellen Auswirkungen der verschiedenen Vorschläge für die Landeshauptstadt München sind derzeit noch keine konkreten Aussagen möglich. So kann z.B. die Reduzierung der Grunderwerbssteuer sowie die Erleichterung der Abweichungen von

Höchstpreisvergaben beim Verkauf kommunaler Grundstücke zu deutlich geringeren Einzahlungen als derzeit führen.

Umgekehrt kann ein flächendeckendes Vorkaufrecht für das gesamte Stadtgebiet je nach Ausgestaltung der Abwendungsregelungen zu einer deutlichen Zunahme der Ausübungen durch die Landeshauptstadt München und damit zu höheren Auszahlungen führen. Ähnliches gilt für eine aktivere kommunale Bodenbevorratungspolitik, z.B. durch den frühen Erwerb von zukünftigen Entwicklungsflächen, ggf. auch in Verbindung mit dem Einrichten von Liegenschaftsfonds oder verstärkter überregionaler oder interkommunaler Zusammenarbeit. Insbesondere bei den beiden letztgenannten Instrumenten ist verstärkt zu prüfen, ob durch das Gründen von Zweckverbänden oder Entwicklungsgesellschaften eine Entlastung des städtischen Haushalts möglich ist.

Daher ist bei der weiteren Konkretisierung der Vorschläge darauf zu achten, dass sich dadurch die Finanzsituation der Landeshauptstadt München insgesamt nicht verschlechtert. Dazu könnten beispielsweise höhere staatliche Zuschüsse oder sonstige Ausgleichsleistungen von Bund und/ oder Ländern beitragen.

Die Landeshauptstadt München fordert den Bund zudem auf, eine tiefergehendere und umfassendere Befassung des Themas Bodenrechtsreform als bisher vorzunehmen und sich mit den weitergehenden Vorschlägen der Kommunen ebenso wie mit dem Vorschlag einer gesetzlichen (Neu-)Regelung betreffend die Abschöpfung von leistungslosen Bodenwertsteigerungen auseinander zu setzen.

Hier bedarf es zeitnah einer gesetzgeberischen Gestaltung durch entsprechende Gesetzesänderungen, um die Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik zu schaffen. Da die Kompetenzen hier bei Bundes- und Landesgesetzgebern liegen, muss die Landeshauptstadt München ihre Anstrengungen darauf richten, ihre Belange und Vorschläge in die entsprechenden Gremien und Verbände einzubringen sowie an die zuständigen Landes- und Bundesgesetzgeber und -behörden heran zu tragen. Sie fordert die zuständigen Gesetzgeber auf, schnelle und effiziente Lösungen anhand von entsprechenden Gesetzgebungsverfahren umzusetzen.

Die Beschlussvorlage ist mit dem Kommunalreferat, der Stadtkämmerei und dem Sozialreferat abgestimmt. Diese sowie das RGU haben zudem einen Abdruck der Vorlage erhalten.

### **Beteiligung des Bezirksausschusses**

Die Satzung für die Bezirksausschüsse sieht in der vorliegenden Angelegenheit kein Anhörungsrecht der Bezirksausschüsse vor. Alle Bezirksausschüsse haben jedoch einen Abdruck dieser Vorlage erhalten.

Eine rechtzeitige Beschlussvorlage gemäß Ziffer 5.6.2 der AGAM konnte nicht erfolgen, da zum Zeitpunkt der in der AGAM geforderten Anmeldefrist die erforderlichen Abstimmungen noch nicht abgeschlossen waren. Eine Behandlung in der heutigen

Sitzung ist jedoch erforderlich, weil die Belange der Landeshauptstadt München in die entsprechenden Gremien sowie in laufende Gesetzgebungsprozesse nur erfolgreich eingebracht werden können, wenn diese umgehend erfolgt, sodass die entsprechenden Prozesse auf Bundes- und Landesebene noch nicht abgeschlossen sind.

Der Korreferentin, Frau Stadträtin Rieke, und den zuständigen Verwaltungsbeirätinnen, Frau Stadträtin Messinger, Frau Stadträtin Kainz und den zuständigen Verwaltungsbeiräten, Herrn Stadtrat Bickelbacher, Herrn Stadtrat Podiuk, Herrn Stadtrat Zöllner, ist ein Abdruck der Sitzungsvorlage zugeleitet worden.

## **II. Antrag der Referentin**

Ich beantrage Folgendes:

1. Die Ausführungen der Referentin zu den Empfehlungen auf Grundlage der Beratungen in der Kommission für „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ (Baulandkommission) werden zur Kenntnis genommen.
2. Der Oberbürgermeister wird gebeten, die Einschätzung der Landeshauptstadt München hinsichtlich der Kommissionsempfehlungen sowie die darüber hinausgehenden Vorschläge der Landeshauptstadt München zur Erleichterung und Verbesserung der Baulandmobilisierung und die Vorschläge zu konkreten Gesetzesänderungen an die Bundes- und Landesgesetzgeber und an die zuständigen Gremien heranzutragen und auf den zeitnahen Erlass von entsprechenden Maßnahmen hinzuwirken.
3. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

## **III. Beschluss**

nach Antrag

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München  
Der / Die Vorsitzende

Die Referentin

Ober-/Bürgermeister/-in

Prof. Dr.(I) Merk  
Stadtbaurätin

**IV. Abdruck von I. - III.**

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

**V. WV Referat für Stadtplanung und Bauordnung – SG 3**

zur weiteren Veranlassung.

Zu V.:

1. Die Übereinstimmung vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.
2. An das Direktorium HA II – BA (1)
3. An die Bezirksausschüsse 1-25
4. An das Kommunalreferat
5. An das Bewertungsamt
6. An die Stadtkämmerei
7. An das Sozialreferat
8. An das Referat für Gesundheit und Umwelt
9. An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung – SG 3
10. An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung – HA I
11. An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung – HA II
12. An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung – HA III
13. An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung – HA IV  
mit der Bitte um Kenntnisnahme.
14. Mit Vorgang zurück zum Referat für Stadtplanung und Bauordnung – S1Recht

Am

Referat für Stadtplanung und Bauordnung SG 3