

**Städtisches Vorkaufsrecht für vor 1950 errichtete Gebäude
Empfehlung Nr. 14-20 / E 02354
der Bürgerversammlung des Stadtbezirkes 04-
Schwabing West am 15.11.2018**

Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 16683

Anlage:

Empfehlung Nr. 14-20 / E 02354 der Bürgerversammlung des Stadtbezirkes 04- Schwabing West am 15.11.2018

Beschluss des Ausschusses für Stadtplanung und Bauordnung vom 15.01.2020 (VB)

Öffentliche Sitzung

Inhaltsverzeichnis:	Seite
I. Vortrag der Referentin	1
1. Anlass	1
2. Stellungnahme	2
3. Fazit	5
II. Antrag der Referentin	6
III. Beschluss	6

I. Vortrag der Referentin

1. Anlass

Die Bürgerversammlung des Stadtbezirkes 04 - Schwabing West hat am 15.11.2018 die anliegende Empfehlung Nr. 14-20 / E 02354 (Anlage) beschlossen.

Zuständig für die Entscheidung ist die Vollversammlung des Stadtrates gem. § 2 Nr. 14 der Geschäftsordnung des Stadtrates nach Vorberatung im Ausschuss für Stadtplanung und Bauordnung.

Mit der Empfehlung Nr. 14-20 / E 02354 wird die Landeshauptstadt München beauftragt, nach dem Vorbild des Berliner Stadtbezirkes Kreuzberg / Friedrichshain ein Vorkaufsrecht für Altbauten durchzusetzen, da der Denkmalschutz kein geeignetes Instrument zur Verhinderung von Abriss und Verdrängung gewachsener Strukturen und kaum durchsetzungsfähig sei.

Das Referat für Stadtplanung und Bauordnung nimmt inhaltlich zur Empfehlung Nr. 14-20 / E 02354 wie folgt Stellung:

2. Stellungnahme

Der Antrag zielt auf die Durchsetzung eines Vorkaufsrechts für sog. „Altbauten“ und dabei v.a. für Gebäude, die vor 1950 errichtet wurden, um den Abriss von Wohnhäusern und den Verlust gewachsener Mieterstrukturen, Altmieterrinnen und -mietern sowie kleiner Läden zu verhindern.

Ein gemeindliches Vorkaufsrecht ist das Recht einer Gemeinde, ein Grundstück mit dem Vertragsinhalt zu erwerben, zu dem es an einen Dritten veräußert werden soll. Bei Ausübung des Vorkaufsrechtes hat die Gemeinde den ursprünglich zwischen Verkäuferin / Verkäufer und Käuferin / Käufer vereinbarten Kaufpreis zu zahlen. Vorkaufsrechte stehen jedoch nicht allein für sich, sondern bedürfen nach §§ 24, 25 Baugesetzbuch (BauGB) entweder einer gesetzlichen Grundlage oder einer vorgeschalteten Begründung durch eine gemeindliche Satzung.

Daneben gibt es noch vertraglich begründete Vorkaufsrechte, die jedoch nur in gerade zu solchen Zwecken vereinbarten Einzelfällen greifen und daher für das allgemeingültige Begehren des Antragstellers nicht in Betracht kommen.

Vorkaufsrecht aufgrund gesetzlicher Grundlage

Sofern für die vom Antrag umfassten Altbauten bereits aufgrund einer gesetzlichen Grundlage ein allgemeines Vorkaufsrecht besteht, ist dem Anliegen des Antragstellers bereits ohne weitere Maßnahmen der Stadt entsprochen.

Die Stadt München nutzt ihr Vorkaufsrecht an bebauten und unbebauten Grundstücken und damit auch für die in Frage stehenden Altbauten insbesondere in folgenden Bereichen ihres Stadtgebiets:

- im Geltungsbereich von Bebauungsplänen, soweit es sich um Flächen handelt, für die eine Nutzung für öffentliche Zwecke (Verkehrs-, Grün-, Gemeinbedarfs-, Versorgungs- und Entsorgungsflächen) festgesetzt sind,
- in Umlegungsgebieten nach §§ 45 ff. BauGB,
- in durch Satzung förmlich festgelegten Sanierungsgebieten oder städtebaulichen Entwicklungsbereichen,
- sowie im Geltungsbereich von Erhaltungssatzungsgebieten.

Vorkaufsrecht aufgrund gemeindlicher Satzung

Bei Altbauten, die außerhalb dieser aufgeführten Gebiete liegen, bedürfte es zur Begründung eines Vorkaufsrechts einer neuen gemeindlichen Satzung, um dem Begehren des Antragsstellers zu entsprechen.

Da sich das Begehren des Antragstellers auf die Verhinderung baulicher Maßnahmen („Abriss“) sowie der Verdrängung gewachsener Strukturen richtet, kämen insoweit vor allem Erhaltungssatzungen gem. § 172 BauGB in Betracht. Auch bei dem im Antrag erwähnten Vorbild des Berliner Stadtbezirkes Kreuzberg / Friedrichshain handelt es sich um die Ausübung des Vorkaufsrechts auf der Rechtsgrundlage des § 24 BauGB in Verbindung mit Erhaltungssatzungen. In diesem Berliner Gebiet sind sowohl Milieuschutz- als auch Gestaltungserhaltungssatzungen ausgewiesen. (Quelle: <https://www.berlin.de/ba-friedrichshain-kreuzberg/politik-und-verwaltung/aemter/stadtentwicklungsamt/stadtplanung/gruppeinfrastruktur-und-staedtebaufoerderung/erhaltungsgebiete>).

In München existieren derzeit (Stand: Juli 2019) insgesamt 23 Erhaltungssatzungen mit rund 155.000 Wohnungen, in denen etwa 281.000 Einwohnerinnen und Einwohner leben. Dabei handelt es sich derzeit ausschließlich um Milieuschutzsatzungen.

Dem Antragssteller geht es um den Erhalt von Altbauten und der sich daraus ergebenden städtebaulichen Strukturen. Dies wäre möglich, wenn die Stadt für jedes Grundstück oder Straßenzug im Stadtgebiet, auf dem sich Altbauten befinden, jeweils eine Gestaltungserhaltungssatzung und / oder eine Milieuschutzsatzung erlassen würde.

Für den generellen Erlass derartiger Erhaltungssatzungen fehlt es jedoch an den Voraussetzungen:

Gestaltungserhaltungssatzung

Durch das Instrument einer Gestaltungserhaltungssatzung sollen die Änderung, die Nutzungsänderung sowie die Errichtung baulicher Anlagen unter einen Genehmigungsvorbehalt gestellt werden, um die städtebauliche Eigenart z.B. aufgrund von einheitlichen Dachformen und -farben, Fensterformaten etc. eines Gebiets zu erhalten. Maßgeblich für die städtebauliche Eigenart ist dabei jeweils die städtebauliche Gestalt eines größeren, zusammenhängenden Gebietes. Ein Einzelkriterium, wie z.B. „Altbau“ reicht nach höchstgerichtlicher Rechtsprechung für sich genommen nicht aus, um eine städtebauliche Eigenart zu begründen. Dies gilt sowohl für ein einzelnes Gebäude als auch für mehrere in einem räumlichen Zusammenhang stehende Gebäude, z.B. Häuserzeilen. Denn hierunter würden ansonsten auch Gebäude fallen, die lediglich nach ihrem Alter, jedoch nicht nach sonstigen gestalterischen Kriterien Besonderheiten aufweisen. Diese sind jedoch erforderlich. Aus ihnen muss sich eine städtebauliche Eigenart ergeben und die Besonderheiten müssen gerade für diese städtebauliche Eigenart erhaltungswürdig sein. Maßgeblich ist, dass ein Gebäude oder eine Gebäudegruppe prägende Bedeutung für ein bestimmtes städtebauliches Ensemble hat. Würde man allein auf das Gebäudealter abstellen, wäre es nicht mehr möglich, in solchen Gebieten Gebäude zu sanieren oder auch zurückzubauen, obwohl dies aus energetischer und / oder städtebaulicher Sicht ggf. sogar wünschenswert wäre.

Für punktuell auftretende Probleme oder Sicherheitsbedürfnisse sind vielmehr Lösungen anzuwenden, die im Ansatz kleinteiliger / einzelfallbezogen und nach Ihren Kriterien grundstücks- oder gebäudebezogenen sind, so z.B. der Denkmal- und Ensembleschutz.

Milieuschutzsatzung

Auch für eine abstrakt-generelle Milieuschutzsatzung für alle Gebäude mit Baujahr vor 1950 sind die Voraussetzungen nicht gegeben. Es fehlt am Nachweis eines städtebaulich relevanten Aufwertungs- und Verdrängungspotenzials in einem konkreten Gebiet. Um die Notwendigkeit des Milieuschutzes zu begründen, werden Daten benötigt, die Hinweise auf die Bevölkerungsstruktur sowie den Zustand der Gebäude geben. Diese Daten werden in Verdrängungs- und Aufwertungsindikatoren eingeteilt. Die Vollversammlung des Stadtrats der Landeshauptstadt München hat am 24.07.2019 (Sitzungsvorlagen Nr. 14-20 / V 15423) ein umfangreiches erweitertes Indikatorenset zur Überprüfung bestehender und neuer Erhaltungssatzungsgebiete beschlossen. Die Daten des Indikatorensets sind als Gesamtschau zu betrachten. Das Gebäudealter ist als Teil des Sets in den Aufwertungsindikatoren erfasst. Würde man auf die Eigenschaft „Altbau“ als allein maßgeblichen Aufwer-

tungsindikator abstellen, blieben die weiteren vom Stadtrat beschlossenen Indikatoren unberücksichtigt.

Es fehlt daneben auch am Maßstab für die Begründung eines Verdrängungspotenzials. Denn zu gegebenen Aufwertungsindikatoren müssen Anhaltspunkte gegeben sein, dass ein Verdrängungsprozess stattfindet und durch diesen negative städtebauliche Folgen für die Kommune zu erwarten sind. Derartige negative Folgen sind insbesondere dann zu befürchten, wenn in einem aufwertungsverdächtigen Gebiet ein größerer Anteil der Bevölkerung potenziell als verdrängungsgefährdet anzusehen ist. Dabei muss das zu betrachtende Gebiet eine gewisse Größe aufweisen, um vergleichbare Zahlen im Rahmen der Kriterienprüfung liefern zu können. Aus den Erfahrungen der Landeshauptstadt München in der Vergangenheit ist der Erlass von Erhaltungssatzungsgebieten mit mindestens 1.500 Wohnungen zielführend. Diese grundsätzliche Größe wurde von der Vollversammlung des Stadtrats der Landeshauptstadt München am 24.07.2019 (Sitzungsvorlagen Nr. 14-20 / V 15423) bestätigt, so dass einzelne Altbauten in einem Gebiet mit Verdrängungspotential nicht für sich allein den Erlass einer Erhaltungssatzung rechtfertigen.

Türkenstraße

Der Antragssteller nimmt in seinem Begehren Bezug auf Gebäudestrukturen in der Türkenstraße im Stadtbezirk Maxvorstadt.

Am 23.01.2019 hat die Vollversammlung des Stadtrats die Erhaltungssatzungen „Hohenzollernplatz / Hiltenspergerstraße“ erneut erlassen und die Erhaltungssatzung „Hohenzollernstraße“ neu erlassen. Im Zuge des (Neu-)Erlasses dieser Gebiete wurden auch die umliegenden Straßen – und damit auch die in der Umgebung liegende Türkenstraße – daraufhin untersucht, ob sie in den Umgriff aufgenommen werden können bzw. ein vollständiger Neuerlass einer neuen Erhaltungssatzung gerechtfertigt ist. So wurde die Erhaltungssatzungen „Hohenzollernplatz / Hiltenspergerstraße“ daraufhin mit einem erweiterten Umgriff erlassen. Die Türkenstraße konnte nach der vorliegenden Datengrundlage jedoch nicht in den Umgriff aufgenommen werden (siehe Sitzungsvorlagen Nr. 14-20 / V 13235).

Da bei der Überprüfung von auslaufenden Erhaltungssatzungen grundsätzlich auch die benachbarten Bereiche mit untersucht werden (siehe oben), wird vor Auslaufen der Satzung „Hohenzollernstraße“ im Jahr 2021 eine erneute Untersuchung des Bereichs der Türkenstraße erfolgen. Hierfür wird dann auch der erweiterte Kriterienkatalog (siehe Sitzungsvorlagen Nr. 14-20 / V 15423) angewendet werden.

3. Fazit

Der Erlass einzelner kleinteiliger Gestaltungserhaltungs- oder Mileuschutzsatzungen ist für Einzelgebäude aufgrund des alleinigen Kriteriums des Alters nicht zulässig.

Zu berücksichtigen ist allerdings, dass sich die Gebäude, die vor 1950 errichtet worden sind, zum größten Teil innerhalb des Mittleren Rings befinden. 17 der insgesamt derzeit 23 Erhaltungssatzungsgebiete liegen innerhalb des Mittleren Rings. Momentan werden durch die vorhandenen Satzungen ca. 279.000 Bewohnerinnen und Bewohner vor einer Verdrängung geschützt. Innerhalb des Mittleren Rings liegt die Mehrzahl der Gebäude, die vor 1950 errichtet wurden, so dass eine Vielzahl an Gebäuden, die vor 1950 errichtet wurden, bereits diesem Schutzzweck unterfallen und damit vom Vorkaufsrecht erfasst sind. Das In-

strument der Erhaltungssatzung trägt somit hier bereits spürbar zum Schutz älterer Gebäude bei und dem Anliegen des Antragstellers ist insoweit entsprochen.

Im Zuge des neu erlassenen Kriterienkatalogs hat die Vollversammlung des Stadtrates das Referat für Stadtplanung und Bauordnung ferner beauftragt, weitere vier Gebiete „Schleißheimer Straße“, „Thalkirchen“, Stadtbezirk 16: Ramersdorf – Perlach sowie „Pasing“ zu prüfen. Darüber hinaus besteht der Auftrag, Gebiete, die in der Vergangenheit aus den Umgriffen von Erhaltungssatzungen „entlassen“ wurden, auf Basis der neuen Indikatoren erneut zu untersuchen und ggf. wieder aufzunehmen. Ebenfalls geprüft werden sollen Gebiete im Umfeld von Genossenschaften, deren Erbbaurechte zeitnah auslaufen.

Ziel ist es, das Instrument der Erhaltungssatzung demnach weiter deutlich zu stärken und möglichst viele Bewohnerinnen und Bewohner und Mieterstrukturen in den Schutzbereich von Erhaltungssatzungen aufzunehmen. Die Stadt München ist sich der Verantwortung bewusst, preiswerten Wohnungsraum zu erhalten und den städtischen Wohnungsbestand auszuweiten. Dies zeigt auch die weitere Beschlussfassung der Vollversammlung des Stadtrates vom 24.07.2019 (Sitzungsvorlagen Nr. 14-20 / V 15423), in der beschlossen wurde, dass Erhaltungssatzungen nicht mehr wie früher für die Dauer von fünf Jahren, sondern unbefristet gelten sollen.

Der Empfehlung Nr. 14-20 / E 02354 der Bürgerversammlung des 4. Stadtbezirkes Schwabing West vom 15.11.2018 kann aufgrund der vorstehenden Ausführungen nicht entsprochen werden.

Das Kommunalreferat erhält Abdruck dieser Sitzungsvorlage.

Beteiligung des Bezirksausschusses

Der betroffene Bezirksausschuss des Stadtbezirkes 4 Schwabing West wurde gemäß § 13 Abs. 3 Bezirksausschuss-Satzung (Katalog des Referates für Stadtplanung und Bauordnung, Ziffer 1.2) angehört und hat sich mit der Sitzungsvorlage befasst.

Nach Ansicht der Mehrheit des Gremiums sollte sich die Stadt um eine Änderung der Gesetzeslage bemühen, die die Ausübung des Vorkaufsrecht für alle vor 1950 entstandenen Gebäude ermöglicht, auch wenn sie nicht im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung stehen.

Hierzu wird Folgendes festgestellt:

In der Sitzungsvorlage „Mieterinnen und Mieter schützen II: Erhaltungssatzungen ausbauen und aufgrund der besonderen Situation auf ganz München ausweiten“ (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 14805) wurde bereits ausführlich dargestellt, dass die Landeshauptstadt München alle bestehenden rechtlichen Möglichkeiten des Vorkaufsrechts für den Erhalt und die Schaffung preisgünstigen Wohnraums nutzt. Gleichzeitig setzt sich die Landeshauptstadt München über die Gremien des Deutschen Städtetages dafür ein, dass ein flächendeckendes, preislimitiertes Vorkaufsrecht in Gemeinden mit erhöhtem Wohnungsbedarf (wie München) eingeführt wird (siehe hierzu den Beschluss der Vollversammlung des

Stadtrates vom 24.07.2019 zur vorgenannten Sitzungsvorlage). Dies kommt auch im Beschluss der Vollversammlung des Stadtrates vom 02.10.2019 „Ergebnisse der Baulandkommission – Forderungen der Landeshauptstadt München (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 16067) zum Ausdruck, in dem der Oberbürgermeister gebeten wird, den Vorschlag zur Einführung eines flächendeckenden Vorkaufsrechtes für Kommunen mit erhöhtem Wohnungsbedarf an den Bundesgesetzgeber und an die zuständigen Gremien heranzutragen und auf den zeitnahen Erlass von entsprechenden Maßnahmen hinzuwirken.

Bei Ausweitung des Vorkaufsrechtes auf das gesamte Stadtgebiet, würden auch alle vor 1950 entstandenen Gebäude, die nicht im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung liegen, geschützt und somit wird der Forderung des Bezirksausschusses 04 Schwabing - West Rechnung getragen.

Der Korreferentin, Frau Stadträtin Rieke, und der zuständigen Verwaltungsbeirätin, Frau Stadträtin Messinger, sind je ein Abdruck der Sitzungsvorlage zugeleitet worden.

II. Antrag der Referentin

Ich beantrage Folgendes:

1. Die Ausführungen im Vortrag der Referentin, dass die Ausübung des Vorkaufsrechts im Umgriff der Erhaltungssatzungsgebiete nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB bereits für Gebäude, die vor 1950 errichtet wurden, erfolgt, werden zur Kenntnis genommen.
2. Die Empfehlung Nr. 14-20 / E 02354 der Bürgerversammlung des 4. Stadtbezirkes Schwabing West am 15.11.2018 ist gemäß Art. 18 Abs. 4 der Gemeindeordnung behandelt.
3. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss

nach Antrag.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München
Der Vorsitzende

Die Referentin

Ober-/Bürgermeister

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 Abdruckes mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.
2. An den Bezirksausschuss 04 Schwabing West
3. An das Direktorium HA II– BA-Geschäftsstelle Mitte
4. An das Direktorium HAII – BA (1x)
5. An das Kommunalreferat
6. An das Sozialreferat
7. An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung HA I
8. An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung HA II
9. An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung HA III
10. An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung HA IV
11. An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung SG 3
mit der Bitte um Kenntnisnahme.

12. Mit Vorgang zurück zum Referat für Stadtplanung und Bauordnung HA II/11

Am

Referat für Stadtplanung und Bauordnung SG 3