

Tischvorlage

Auswirkungen der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) vom 09.11.2021 auf die Vorkaufsrechtspraxis in Erhaltungssatzungsgebieten

Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 05277

Kurzübersicht zum Beschluss der Vollversammlung des Stadtrates vom 15.12.2021
Öffentliche Sitzung

Anlass	Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) vom 09.11.2021 zur Vorkaufsrechtspraxis in Erhaltungssatzungsgebieten
Inhalt	Inhalte der Entscheidung des BVerwG vom 09.11.2021 sowie Umgang und Folgen daraus für die Münchner Vorkaufsrechtspraxis in Erhaltungssatzungsgebieten.
Gesamtkosten/ Gesamterlöse	./.
Entscheidungs- vorschlag	Änderung der Ausübungskriterien bei Vorkaufsrechten in Erhaltungssatzungsgebieten
Gesucht werden kann im RIS auch unter:	Vorkaufsrecht, Erhaltungssatzungen, Urteil Bundesverwaltungsgericht
Ortsangabe	./.

I. Vortrag der Referentin	1
1. Vorbemerkung	1
2. Statistische Übersicht über die Vorkaufsrechtspraxis in Erhaltungssatzungsgebieten seit dem Jahr 2018 bis heute (Stand 15.12.2021)	2
3. Allgemeine gesetzliche Anforderungen an die Ausübung von Vorkaufsrechten in Erhaltungssatzungsgebieten	2
4. Inhalt der Entscheidung des BVerwG vom 09.11.2021	3
4.1. Verständnis des Ausschlusstatbestands des § 26 Nr. 4 2. Alt. BauGB in Rechtsprechung und Literatur bis zur Entscheidung des BVerwG	3
4.2. Rechtsansicht des BVerwG zum Ausschlusstatbestand des § 26 Nr. 4 2. Alt. BauGB	4
4.3. Folgen der Entscheidung des BVerwG vom 09.11.2021 für die Münchner Vorkaufsrechtspraxis in Erhaltungssatzungsgebieten	5
4.3.1 Grundstücke mit überwiegend vermieteten Wohngebäuden	5
4.3.2 Unbebaute Grundstücke	6
4.3.3 Grundstücke mit gewerblicher Nutzung	6
4.3.4 Grundstücke mit stark sanierungsbedürftiger Wohnbebauung	7
4.4. Folgen der Entscheidung des BVerwG vom 09.11.2021 für die Münchner Vorkaufsrechtspraxis außerhalb von Erhaltungssatzungsgebieten	7
4.4.1 BauGB	7
4.4.2 BayNatSchG	8
4.5. Handlungsoptionen	8
4.6. Beauftragung Oberbürgermeister für eine Gesetzesänderung zu Vorkaufsrechten in Erhaltungssatzungsgebieten	8
4.7. Entscheidungsvorschlag	9
5. Beteiligung anderer Referate	10
6. Beteiligung der Bezirksausschüsse	10
7. Unterrichtung der Korreferentin und der Verwaltungsbeirätin	10
8. Termine und Fristen	10
9. Beschlussvollzugskontrolle	11
II. Antrag der Referentin	11
III. Beschluss	12

Auswirkungen der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) vom 09.11.2021 auf die Vorkaufsrechtspraxis in Erhaltungssatzungsgebieten

Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 05277

Beschluss der Vollversammlung des Stadtrates vom 15.12.2021

Öffentliche Sitzung

I. Vortrag der Referentin

1. Vorbemerkung

Seit 1987 wurden von der Landeshauptstadt München zahlreiche Erhaltungssatzungen erlassen, von denen derzeit 36 bestehen. In deren Umgriff leben derzeit ca. 335.600 Münchner_innen in 192.000 Wohnungen (Stand 09.12.2021). Ziel dieses auch als „Milieuschutzsatzung“ bezeichneten Instruments ist es, die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung in einem bestimmten Gebiet zu erhalten und Verdrängungseffekten – u. a. durch den anhaltenden Druck auf dem Münchner Wohnungsmarkt mit entsprechenden Preissteigerungen – entgegenzuwirken. Letztendlich führen steigende Immobilienpreise zu steigenden Mietpreisen und damit zu einer verstärkten Verdrängung bestimmter im Gebiet ansässiger Wohnbevölkerungsschichten. Von einer Verdrängung durch die unverhältnismäßige Aufwertung des Gebäudebestandes zum Zwecke der Mietsteigerung oder des Verkaufs sind daher inzwischen sowohl gering als auch durchschnittlich verdienende Haushalte betroffen. Dieser Trend ist nach wie vor ungebrochen.

Der geschilderten und sich in den letzten Jahren zuspitzenden Entwicklung sollte seit Mitte 2018 durch eine inhaltlich verschärfte Vorkaufsrechtspraxis entgegen gewirkt werden. Mit Grundsatzbeschluss vom 27.06.2018 (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 11734) wurden u. a. Mietpreis- und Belegungsbindungen als inhaltliche Anforderung an die kraft Gesetz stets mögliche Abwendung des Vorkaufsrechts durch den bzw. die Käufer_in festgelegt. Dies diente dazu, die Objekte weiterhin allen im Gebiet ansässigen Bevölkerungsschichten dauerhaft zugänglich zu machen. Mit Grundsatzbeschluss vom 10.04.2019 (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 14193) wurde die Vorkaufsrechtspraxis in Erhaltungssatzungsgebieten auf unbebaute Grundstücke erweitert.

2. Statistische Übersicht über die Vorkaufsrechtspraxis in Erhaltungssatzungsgebieten seit dem Jahr 2018 bis heute (Stand 15.12.2021)

Nachfolgende Übersicht stellt die Ausübungen und Abwendungen der Vorkaufsrechte in Erhaltungssatzungsgebieten im Zeitraum von 2018 bis 2021 (Stand 15.12.2021) dar. Insgesamt wurden somit 2.165 Wohnungen mit einer Gesamtwohnfläche von 127.899 m² geschützt.



3. Allgemeine gesetzliche Anforderungen an die Ausübung von Vorkaufsrechten in Erhaltungssatzungsgebieten

Das Vorkaufsrecht in Erhaltungssatzungsgebieten ist ein den Kommunen nach dem Baugesetzbuch (BauGB) zustehendes Vorkaufsrecht. Es besteht neben anderen gesetzlichen Vorkaufsrechten (wie z. B. dem in Sanierungssatzungsgebieten oder im Bereich von Vorkaufssatzungen). Rechtstechnisch wird die Möglichkeit der Kommune, über das Vorkaufsrecht zu entscheiden, mittels einer sog. „Grundbuchsperr“ sichergestellt. Danach kann ein zwischen privaten Beteiligten abgeschlossener Kaufvertrag über ein Grundstück grds. nur dann im Grundbuch durch den Wechsel des Eigentums vollzogen werden, wenn das Negativattest der Kommune vorliegt.

Voraussetzung für das Entstehen eines Vorkaufsrechts ist nach den einschlägigen Regelungen des BauGB (vgl. §§ 24 und 25 BauGB), dass

- (a) ein wirksamer Kaufvertrag über ein Grundstück vorliegt,
- (b) das Vorkaufsrecht nicht von vorneherein gesetzlich ausgeschlossen ist (wie z. B. bei nach dem Wohnungseigentumsgesetz aufgeteilten Gebäuden) und
- (c) ein (oder mehrere) Vorkaufstatbestand (-tatbestände) einschlägig ist (sind), wie z. B. Umgriff einer Erhaltungssatzung.

Sofern die oben dargelegten Voraussetzungen für das Entstehen eines Vorkaufsrechts vorliegen, muss vor einer möglichen Ausübung weiter geprüft werden, ob

- d) die Ausübung durch das „**Wohl der Allgemeinheit**“ gerechtfertigt ist (vgl. § 24 BauGB),
- e) die Ausübung nicht in bestimmten gesetzlich definierten Fällen ausgeschlossen ist (wie z. B. beim Verkauf unter engen Verwandten) – **sog. „Ausschlusstatbestände“ des § 26 BauGB** – und
- f) keine geeignete Anwendungserklärung durch den bzw. die Käufer_in abgegeben wurde (vgl. § 27 BauGB).

Zu lit. d) Rechtfertigung durch das Wohl der Allgemeinheit: Die Ausübung ist i. d. R. durch das Wohl der Allgemeinheit gerechtfertigt, wenn mit dem Erwerb die mit dem jeweiligen Vorkaufsrechtstatbestand verfolgten städtebaulichen Ziele verwirklicht oder gefördert werden oder deren Erreichen gesichert werden soll. Bei Vorkaufsrechten in einem Erhaltungssatzungsgebiet ist das maßgebliche Ziel der Erhalt der angestammten Wohnbevölkerung.

Zu lit. e) Ausschlusstatbestände: Ein bestimmter Ausschlusstatbestand des § 26 BauGB – das sei hier schon angedeutet – hat bei der neuen **Entscheidung des BVerwG** vom 09.11.2021 (Az.: 4 C 1.20) eine **zentrale Rolle** gespielt. Nach **§ 26 Nr. 4 2. Alt. BauGB ist die Ausübung eines Vorkaufsrechts ausgeschlossen**, wenn

*„das Grundstück entsprechend [...] **den Zielen und Zwecken der städtebaulichen Maßnahme bebaut ist und genutzt wird** und eine auf ihm errichtete bauliche Anlage keine [Anmerkung Vorkaufsrechtsstelle: sanierungsrechtlichen] Missstände oder Mängel im Sinne des § 177 Absatz 2 und 3 Satz 1 aufweist.“*

Bei Vorkaufsrechten in einem Erhaltungssatzungsgebiet ist die Erhaltungssatzung die „städtebauliche Maßnahme“ im Sinne des obigen Gesetzeszitats. D. h. bei diesen Vorkaufsrechten ist die Ausübung ausgeschlossen, wenn das Grundstück entsprechend den Zielen und Zwecken der Erhaltungssatzung (Erhalt der angestammten Wohnbevölkerung) bebaut ist und genutzt wird.

4. Inhalt der Entscheidung des BVerwG vom 09.11.2021

Bei der Entscheidung des BVerwG vom 09.11.2021 ging es im Kern um die Frage, wie der Wortlaut des unter Ziff. 3 zitierten Ausschlusstatbestands des § 26 Nr. 4 2. Alt. BauGB zu verstehen ist.

4.1 Verständnis des Ausschlusstatbestands des § 26 Nr. 4 2. Alt. BauGB in Rechtsprechung und Literatur bis zur Entscheidung des BVerwG

Bei der Anwendung dieses Ausschlusstatbestands gab es bis zur Entscheidung des BVerwG vom 09.11.2021 **zwei Rechtsansichten**, ob bei der Nutzung des Grundstücks entsprechend den Zielen und Zwecken der Erhaltungssatzung

- (a) ausschließlich auf den Zeitpunkt der Entscheidung über die Ausübung abzustellen ist (**Ist-Nutzung durch Verkäufer_in**; bisher Mindermeinung), oder ob
- (b) auch künftig (nach der Ausübung) zu befürchtende negative Veränderungen für die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung zu berücksichtigen sind (**Zukunftsprognose; erwartete Nutzung durch den bzw. die Käufer_in**, bisher herrschende Meinung).

Die überwiegende Ansicht in Rechtsprechung und Literatur ging bisher davon aus, dass es auf die zu erwartende (künftige) Nutzung durch den bzw. die Käufer_in ankommt (Zukunftsprognose, **Variante b**). Dieser Ansicht folgte auch die Vorkaufsrechtsstelle bei ihren Empfehlungen an den Stadtrat und wurde darin erst mit Urteil des Verwaltungsgerichts (VG) München vom 07.12.2020 bestätigt. Dabei ging sie bei Vorliegen bestimmter Indizien i. d. R. davon aus, dass der Verkauf eine erhaltungssatzungswidrige Entwicklung befürchten lässt und damit der Ausschlussstatbestand des § 26 Nr. 4 2. Alt. BauGB der Ausübung **nicht** entgegensteht. Derartige Indizien waren beispielsweise ein bestehendes Mietsteigerungs-, Aufwertungs- und Verdrängungspotenzial sowie die fehlende Bereitschaft der Käuferseite zur Abgabe einer geeigneten Abwendungserklärung.

Auch die anderen Anwenderstädte im Bund stellten bei der Anwendung des Ausschlussstatbestands des § 26 Nr. 4 2. Alt. BauGB nach Kenntnis der Vorkaufsrechtsstelle auf die zu erwartende (künftige) Nutzung durch den bzw. die Käufer_in ab. Das VG München hatte in der oben genannten, diese Praxis bestätigenden Entscheidung vom 07.12.2020 wörtlich ausgeführt:

„Es kommt also darauf an, ob der Käufer die Ziele der Erhaltungssatzung gefährdet, weshalb die Nutzung des Grundstücks im Zeitpunkt des Verkaufs – durch den Verkäufer – für die Ausübung des Vorkaufsrechts nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB in der Regel ohne Bedeutung ist.“

4.2 Rechtsansicht des BVerwG zum Ausschlussstatbestand des § 26 Nr. 4 2. Alt. BauGB

Den geschilderten Meinungsstreit über die Auslegung des § 26 Nr. 4 2. Alt. BauGB hat das BVerwG in seiner Entscheidung vom 09.11.2021 zu einem Vorkaufsrechtsfall im Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg (Berlin) ausweislich der nun vorliegenden Entscheidungsgründe klar zugunsten der **obigen Variante a**) entschieden. **Es kommt daher alleine darauf an, ob der bzw. die Verkäufer_in das Grundstück zum Zeitpunkt der Entscheidung über die Ausübung (Ist-Nutzung) erhaltungssatzungskonform nutzt.** Die künftige Nutzung durch den bzw. die Käufer_in **darf keine** Berücksichtigung finden.

Nach der Entscheidung des BVerwG war die Ausübung des Vorkaufsrechts bei dem streitgegenständlichen Grundstück rechtswidrig, da die Voraussetzungen des Ausschlussstatbestands des § 26 Nr. 4 2. Alt. BauGB erfüllt waren und dieser daher der Ausübung entgegenstand. Weitere rechtliche Aspekte oder besondere Umstände des Einzelfalls (u. a. Mietpreis- und Belegungsbindung, niedrige Durchschnittsmiete unterhalb der durchschnittlichen Nettokaltmiete i. H. v. 5,79 EUR / m², erhebliches Modernisierungspotenzial) wurden vom BVerwG in den Entscheidungsgründen nicht thematisiert.

Das BVerwG hält sich bei seiner Entscheidung an den Wortlaut des Ausschlusstatbestands. Dieser ist in der Zeitform des Präsens abgefasst („bebaut ist und genutzt wird“) und legt nach Auffassung des BVerwG klar dar, dass es auf die **Ist-Nutzung durch den Verkäufer** ankommt. Die von dem beklagten Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg erfolgreich in zwei Vorinstanzen vertretene Ansicht, dass aus der Entstehungsgeschichte des Ausschlusstatbestands hervorgehe, der Gesetzgeber habe diese nur am Wortlaut orientierte Auslegung nicht gewollt, hielt das BVerwG für **nicht** durchschlagend. Es lägen keine ausreichenden Indizien für einen insoweit „misslungenen“ Gesetzestext und einen anderen Willen des Gesetzgebers vor.

4.3 Folgen der Entscheidung des BVerwG vom 09.11.2021 für die Münchner Vorkaufsrechtspraxis in Erhaltungssatzungsgebieten

Die Entscheidung des BVerwG hat **erhebliche Folgen** für die Vorkaufsrechtsausübung in Erhaltungssatzungsgebieten. Zumindest **bei überwiegend vermieteten Wohngebäuden kommt eine Ausübung bis auf Weiteres kaum in Betracht**, wenn nicht **erhebliche bauliche Mängel oder Nutzungseinschränkungen** im Gebäudebestand vorliegen.

Das BVerwG selbst geht von einer Einschränkung der bisherigen Praxis aus:

*„Damit wird das Vorkaufsrecht in Erhaltungsgebieten eingeengt, läuft aber nicht von vornherein leer. Ein Anwendungsbereich verbleibt jedenfalls in den Fällen, in denen eine bauliche Anlage Missstände oder Mängel im Sinne des § 177 Abs. 2 und 3 Satz 1 BauGB [Anmerkung der Vorkaufsrechtsstelle: d. h. bei **erheblichen** baulichen Mängeln oder Nutzungseinschränkungen nach dem Sanierungsrecht] aufweist.“*

Zu den einzelnen Fallgruppen:

4.3.1 Grundstücke mit überwiegend vermieteten Wohngebäuden

Bei Grundstücken mit überwiegend vermieteten Wohngebäuden kommt – wie oben bereits ausgeführt – eine Ausübung nicht mehr ohne Weiteres in Betracht. Sie wäre rechtswidrig, wenn der oben erläuterte Ausschlusstatbestand des § 26 Nr. 4 2. Alt. BauGB zur Anwendung kommt. Es ist auf die Ist-Nutzung durch den bzw. die Verkäufer_in bei der Beurteilung der erhaltungssatzungskonformen Nutzung abzustellen. Diese ist bei einem überwiegend vermieteten Wohngebäude gegeben, da die Mieter_innen des Objekts zur angestammten Wohnbevölkerung im Erhaltungssatzungsgebiet gehören. Hier gilt es auch an die sog. „Münchner Mischung“ zu denken, die nicht nur die am meisten von Verdrängung gefährdeten Personen erfasst, sondern alle, die üblicherweise in dem Gebiet wohnen.

Die Vorkaufsrechtsstelle empfiehlt **als Richtlinie für die Annahme einer überwiegenden Vermietung eine Belegung von mindestens 51 % der Wohneinheiten (Zählung nur ganzer Wohneinheiten)**. Es ist mit hoher Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass ein mehr als zur Hälfte vermietetes Gebäude auf Basis der Entscheidung des BVerwG erhaltungssatzungskonform genutzt wird. Der Grenzwert soll zudem auch der Klarheit der Verwaltungspraxis dienen. Er ergibt sich jedoch nicht aus Rechtsprechung oder Kommentarliteratur. Letzte Rechtssicherheit gibt es daher nicht. Das Abstellen auf die Anzahl der vermieteten Wohneinheiten erscheint aus erhaltungssatzungsrechtlicher

Sicht eher zu rechtfertigen, als auf die Quadratmeter je Wohnung und / oder die Anzahl der Bewohner_innen je Einheit abzustellen.

Der von der Vorkaufsrechtsstelle vorgeschlagene **Grenzwert von 51 % soll vor dem Hintergrund der erwähnten Rechtsunsicherheiten keine absolute Faustformel darstellen**. Sollte die Vorkaufsrechtsstelle bei der vorzunehmenden Vorprüfung **feststellen, dass besondere Umstände des Einzelfalls** (wie z. B. Umstände, die ausnahmsweise auch einen unterhältigen Leerstand erhaltungssatzungswidrig erscheinen lassen) **vorliegen, die bei einer 51 %-igen und darüber hinausgehenden Belegung ausnahmsweise dennoch eine Ausübung des Vorkaufsrechts rechtfertigen können, wird der Stadtrat befasst werden**.

Die Feststellung der Belegung des jeweiligen Gebäudes soll im Rahmen einer Vorprüfung erfolgen. Diese wird insbesondere auf der Basis von Angaben im Kaufvertrag und einer zusätzlichen – auf diesen Punkt und den Zustand des Gebäudes fokussierten – Ortsbesichtigung durch das Sozialreferat (SOZ) erfolgen. Wenn **die überwiegende Vermietung im jeweiligen Einzelfall festgestellt ist und keine besondere Umstände des Einzelfalls dennoch eine Ausübung rechtfertigen können**, soll der **Stadtrat zur Vermeidung eines unnötigen Verwaltungsaufwands bei den weiteren beteiligten Dienststellen nicht mehr befasst** werden. Die Prüfung soll eingestellt und das **Negativattest erteilt** werden. Eine Ausübung in diesen Fällen wäre rechtswidrig.

Eine **Ausnahme soll dann gelten**, wenn im Rahmen der Ortsbesichtigung des SOZ **erhebliche Mängel und/oder Missstände im Sinne des Sanierungsrechts** (vgl. § 177 Abs. 2 und 3 Satz 1 BauGB, sog. „Schrottimmobilien“) in Abstimmung bzw. Prüfung dieser mit der Vorkaufsrechtsstelle festgestellt werden. In diesem Fall wird der Stadtrat **unabhängig von der Belegungsquote** stets befasst (vgl. hierzu auch die nachfolgende Ziff. 4.3.4).

Wenn **keine** überwiegende Vermietung im o. g. Sinne vorliegt, d. h. ein Leerstand von 50 % oder mehr der Wohneinheiten vorliegt, wird der Stadtrat stets befasst. Leerstand kann, muss aber nicht zwingend eine erhaltungssatzungswidrige Nutzung darstellen. Rechtsprechung oder Literatur im Kontext des Vorkaufsrechts in Erhaltungssatzungsgebieten gibt es – soweit ersichtlich – nicht. Es kommt daher stets auf die konkreten Umstände des Einzelfalls an. Eine allgemeine Festlegung, ob ausgeübt werden kann oder nicht, kann nicht erfolgen.

4.3.2 Unbebaute Grundstücke

Die **Fallgruppe der unbebauten Grundstücke** bedarf einer weitergehenden Prüfung und stadtinternen Abstimmung zu möglichen Auswirkungen der Entscheidung des BVerwG. Ggf. wird ein ergänzender Grundsatzbeschluss nachgereicht. Sie werden daher bis auf Weiteres dem Stadtrat zur Entscheidung vorgelegt.

4.3.3 Grundstücke mit gewerblicher Nutzung

Bei Grundstücken mit nutzungsfähigem gewerblichen Gebäudebestand wird die Prüfung des Vorkaufsrechts nach dem Grundsatzbeschluss vom 10.04.2019 (Sitzungsvorlage

Nr. 14-20 / V 14193, vgl. dort Antragsziff. 5) schon in der bisherigen Praxis grundsätzlich eingestellt und das Negativattest erteilt.

Ausnahmsweise kommt gem. dem o.g. Beschluss eine Ausübung des Vorkaufsrechts bei vorhandenen Wohnbaurechtsreserven auf einem gewerblich bebauten Grundstück **oberhalb eines Schwellenwertes von 600 m² Geschossfläche (GF)** in Betracht, wenn sich der Gebäudebestand in einem **offensichtlich abbruchreifen** oder **offensichtlich nicht erhaltenswerten** Zustand befindet.

Bei Grundstücken mit **nutzungsfähiger** gewerblicher Nutzung hat der Stadtrat **oberhalb des Schwellenwerts von 600 m² GF** folgende Ausnahmen von obigem Grundsatz der Einstellung der Prüfung beschlossen. Danach soll eine Ausübung möglich sein, wenn

- konkrete Anhaltspunkte für einen bevorstehenden Abriss bzw. eine Beseitigung des Gebäudebestands bestehen, oder
- eine Änderung der gewerblichen Nutzung mit einfachen baulichen Maßnahmen in Wohnnutzung möglich ist, oder
- der gesamte Gebäudebestand ausschließlich aus Gebäuden mit einem Brutto-Rauminhalt bis zu 75 m³, Garagen oder vergleichbaren Bauten besteht.

Die obigen **Fallgruppen** bedürfen einer weitergehenden Prüfung und stadtinternen Abstimmung zu möglichen Auswirkungen der Entscheidung des BVerwG. Ggf. wird ein ergänzender Grundsatzbeschluss nachgereicht. **Sie werden daher bis auf Weiteres dem Stadtrat zur Entscheidung vorgelegt.**

4.3.4 Grundstücke mit stark sanierungsbedürftiger Wohnbebauung

Die **Fallgruppe der Grundstücke mit stark sanierungsbedürftiger Wohnbebauung** (vgl. § 177 Abs. 2 und 3 Satz 1 BauGB, sog. „Schrottimmobilien“) wird vom BVerwG ausdrücklich als verbleibender Anwendungsfall der Vorkaufsrechtsausübung erwähnt. Nach dem Wortlaut des Ausschlussstatbestands des § 26 Nr. 4 2. Alt. BauGB ist die Ausübung bei diesen Objekten grds. möglich. Diese Fälle werden daher dem Stadtrat immer zur Entscheidung vorgelegt werden. Es dürfte sich jedoch um Einzelfälle handeln. Im Rahmen der Ermessensausübung wird sich die Frage nach der Wirtschaftlichkeit der Ausübung und die Frage, welche Anforderungen an die Abwendung des Vorkaufsrechts durch den bzw. die Käufer_in rechtlich zulässig gestellt werden können, stellen. Dies wird je nach Einzelfall in der konkreten Beschlussvorlage erörtert werden.

4.4 Folgen der Entscheidung des BVerwG vom 09.11.2021 für die Münchner Vorkaufsrechtspraxis außerhalb von Erhaltungssatzungsgebieten

4.4.1 BauGB

Die Entscheidung des BVerwG erging zu einem Vorkaufsrecht auf der Grundlage einer Erhaltungssatzung und hat in erster Linie im Kontext dieses Vorkaufsrechtstatbestands Auswirkungen. Die Vorkaufsrechtsstelle wird jedoch **bei anderen Vorkaufsrechten nach**

dem Baugesetzbuch (wie z. B. im Geltungsbereich einer Sanierungssatzung oder im Geltungsbereich einer Vorkaufssatzung) stets zur Sicherheit prüfen, ob das Urteil auch dort Auswirkungen hat oder nicht und den Stadtrat entsprechend informieren.

4.4.2 BayNatSchG

Bei den **Vorkaufsrechten nach dem Bayerischen Naturschutzgesetz** hat das Urteil **keine Auswirkungen**, da der hier maßgebliche Vorkaufsrechtstatbestand im Bayerischen Landesrecht keine Regelung enthält, die mit dem vor dem BVerwG strittigen Ausschlussstatbestand des § 26 Nr. 4 2. Alt. BauGB vergleichbar wäre.

4.5 Handlungsoptionen

Das BVerwG spricht eine Handlungsoption in den Entscheidungsgründen selbst an:

„Eine solche [Anmerkung Vorkaufsrechtsstelle: berichtigende Interpretation des Gesetzeswortlauts] vor dem Hintergrund neuer Entwicklungen und drängender Probleme auf dem Wohnungsmarkt zu schaffen, ist Sache des Gesetzgebers.“

Im Koalitionsvertrag der Ampel-Parteien vom 08.12.2021 ist Folgendes festgehalten (vgl. S. 89/90):

„Wir werden prüfen, ob sich aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 9. November 2021 zum gemeindlichen Vorkaufsrecht in Gebieten einer Erhaltungssatzung (Milieuschutzsatzung) gesetzgeberischer Handlungsbedarf ergibt.“

Nach Kenntnis der Vorkaufsrechtsstelle soll ein (Gesetzes-) Antrag des Landes Berlin zeitnah im Bundesrat behandelt werden, der eine Änderung des Ausschlussstatbestands des § 26 Nr. 4 2. Alt. BauGB vorsieht und ggf. zu einer Gesetzesinitiative des Bundesrats führen könnte. Der Antrag wurde noch zeitlich vor dem Vorliegen der Begründung der Entscheidung auf der Grundlage der Pressemitteilung des BVerwG und der Prozessbeobachtung verfasst.

Nach Ansicht der Vorkaufsrechtsstelle wird eine Änderung des Ausschlussstatbestands des § 26 Nr. 4 2. Alt. BauGB aufgrund weiterer allgemeiner, nicht entscheidungserheblicher Anmerkungen des BVerwG in den Entscheidungsgründen voraussichtlich nicht ausreichend sein. Die Vorkaufsrechtsstelle ist dazu auf fachlicher Ebene in Kontakt mit den Kolleg_innen anderer Anwenderstädte und dem Deutschen Städtetag.

Sollte der Gesetzgeber eine Änderung des BauGB mit Auswirkungen auf die Vorkaufsrechte beschließen, wird der Stadtrat unmittelbar mit einem Entscheidungsvorschlag zum weiteren Vorgehen befasst werden.

4.6 Beauftragung Oberbürgermeister für eine Gesetzesänderung zu Vorkaufsrechten in Erhaltungssatzungsgebieten

Im Hinblick auf die Auswirkungen für München wird vorgeschlagen, Herrn Oberbürgermeister seitens des Stadtrats zu bitten, sich bei der Bundesregierung für eine Änderung der das Vorkaufsrecht in Erhaltungssatzungsgebieten betreffenden Normen einzusetzen

und auf die erheblich nachteiligen Konsequenzen der Entscheidung des BVerwG für die Münchner Vorkaufsrechtspraxis hinzuweisen.

Ziel dieser Änderung der einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen sollte sein, dass die Anwenderstädte künftig bei in Erhaltungssatzungsgebieten liegenden Grundstücken vollumfänglich von ihrem Vorkaufsrecht Gebrauch machen können, wenn eine nicht erhaltungssatzungskonforme Nutzung durch den bzw. die Käufer_in und damit eine Verdrängung der angestammten Wohnbevölkerung zu befürchten ist. Diese Voraussetzung kann beispielsweise bei vorhandenen Mietsteigerungs- und Modernisierungspotenzialen gegeben sein. Die Klarstellung sollte auch beinhalten, dass die Anforderungen an die erhaltungssatzungsrechtliche Genehmigung nach § 172 BauGB (grds. Verzicht auf eine Aufteilung nach dem Wohnungseigentumsgesetz und auf Luxusmodernisierung) nicht bzw. nicht allein maßgeblich für die Inhalte einer Abwendungserklärung des bzw. der Käufer_in sind.

4.7 Entscheidungsvorschlag

1. Bei Grundstücken mit überwiegend vermieteten **Wohngebäuden** wird bis auf Weiteres auf eine Ausübung des Vorkaufsrechts in Erhaltungssatzungsgebieten aus rechtlichen Gründen verzichtet. Von einer überwiegenden Vermietung wird ausgegangen, wenn eine Belegung von mindestens 51 % der Wohneinheiten (Zählung nur ganzer Wohneinheiten) erreicht wird. Die Prüfung wird in diesen Fällen ohne Stadtratsbefassung eingestellt und das Negativattest erteilt.

Wenn besondere Umstände des Einzelfalls vorliegen, die bei einer 51 %-igen und darüber hinausgehenden Belegung dennoch eine Ausübung des Vorkaufsrechts rechtfertigen können, wird der Stadtrat befasst werden.

Eine weitere Ausnahme gilt dann, wenn im Rahmen der Vorprüfung erhebliche Mängel und/oder Missstände im Sinne des Sanierungsrechts (vgl. § 177 Abs. 2 und 3 Satz 1 BauGB) festgestellt werden. In diesen Fällen wird der Stadtrat unabhängig von der Belegungsquote stets befasst.

Vorkaufsrechtsfälle in Erhaltungssatzungsgebieten, bei denen bezogen auf ganze Wohneinheiten ein Leerstand von 50 % und mehr vorliegt, werden dem Stadtrat weiterhin zur Entscheidung vorgelegt.

2. Bei
 - a) unbebauten Grundstücken,
 - b) Grundstücken mit gewerblicher Bestandsnutzung bzw. einer Bebauung, die keine Wohnbebauung ist, wo in bestimmten Ausnahmefällen auf der Grundlage des Grundsatzbeschlusses vom 10.04.2019 (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 14193) eine Ausübung in Betracht kommt,
 - c) und bei bebauten Grundstücken mit sanierungsrechtlichen Missständen oder Mängeln im Sinne des § 177 Absatz 2 und 3 Satz 1 BauGB

wird der Stadtrat bis auf Weiteres mit der Entscheidung über die Ausübung des Vorkaufsrechts in Erhaltungssatzungsgebieten befasst.

3. Sollte der Gesetzgeber eine Änderung des BauGB mit Auswirkungen auf die Vorkaufsrechte beschließen, wird der Stadtrat unmittelbar mit einem Entscheidungsvorschlag zum weiteren Vorgehen befasst.
4. Herr Oberbürgermeister wird vom Stadtrat gebeten, sich bei der Bundesregierung für eine Änderung der das Vorkaufsrecht in Erhaltungssatzungsgebieten betreffenden Normen einzusetzen und auf die erheblich nachteiligen Auswirkungen der Entscheidung des BVerwG für die Münchner Vorkaufsrechtspraxis hinzuweisen.

5. Beteiligung anderer Referate

Die Sitzungsvorlage wurde dem PLAN und dem SOZ zur Stellungnahme zugeleitet. Zum Zeitpunkt der Drucklegung lagen dem KR noch keine Stellungnahmen vor. Diese werden ggf. nachgereicht.

6. Beteiligung der Bezirksausschüsse

In dieser Angelegenheit besteht **kein** Anhörungsrecht eines Bezirksausschusses.

7. 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.

8. Termine und Fristen

Eine fristgerechte Zuleitung gemäß Ziff. 5.6.2 der AGAM konnte nicht erfolgen, da das Urteil des BVerwG vom 09.11.2021 erst am 02.12.2021 öffentlich bekanntgegeben wurde und die Abstimmungen zu den rechtlichen Inhalten bzw. mit anderen Fachstellen kurzfristig erfolgen mussten.

Eine Behandlung in der heutigen Sitzung ist jedoch erforderlich, um aufgrund des o.g. Urteils die Richtlinien für die Ausübung der Vorkaufsrechte in Erhaltungssatzungsgebieten festzulegen und den Umgang mit derzeit laufenden Prüfungsfällen zu definieren.

9. 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. Bei Grundstücken mit überwiegend vermieteten Wohngebäuden wird bis auf Weiteres auf eine Ausübung des Vorkaufsrechts in Erhaltungssatzungsgebieten aus rechtlichen Gründen verzichtet. Von einer überwiegenden Vermietung wird ausgegangen, wenn eine Belegung von mindestens 51 % der Wohneinheiten (Zählung nur ganzer Wohneinheiten) erreicht wird. Die Prüfung wird in diesen Fällen ohne Stadtratsbefassung eingestellt und das Negativattest erteilt.

Wenn besondere Umstände des Einzelfalls vorliegen, die bei einer 51 %-igen und darüber hinausgehenden Belegung ausnahmsweise dennoch eine Ausübung des Vorkaufsrechts rechtfertigen können, wird der Stadtrat befasst werden.

Eine weitere Ausnahme gilt dann, wenn im Rahmen der Vorprüfung erhebliche Mängel und/oder Missstände im Sinne des Sanierungsrechts (vgl. § 177 Abs. 2 und 3 Satz 1 BauGB) festgestellt werden. In diesen Fällen wird der Stadtrat unabhängig von der Belegungsquote stets befasst.

Vorkaufrechtsfälle in Erhaltungssatzungsgebieten, bei denen bezogen auf ganze Wohneinheiten ein Leerstand von 50 % und mehr vorliegt, werden dem Stadtrat weiterhin zur Entscheidung vorgelegt.

2. Bei
 - a) unbebauten Grundstücken,
 - b) Grundstücken mit gewerblicher Bestandsnutzung bzw. einer Bebauung, die keine Wohnbebauung ist, wo in bestimmten Ausnahmefällen auf der Grundlage des Grundsatzbeschlusses vom 10.04.2019 (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 14193) eine Ausübung in Betracht kommt,
 - c) und bei bebauten Grundstücken mit sanierungsrechtlichen Missständen oder Mängeln im Sinne des § 177 Absatz 2 und 3 Satz 1 BauGB

wird der Stadtrat bis auf Weiteres mit der Entscheidung über die Ausübung des Vorkaufsrechts in Erhaltungssatzungsgebieten befasst.

3. Sollte der Gesetzgeber eine Änderung des BauGB mit Auswirkungen auf die Vorkaufsrechte beschließen, wird der Stadtrat unmittelbar mit einem Entscheidungsvorschlag zum weiteren Vorgehen befasst werden.
4. Herr Oberbürgermeister Reiter wird vom Stadtrat gebeten, sich bei der Bundesregierung für eine Änderung der das Vorkaufsrecht in Erhaltungssatzungsgebieten betreffenden Normen einzusetzen und auf die erheblich nachteiligen Auswirkungen der Entscheidung des BVerwG für die Münchner Vorkaufspraxis hinzuweisen.
5. Diese Sitzungsvorlage unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss

nach Antrag

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der/Die Vorsitzende

Die Referentin

Ober-/Bürgermeister/in

Kristina Frank
Berufsmäßige Stadträtin

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

Kommunalreferat

I. Die Übereinstimmung vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.

II. An

das Kommunalreferat – Bewertungsamt

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 _____