

**Mehr dauerhaft bezahlbarer Wohnraum II:
Sicherung von unbebauten Flächen über Vorkaufsrecht nach § 24 Baugesetzbuch
Antrag Nr. 14-20 / A 06745 von der Fraktion DIE GRÜNEN/RL vom 11.02.2020,
eingegangen am 12.02.2020**

Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 01925

Kurzübersicht zum Beschluss des Kommunalausschusses vom 11.03.2021 (VB)
Öffentliche Sitzung

Anlass	Antrag Nr. 14-20 / A 06745 von der Fraktion DIE GRÜNEN/RL vom 11.02.2020 auf Prüfung der konsequenten Nutzung aller Vorkaufsrechte.
Inhalt	Die Verwaltung nutzt Vorkaufsrechte und informiert den Stadtrat über mögliche Kaufangebote.
Gesamtkosten/ Gesamterlöse	./.
Entscheidungsvorschlag	Sollten Vorkaufsrechtsfälle im unbebauten Außenbereich (§ 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BauGB) bzw. im unbebauten Innenbereich (§ 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 BauGB) auftreten, bei denen aufgrund einer groben Einschätzung die Verwirklichung von mindestens 20 Wohneinheiten möglich ist, wird die Verwaltung beauftragt, diese Fälle sorgsam zu prüfen und dem Stadtrat einen Entscheidungsvorschlag zur Frage der Ausübung des Vorkaufsrechts zu unterbreiten. Ob die Ausübung zugunsten der Stadt oder einer städtischen Wohnungsbaugesellschaft erfolgt, entscheidet der Stadtrat im jeweiligen Einzelfall. Wird der Schwellenwert nicht erreicht, so wird künftig das Negativattest erteilt und das Vorkaufsrechtsverfahren eingestellt.

	<p>Hinsichtlich des Vorkaufsrechts für unbebaute Flächen im Außenbereich werden Abwendungserklärungen in jedem Einzelfall dem Stadtrat vorgelegt.</p> <p>Eine wirksame Abwendungserklärung für das Vorkaufsrecht bei unbebauten Flächen im Innenbereich muss künftig mindestens eine Pflicht zur Bebauung des Grundstücks innerhalb von 5 Jahren ab Abschluss des Kaufvertrages enthalten. Dabei kann sich bei Verzögerungen in der Realisierung des Bauvorhabens, die der bzw. die Käufer_in nicht zu vertreten hat (z.B. bei Nachbarklagen gegen die Baugenehmigung), die 5-Jahresfrist um die Zeit der tatsächlich und nachgewiesenen unausweichlichen oder rechtlich unumgänglichen Verzögerung verlängern. Fehlt eine solche Bauverpflichtung als Mindestinhalt einer Abwendungserklärung, wird der Vorkaufsrechtsfall dem Stadtrat zur Entscheidung über die Ausübung des Vorkaufsrechts vorgelegt.</p> <p>Sollten sich durch das Baulandmodernisierungsgesetz Neuerungen im Hinblick auf mögliche weitere Inhalte der Abwendungserklärung ergeben, werden diese von der Verwaltung geprüft und dem Stadtrat erneut zur Entscheidung vorgelegt.</p> <p>Die Verwaltung wird beauftragt, weiterhin eine aktive Grundstücks-vorratspolitik zu betreiben und insbesondere Grundstücke mit Entwicklungspotential nach Möglichkeit zu erwerben.</p>
<p>Gesucht werden kann im RIS auch unter:</p>	<p>Erhaltungssatzung; Vorkaufsrecht; Flächennutzungsplan</p>
<p>Ortsangabe</p>	<p>./.</p>

I. Vortrag der Referentin	1
1. Vorbemerkung	1
1.1 Bisherige Vorkaufsrechtspraxis	1
1.2 Vorkaufsbegünstigter	2
1.3 Beschlusslage des Stadtrats	2
2. Gegenstand des Antrags Nr. 14-20 / A 06745 vom 11.02.2020	3
3. Stellungnahme	3
3.1 Anwendung des Vorkaufsrechts bei unbebauten Flächen im Außenbereich gem. § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BauGB	3
3.1.1 Anwendungsbereich / -voraussetzungen	3
3.1.2 Städtebauliche Zielsetzung	4
3.1.3 Bisherige Bedeutung in der städtischen Vorkaufsrechtspraxis	5
3.1.4 Frage der verstärkten künftigen Anwendung	6
3.1.5 Inhalte einer möglichen Abwendungserklärung	6
3.2 Anwendung des Innenbereichsvorkaufsrechts zur Wohnbaulandbereitstellung bisher unbebauter Flächen gem. § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 BauGB	7
3.2.1 Anwendungsbereich / -voraussetzungen	7
3.2.2 Städtebauliche Zielsetzung	8
3.2.3 Bisherige Bedeutung in der städtischen Vorkaufsrechtspraxis	8
3.2.4 Frage der verstärkten künftigen Anwendung	9
3.2.5 Inhalte einer möglichen Abwendungserklärung	9
4. Information des Stadtrats zum freihändigen Erwerb von unbebauten Grundstücken im Außenbereich bzw. Innenbereich	9
5. Mittel- und Personalbedarf	10
6. Entscheidungsvorschlag	10
7. Beteiligung anderer Referate	11
8. Beteiligung der Bezirksausschüsse	11
9. Unterrichtung der Korreferentin und der Verwaltungsbeirätin	11
10. Beschlussvollzugskontrolle	11
II. Antrag der Referentin	12
III. Beschluss	13

**Mehr dauerhaft bezahlbarer Wohnraum II:
Sicherung von unbebauten Flächen über Vorkaufsrecht nach § 24 Baugesetzbuch
Antrag Nr. 14-20 / A 06745 von der Fraktion DIE GRÜNEN/RL vom 11.02.2020,
eingegangen am 12.02.2020**

Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 01925

3 Anlagen:

1. Antrag Nr. 14-20 / A 06745 von der Fraktion DIE GRÜNEN/RL vom 11.02.2020
2. Stellungnahme des Referats für Stadtplanung und Bauordnung vom 11.12.2020/
05.02.2021
3. Stellungnahme der Stadtkämmerei vom 23.12.2020

Beschluss des Kommunalausschusses vom 11.03.2021 (VB)

Öffentliche Sitzung

I. Vortrag der Referentin

1. Vorbemerkung

1.1 Bisherige Vorkaufsrechtspraxis

Die gesetzlichen Vorkaufsrechte sind im Wesentlichen in §§ 24 und 25 BauGB und im Bayerischen Naturschutzgesetz (BayNatschG) geregelt. Der Fokus der städtischen Vorkaufsrechtspraxis lag in den letzten Jahren auf den mittlerweile 28 Erhaltungssatzungsgebieten und damit auf dem gesetzlichen Vorkaufsrecht gem. § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 Alt. 2 BauGB. Die Gesamtkosten der Vorkaufsrechtsausübung in Erhaltungssatzungsgebieten beliefen sich im Zeitraum von 01.07.2018 bis 29.01.2021 auf einen Betrag i.H.v. **588.002.317 EUR.**

Neben den Vorkaufsrechten in Erhaltungssatzungsgebieten umfasste die städtische Vorkaufsrechtspraxis der letzten Jahre insbesondere Vorkaufsrechte nach dem BayNatschG (vgl. Art. 39 Abs. 1 BayNatschG), Vorkaufsrechte im Geltungsbereich eines Bebauungsplans (B-Plan) zum Erwerb von Flächen für die Nutzung zu öffentlichen Zwecken (z.B. für den Straßenbau, vgl. § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB), Vorkaufsrechte in einem förmlich

festgelegten Sanierungsgebiet (vgl. § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB) und Vorkaufsrechte in den Vorkaufsrechtssatzungsgebieten Nord und Nordost (vgl. § 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB).

Auf die letztgenannten Vorkaufsrechtsfälle entfielen im gleichen Zeitraum Gesamtkosten von **26.909.000 EUR**.

Sonstige Vorkäufe schlugen mit **309.000 EUR (inkl. Teilflächen) oder 6.422.008 EUR (inkl. Gesamtflächen)** zu Buche.

Weitere gesetzliche Vorkaufsrechte, wie auch die in dem Antrag Nr. 14-20 / A 06745 (vgl. Anlage) vom 11.02.2020 zum Gegenstand gemachten Vorkaufsrechte bei unbebauten Flächen im Außenbereich (vgl. § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BauGB) und von Flächen im Geltungsbereich von B-Plänen (vgl. § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 BauGB), wurden zwar von der Verwaltung erfasst, waren jedoch in der städtischen Vorkaufsrechtspraxis der letzten Jahre aus unterschiedlichen Gründen gegenüber den oben genannten Vorkaufsrechten von eher untergeordneter Bedeutung.

1.2 Vorkaufsbegünstigter

Nur bei den Vorkaufsrechten in Erhaltungssatzungsgebieten erfolgt derzeit eine Ausübung zugunsten der beiden städtischen Wohnungsbaugesellschaften.

Bei allen anderen Vorkaufsrechten erfolgt die Ausübung zugunsten der Stadt. Letzteres hat grundsätzlich die Reprivatisierungspflicht des § 89 BauGB (mit gesetzlichen Ausnahmen) zur Folge. Danach muss die Stadt auf der Grundlage der derzeitigen städtischen Praxis (vgl. Grundsatzbeschluss vom 15.05.2019, Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 14192) in diesen Fällen die Grundstücke im Erbbaurecht in einer festgelegten Reihenfolge zunächst dem Erstkäufer, dann Mietervereinigungen und zuletzt einem weiten Kreis weiterer Interessenten im Erbbaurecht anbieten.

Eine Privilegierung der städtischen Wohnungsbaugesellschaften bei der Reprivatisierung ist **nicht** möglich (vgl. Grundsatzbeschlüsse vom 01.10.2014, Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 00858 und vom 15.05.2019, Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 14192). Nur in bestimmten Ausnahmefällen kann die Stadt die erworbenen Flächen behalten und für bestimmte städtebauliche Zielsetzungen (z.B. als Tausch- und Ersatzflächen bei den beiden städtischen Entwicklungsbereichen oder zur Entschädigung in Land oder für sonstige öffentliche Zwecke) einsetzen.

1.3 Aktuelle Beschlusslage des Stadtrats

Mit Stadtratsbeschluss vom 13.05.2020 (Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 00225) beschloss die Vollversammlung, dass *„aufgrund der derzeitigen Wirtschaftskrise im Kontext der Corona-Pandemie (...) die Ausübung von Vorkaufsrechten nicht im bisherigen Umfang aufrecht erhalten werden (kann). Vor diesem Hintergrund kann eine Vorkaufsrechtsausübung bis auf Weiteres nur im begründeten Einzelfall und unter Berücksichtigung der laufenden, aktuellen Finanzsituation der Landeshauptstadt München erfolgen“*.

2. Gegenstand des Antrags Nr. 14-20 / A 06745 vom 11.02.2020

Mit Antrag Nr. 14-20 / A 06745 der Fraktion DIE GRÜNEN/RL vom 11.02.2020 (s. Anlage 1) wurde die Stadtverwaltung beauftragt, die konsequente Nutzung aller Vorkaufsrechte, insbesondere gem. § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BauGB und gem. § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 BauGB, zu prüfen und den Stadtrat über mögliche Kaufangebote zu informieren.

Die Fraktion DIE GRÜNEN/RL fordert u.a.:

„Die von der Bundesregierung eingerichtete Baulandkommission empfiehlt eine kommunale Bodenvorratspolitik. Durch Baulandentwicklung auf eigenen Flächen können städtebauliche und soziale Ziele am effizientesten verfolgt werden. Deshalb ist eine langfristig ausgerichtete Bodenvorratspolitik von zentraler Bedeutung für eine gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung.“

Dies erfordert die konsequente Nutzung der Vorkaufsrechte nach § 24 BauGB, insbesondere nach

- *§ 24 (5) im Geltungsbereich eines Flächennutzungsplans, soweit es sich um unbebaute Flächen im Außenbereich handelt, für die nach dem Flächennutzungsplan eine Nutzung als Wohnbaufläche oder Wohngebiet dargestellt ist, und*
- *§ 24 (6), d.h. in Gebieten, die nach § 30, 33 oder 34 Absatz 2 vorwiegend mit Wohngebäuden bebaut werden können, soweit die Grundstücke unbebaut sind“*

3. Stellungnahme

3.1 Anwendung des Vorkaufsrechts bei unbebauten Flächen im Außenbereich gem. § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BauGB

Nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BauGB (im Folgenden auch „Außenbereichsvorkaufsrecht“) steht der Gemeinde ein allgemeines Vorkaufsrecht an Grundstücken im Geltungsbereich eines Flächennutzungsplans (FNP) zu, soweit es sich um unbebaute Flächen im Außenbereich handelt, für die nach dem FNP eine Nutzung als Wohnbaufläche oder Wohngebiet dargestellt ist. Dieses Vorkaufsrecht war in der Vergangenheit – auch aufgrund des Baulandmodells der Sozialgerechten Bodennutzung (SoBoN) – von eher untergeordneter Bedeutung.

3.1.1 Anwendungsbereich / -voraussetzungen

Das Vorkaufsrecht wird begründet für diejenigen bisher unbebauten Außenbereichsflächen, für die im FNP der Stadt eine Nutzung als Wohnbaufläche oder Wohngebiet dargestellt ist. Soweit der FNP statt Wohnbauflächen (bereits konkretisierte) Baugebiete darstellt, kommt das Vorkaufsrecht nur in Betracht bei der Darstellung von reinen oder allgemeinen Wohngebieten (WR, WA) oder von Kleinsiedlungsgebieten (WS).

a) Außenbereich

Die Flächen müssen im sog. planungsrechtlichen „Außenbereich“ gem. § 35 BauGB liegen. In den Außenbereich fallen alle Grundstücke, die nicht im Geltungsbereich eines qualifizierten Bebauungsplans liegen und die auch nicht zu einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil (sog. „unbeplanter“ Innenbereich gem. § 34 BauGB) gehören. Auch größere, von Bebauung umgebene Freiflächen können zum Außenbereich gehören, wenn sie den Bebauungszusammenhang deutlich unterbrechen (sog. „Außenbereichsinseln im Innenbereich“).

Die Abgrenzung zwischen unbeplantem Innenbereich und Außenbereich kann sich im Einzelfall durchaus als schwierig erweisen. Zudem muss eine Einschätzung über das jeweils zulässige Baurecht auf dem Vorkaufsgrundstück und etwaiger Nachbargrundstücke erfolgen. Auch in diesen Fällen gilt die kurze Frist von derzeit zwei Monaten für die Ausübung des Vorkaufsrechts.

b) Unbebaute Fläche

Die verkaufte Außenbereichsfläche muss zudem „unbebaut“ sein. Maßgeblich ist – weil es sich um eine Voraussetzung für das Bestehen des Vorkaufsrechts handelt – der Zeitpunkt des Abschlusses des Kaufvertrages. Unbebaut ist ein Grundstück, wenn eine bauliche Anlage fehlt. Darauf, ob tatsächlich genutzte oder nutzbare Gebäude vorhanden sind oder ob eine vorhandene Bausubstanz sonst funktionsfähig ist, kommt es nach der Rechtsprechung nicht an. So ist ein Grundstück als „bebaut“ angesehen worden, auf dem sich im Ausübungszeitpunkt nicht mehr genutzte Gleisanlagen einer ehemaligen Werksbahn befanden, die nach den gerichtlichen Feststellungen jederzeit wieder hätten in Betrieb genommen werden können. Diese eher enge Auslegung des Begriffs „unbebaut“ kann bei einigen Außenbereichsgrundstücken im Stadtbereich, die zumindest über nicht nur geringfügige bauliche Anlagen verfügen, dazu führen, dass das Vorkaufsrecht nicht ausgeübt werden kann.

Die abschließende Prüfung, ob im Sinne der Rechtsprechung relevante bauliche Anlagen vorhanden sind, die einer Vorkaufsrechtsausübung entgegenstehen, kann sich im Einzelfall innerhalb der knappen gesetzlichen Ausübungsfrist als schwierig erweisen.

c) Zeitpunkt der Ausübung

Das Außenbereichsvorkaufsrecht kann bereits dann ausgeübt werden, wenn die Kommune einen Beschluss gefasst und ortsüblich bekannt gemacht hat, einen FNP zu ergänzen oder zu ändern und nach dem Stand der Planungsarbeiten anzunehmen ist, dass der künftige FNP eine Nutzung als Wohnbaufläche oder Wohngebiet darstellen wird.

3.1.2 Städtebauliche Zielsetzung

Das Vorkaufsrecht verfolgt das Ziel, zur Deckung eines dringenden Wohnbedarfs beschleunigt Flächen für den Wohnungsbau verfügbar zu machen. Es soll die Vorbereitung und Durchführung von Wohnbauvorhaben in Gebieten, die die Gemeinde durch B-Pläne entwickeln will, erleichtern. Es darf nur ausgeübt werden, wenn das Wohl der Allgemeinheit dies rechtfertigt, § 24 Abs. 3 Satz 1 BauGB. Davon ist regelmäßig auszugehen, wenn

die Gemeinde plant, das Kaufgrundstück für Zwecke der sozialen Wohnraumförderung zu nutzen oder die Grundstücke zur Wohnbebauung für Personengruppen mit besonderem Wohnbedarf zu verwenden. Voraussetzung dafür ist, dass entsprechende Bedarfe bestehen.

Das Ziel, Flächen für den Wohnungsbau verfügbar zu machen, schließt solche Grundstücke ein, die der infrastrukturellen Ausstattung des zu entwickelnden Wohngebiets dienen sollen (z.B. Flächen für Straßen oder Kindertageseinrichtungen). Dabei ist das Vorkaufsrecht nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB (Vorkaufsrecht zum Erwerb von Flächen für die Nutzung zu öffentlichen Zwecken) gegenüber dem Außenbereichsvorkaufsrecht vorrangig.

3.1.3 Bisherige Bedeutung in der städtischen Vorkaufsrechtspraxis

In der Vergangenheit hat das Außenbereichsvorkaufsrecht keine hervorgehobene Rolle in der städtischen Vorkaufsrechtspraxis gespielt. Dies liegt darin begründet, dass die Stadt bei einem Großteil unbebauter und flächenmäßig ausreichend großer Flächen innerhalb des Siedlungsbereichs i.d.R. einen B-Plan aufstellt, der häufig den Kriterien der SoBoN unterliegt. Eine zügige und sozial ausgewogene (im Sinne der „Münchner Mischung“) Bebauung der Flächen ist dann bereits durch die Bauverpflichtung und den derzeit festgelegten 30%-Anteil geförderten Wohnungsbaus und eines zusätzlichen 10%-igen Anteils preisgedämpften Wohnungsbaus sichergestellt.

Wenn eine Bebauung wie im Bereich der Entwicklungsbereiche Nord und Nordost mittelfristig in Prüfung bzw. Planung ist, besteht bereits ein anderes gesetzliches Vorkaufsrecht auf der Grundlage der beiden für diese Bereiche geltenden Vorkaufsrechtssatzungen. Außerhalb der Siedlungsbereiche, d.h. in den Siedlungsrandbereichen der Stadt, war und ist eine zeitnahe Bebauung oft nicht planerisch vorgesehen.

Bei den Außenbereichsflächen stellt sich die Frage, ob ein (Wohn-)Baurecht auf der Grundlage der Außenbereichsschutznorm des § 35 BauGB (Vorrang der Innen- vor der Außenentwicklung) überhaupt besteht bzw. ob ein solches durch eine mögliche Aufstellung eines B-Plans zeitnah erreichbar ist.

Nach Mitteilung des Referats für Stadtplanung und Bauordnung (PLAN) sind Flächen im Sinne des Außenbereichsvorkaufsrechts zwar im Stadtgebiet vorhanden. Allerdings habe der weit größere Teil der im FNP als Wohnbaufläche dargestellten Flächen die Ausweisung als Wohnfläche gerade deshalb erhalten, weil diese Ausweisung bereits im Vorgriff auf die Aufstellung eines B-Plans mit der Zielrichtung „Wohnen“ erfolgt ist. Als Beispiel seien die Flächen im Münchner Westen (Freiham) zu nennen. Häufig werde der FNP im sog. Parallelverfahren zum B-Plan zur Wohnfläche geändert, sodass zuvor das Außenbereichsvorkaufsrecht keine Anwendung findet. Aufgrund der Bebauungsplanung erfolge die weitere Entwicklung solcher Flächen dann nach den Regularien der Sozialgerechten Bodennutzung (SoBoN).

3.1.4 Frage der verstärkten künftigen Anwendung

a) Ausgangslage

Im Außenbereich ist trotz der Darstellung einer Nutzung als Wohnbaufläche oder Wohngebiet im FNP nicht automatisch eine Wohnbebauung zulässig. Vielmehr ist der Außenbereich im Grundsatz von Bebauung freizuhalten bzw. nur sog. privilegierten Vorhaben wie z.B. der Landwirtschaft vorbehalten (vgl. § 35 BauGB). Im Einzelfall kann eine Wohnnutzung im Außenbereich bei Ergänzung von sog. Splittersiedlungen oder bei einer Grundstückslage in unmittelbarer Nähe zum Innenbereich möglich sein. In der Praxis sind diese Fälle selten und meist nur mit sehr kleinteiliger Bebauung realisierbar.

Das Vorkaufsrecht für Flächen, die im FNP als Wohnbauflächen ausgewiesen sind, eignet sich daher nur eingeschränkt zur Schaffung von gefördertem Wohnraum. Aus Sicht des PLAN wird dieses Ziel in der Regel durch eine B-Planentwicklung eines größeren Bereichs unter den Voraussetzungen der SoBoN gewährleistet (s.o.). Die Stadtkämmerei (SKA) teilt ergänzend mit, dass aktuell eine Novellierung der SoBoN diskutiert wird. Dabei könnte es u.a. in erheblichem Umfang zum Erwerb von unbebauten Grundstücken durch die Stadt für den Wohnungsbau kommen.

Darüber hinaus könnten sich bei der zukünftigen verstärkten Anwendung Schwierigkeiten bei der Identifizierung von Flächen – wie unter Ziff. 3.1.1 lit. a) dargestellt – ergeben.

b) Einführung einer Regel-Mindestausübungsschwelle

Aus Sicht der Verwaltung wird – ähnlich wie bei den Vorkaufsrechten in Erhaltungssatzungsgebieten – die Einführung einer Regel-Mindestausübungsschwelle für erforderlich angesehen. Gründe hierfür sind die Konzentration auf Objekte mit herausgehobener städtebaulicher Relevanz, die derzeit angespannte Haushaltslage sowie die vorhandenen begrenzten personellen Kapazitäten bei allen beteiligten Dienststellen.

Insbesondere im Hinblick auf die besondere städtebauliche Relevanz wird – bei unterstelltem Baurecht – eine Schwelle von 20 realisierbaren Wohneinheiten (WE) auf der jeweiligen Vorkaufsfläche als sinnvoll erachtet. Nach allgemeinen Erfahrungswerten wird die Möglichkeit zur wirtschaftlichen Bebauung und Verwaltung der Grundstücke umso schwieriger, je geringer die Zahl der Wohneinheiten ist. Bauungen mit einem gewissen städtebaulichen Gewicht sind besser geeignet, den städtischen Zielsetzungen Rechnung zu tragen. Den städtischen Zielsetzungen kann am Besten mit kostengünstigem Mietwohnungsbau von einem gewissen städtebaulichen Gewicht Rechnung getragen werden.

Sollte der Stadtrat der Festlegung des oben genannten Schwellenwerts zustimmen, würde künftig eine inhaltliche Vorkaufsrechtsprüfung und – wenn die rechtlichen Voraussetzungen für eine Vorkaufsrechtsausübung vorliegen – die Befassung des Stadtrats erst dann erfolgen, wenn der Schwellenwert erreicht wird. Ob die Ausübung zugunsten der Stadt oder einer städtischen Wohnungsbaugesellschaft empfohlen wird, ist im jeweiligen Einzelfall von der Vorkaufsrechtsstelle im Einvernehmen mit den weiteren betroffenen Dienststellen und der betroffenen städtischen Wohnungsbaugesellschaft zu entscheiden. Wird der Schwellenwert nicht erreicht, so wird künftig das Negativattest erteilt und das Vorkaufsrechtsverfahren eingestellt.

Die Einschätzung, ob 20 WE oder mehr bei unterstelltem Baurecht auf einem Vorkaufsgrundstück realisierbar sind, obliegt dem PLAN. Hierbei kann es sich nur um eine grobe Einschätzung der Baurechtsreserven handeln. Nur in Fällen, in denen offensichtlich ist, dass die 20-WE-Schwelle nicht erreicht wird (z. B. bei Grundstücken sehr kleinen Zuschnitts oder bei Grundstücken, auf denen nur Ein-, Zweifamilien- oder Doppelhäuser realisiert werden könnten), wird diese Einschätzung (zur Bündelung der Personalressourcen) durch die Vorkaufsrechtsstelle im KR vorgenommen.

3.1.5 Inhalte einer möglichen Abwendungserklärung

Beim Außenbereichsvorkaufsrecht ist es zunächst schwierig zu beurteilen, ob und in welchem Umfang Baurecht auf den betroffenen Flächen geschaffen werden kann (s.o.). Daher ist es aus Sicht der Verwaltung nicht sinnvoll, generelle Anforderungen an unverzichtbare Inhalte einer Abwendungserklärung zu stellen.

Vielmehr muss bei Erreichen einer Überschreitung des obigen Schwellenwerts im Falle der Abgabe einer Abwendungserklärung durch den bzw. die Käufer_in im jeweiligen Einzelfall geprüft werden, ob diese rechtlich eine Abwendung bewirken kann oder nicht und dem Stadtrat zur Entscheidung vorgelegt werden. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass der bzw. die Käufer_in die Möglichkeit hat, das Vorkaufsrecht durch eine einseitige Erklärung abzuwenden. Es bedarf also zur wirksamen Abwendung des Vorkaufsrechts keiner Annahme durch die Stadt.

3.2 Anwendung des Innenbereichsvorkaufsrechts zur Wohnbaulandbereitstellung bisher unbebauter Flächen gem. § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 BauGB

Nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 BauGB (im Folgenden auch „Innenbereichsvorkaufsrecht“) steht der Gemeinde ein allgemeines Vorkaufsrecht beim Kauf von unbebauten Grundstücken in Gebieten mit wirksamen und im Planaufstellungsverfahren befindlichen B-Plänen (§§ 30 und 33 BauGB) sowie in Gebieten nach § 34 Abs. 2 BauGB zu, sofern diese Gebiete vorwiegend mit Wohngebäuden bebaut werden können.

3.2.1 Anwendungsbereich / -voraussetzungen

a) Anwendungsbereich

Im Unterschied zu dem in Ziff. 3.1 dargestellten Außenbereichsvorkaufsrecht bezieht sich das Innenbereichsvorkaufsrecht auf Innenbereichsflächen.

Das Innenbereichsvorkaufsrecht erstreckt sich auf Grundstücke im Geltungsbereich eines qualifizierten B-Plans (§ 30 Abs. 1 BauGB) oder eines einfachen B-Plans (§ 30 Abs. 3 i.V.m. § 34 BauGB). Auf einen vorhabenbezogenen B-Plan (§ 30 Abs. 2 i.V.m. § 12 BauGB) ist § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 BauGB trotz des allgemeinen Verweises auf § 30 BauGB nicht anzuwenden. Denn § 12 Abs. 3 BauGB sieht vor, dass der Gemeinde an unbebauten Grundstücken im Geltungsbereich eines vorhabenbezogenen B-Plans generell kein Vorkaufsrecht zusteht.

Darüber hinaus besteht das Innenbereichsvorkaufsrecht für Grundstücke in Gebieten, für die ein B-Plan aufgestellt wird (Verweis auf § 33 BauGB). Der Gemeinde steht ein Vorkaufsrecht zu, wenn das Grundstück nach den anzunehmenden künftigen Festsetzungen des B-Plans in einem Wohngebiet (§§ 2 bis 4a Baunutzungsverordnung (BauNVO)) liegen wird.

Nicht zuletzt besteht das Innenbereichsvorkaufsrecht für Grundstücke, die in einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil liegen und nach § 34 Abs. 2 BauGB („deren Eigenart der näheren Umgebung einem der Baugebiete der BauNVO entspricht“) vorwiegend mit Wohngebäuden bebaut werden können.

b) Vorwiegende Wohnbebauung

Das Innenbereichsvorkaufsrecht setzt in allen Fällen voraus, dass die Gebiete vorwiegend mit Wohngebäuden bebaut werden können. Entscheidend ist, ob das jeweilige Grundstück in einem Baugebiet liegt, das vorwiegend der Nutzung zu Wohnzwecken dient. Nach den Baugebietsvorschriften der BauNVO zählen dazu Kleinsiedlungsgebiete (WS), reine Wohngebiete (WR), allgemeine Wohngebiete (WA) und besondere Wohngebiete (WB).

c) Unbebaute Flächen

Zum Begriff „unbebaut“ vgl. die hier entsprechend geltenden Ausführungen in Ziff. 3.1.1. lit. b).

3.2.2 Städtebauliche Zielsetzung

Nach dem gesetzgeberischen Willen dient das Innenbereichsvorkaufsrecht dem Ziel sicherzustellen, dass unbebaute Grundstücke einer baulichen Nutzung tatsächlich zugeführt werden.

Wie beim Außenbereichsvorkaufsrecht (vgl. Ziff. 3.1.2) erfasst das Innenbereichsvorkaufsrecht auch Flächen, die der infrastrukturellen Ausstattung des Gebiets dienen. Dabei ist das Vorkaufsrecht nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB (Vorkaufsrecht zum Erwerb von Flächen für die Nutzung zu öffentlichen Zwecken) gegenüber dem Innenbereichsvorkaufsrecht ebenfalls vorrangig.

3.2.3 Bisherige Bedeutung in der städtischen Vorkaufsrechtspraxis

Wie bereits oben ausgeführt, hatte in der Vergangenheit das Vorkaufsrecht bei Flächen im Umgriff von B-Plänen und in bestimmten Bereichen des unbeplanten Innenbereichs – sofern auf diesen Flächen Wohnbebauung vorgesehen ist und die Bereiche unbebaut sind – insbesondere aufgrund des Baulandmodells der SoBoN keine hervorgehobene Rolle in der städtischen Vorkaufsrechtspraxis (s.o.)

Von den Grundstücken im Innenbereich ist nur ein geringer Teil unbebaut. Für die Grundstücke, die im Geltungsbereich eines B-Plans liegen, greifen seit dem Jahr 1994 die Verfahrensgrundsätze der SoBoN. In den entsprechenden städtebaulichen Verträgen sind seitdem Bauverpflichtungen enthalten, die die jeweiligen Planungsbegünstigten zur Be-

bauung der Grundstücke innerhalb einer bestimmten Frist verpflichtet. In diesen Gebieten haben unbebaute Grundstücke daher nahezu keine Bedeutung.

3.2.4 Fragen der verstärkten künftigen Anwendung

Bei den zuvor beschriebenen Grundstücken wird es sich in aller Regel um Grundstücke handeln, die sich aufgrund ihrer geringen Flächengröße nur für eine kleinteilige Bebauung eignen. Eine herausgehobene städtebauliche Relevanz wird auch hier erst ab Erreichen der unter Ziff. 3.1.4 lit. b) empfohlenen Mindestausübungsschwelle von 20 realisierbaren WE gegeben sein und daher zur Anwendung empfohlen. Die dortigen Ausführungen gelten entsprechend.

3.2.5 Inhalte einer möglichen Abwendungserklärung

Im Unterschied zum Außenbereichsvorkaufsrecht wird bei dem Innenbereichsvorkaufsrecht i. d. R. Baurecht gegeben sein. Hier stellt sich daher die Frage, welche Mindestanforderungen an die Inhalte einer Abwendungserklärung des bzw. der Käufer_in gestellt werden können.

Eine rechtliche Prüfung hat ergeben, dass auf der Grundlage der derzeitigen Fassung des Baugesetzbuchs im Wesentlichen nur eine Bauverpflichtung als Mindestinhalt einer rechtlich wirksamen Abwendungserklärung gefordert werden kann. Das Gesetz bietet derzeit jedoch keine Grundlage, darüber hinaus beispielsweise soziale Bindungen (z. B. in Form einer Mietpreis- und Belegungsbindung) bei einer Bebauung des Grundstücks zu verlangen. Diese Bindungen daher zur Voraussetzung für eine wirksame Abwendung zu machen, wäre mit hohen rechtlichen Risiken behaftet.

Zur wirksamen Abwendung des Vorkaufsrechts empfiehlt die Verwaltung, als einzige künftig generell geltende Anforderung an eine Abwendungserklärung bei Erreichen des Schwellenwerts von 20 realisierbaren Wohneinheiten eine Pflicht zur Bebauung des Grundstücks innerhalb von 5 Jahren seit Abschluss des Kaufvertrages durch den bzw. die Käufer_in vorzusehen. Dabei kann sich bei Verzögerungen in der Realisierung des Bauvorhabens, die der bzw. die Käufer_in nicht zu vertreten hat (z.B. bei Nachbarklagen gegen die Baugenehmigung), die 5-Jahresfrist um die Zeit der tatsächlich und nachgewiesenen unausweichlichen oder rechtlich unumgänglichen Verzögerung verlängern.

Gibt ein bzw. eine Käufer_in künftig eine entsprechende Abwendungserklärung ab, wäre das Vorkaufsrecht wirksam abgewendet und das Negativattest zu erteilen.

Sollten sich durch das Baulandmobilisierungsgesetz Neuerungen im Hinblick auf mögliche weitere Inhalte für eine Abwendungserklärung ergeben, werden diese durch die Verwaltung geprüft und dem Stadtrat erneut zur Entscheidung vorgelegt.

4. Information des Stadtrats zum freihändigen Erwerb von unbebauten Grundstücken im Außenbereich bzw. Innenbereich

Das Kommunalreferat (KR) erreichen jede Woche zwischen zwei bis zehn Kaufangebote für Grundstücke inner- und außerhalb Münchens. Darüber hinaus sondiert das Team Akquise der Abteilung Immobilienservice den Grundstücksmarkt sowie die anstehenden

Zwangsversteigerungsverfahren beim Amtsgericht München. Nicht jedes Kaufangebot führt zu Kaufverhandlungen. Einige der Angebote scheitern im Rahmen einer Erstein-schätzung aufgrund z.B. völlig unrealistischer Preisvorstellungen, mangelnder Ernsthaftigkeit (z.B. durch vollmachtslose Makler_innen) oder aufgrund der Beschaffenheit und Lage des Grundstücks (z.B. zu geringe Größe).

Alle Kaufangebote, die für die Stadt grundsätzlich interessant sein könnten, werden in weiteren Schritten intensiv geprüft. Hierzu zählt insbesondere die Ermittlung des Bau-rechts sowie eventueller Entwicklungsaussichten und eine darauf gestützte Wertermittlung. Erreichen die Ermittlungen und Verhandlungen mit den Anbieter_innen ein Stadium, wonach der Kauf dem Grunde nach in Frage kommt, wird der Stadtrat entsprechend den nach seiner Geschäftsordnung geltenden Wertgrenzen informiert und mit der Kaufent-scheidung befasst.

Eine Information über alle bei der Stadt eingehenden Kaufangebote von unbebauten Grundstücken oder Abbruchobjekten ist auch in Anbetracht der langen Vorlaufzeiten für Stadtratsvorlagen weder leistbar noch zielführend. Die vorgelagerte Filterfunktion der Verwaltung ist notwendig und sinnvoll.

Es wird vorgeschlagen, das bestehende Prinzip beizubehalten. Bei der Betrachtung der Angelegenheit wird gebeten insbesondere zu berücksichtigen, dass eine Aufbereitung von Informationen für den Stadtrat Kapazitäten bindet, die nicht in die Ankäufe selbst investiert werden können.

5. Mittel- und Personalbedarf

Der verstärkte und effiziente Einsatz der genannten Vorkaufsrechte wird im KR und PLAN einen zusätzlichen Mittel- und Personalbedarf auslösen. Die Ausweitung der Vor-kaufsrechte führt zu einer Aufgabemehrung bei der Sachbearbeitung der Vorkaufs-rechtsstelle des KR und im Bewertungsamt (BewA), die aufgrund der stetigen Auswei-tung der Erhaltungssatzungsgebiete ohnehin schon unter höherem Arbeitsdruck stehen. Für den Fall, dass der Beschluss ohne Mindestausübungsschwelle gefasst wird, kann das BewA erst nach einer Ausweitung des Personalbestandes eine fristgerechte Bearbei-tung in Aussicht stellen. Für eine größere Anzahl an Ankaufsfällen sind Stellungnahmen und Einbindungen des PLAN notwendig. Die genauen Auswirkungen sind noch nicht pro-gnostizierbar. Daher wird nach einer ersten Evaluierung nach Umsetzung dieses Be-schlusses im Sommer 2021 dazu gesondert eine Befassung des Stadtrats im Hinblick auf zusätzliche personelle und finanzielle Mittel erfolgen, sofern nach aktueller Haushaltslage möglich.

Die SKA weist ferner auf die bekanntermaßen bis auf weiteres sehr angespannte Haus-haltssituation hin. Angesichts der kritischen Nettokreditaufnahme von 6,67 Mrd. EUR bis 2024 zur Finanzierung der bereits beschlossenen investiven Maßnahmen, ist eine weite-re Kreditaufnahme für zusätzliche Vorkaufsrechtsausübungen von unbebauten Grundstü-cken finanziell nicht mehr darstellbar. Unabhängig davon sollte die Prüfung und Entschei-dung zur Ausübung von Vorkaufsrechten weiterhin unter Beachtung des noch zu entwi-ckelnden Kriterienkatalogs stattfinden.

6. Entscheidungsvorschlag

Sollten Vorkaufsrechtsfälle im unbebauten Außenbereich (§ 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BauGB) bzw. im unbebauten Innenbereich (§ 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 BauGB) auftreten, bei denen aufgrund einer groben Einschätzung die Verwirklichung von mindestens 20 Wohneinheiten möglich ist, wird die Verwaltung beauftragt, diese Fälle sorgsam zu prüfen und dem Stadtrat einen Entscheidungsvorschlag zur Frage der Ausübung des Vorkaufsrechts zu unterbreiten. Ob die Ausübung zugunsten der Stadt oder einer städtischen Wohnungsbaugesellschaft erfolgt, entscheidet der Stadtrat im jeweiligen Einzelfall. Wird der Schwellenwert nicht erreicht, so wird künftig das Negativattest erteilt und das Vorkaufsrechtsverfahren eingestellt.

Hinsichtlich des Vorkaufsrechts für unbebaute Flächen im Außenbereich werden Abwendungserklärungen in jedem Einzelfall dem Stadtrat vorgelegt.

Eine wirksame Abwendungserklärung für das Vorkaufsrecht bei unbebauten Flächen im Innenbereich muss künftig mindestens eine Pflicht zur Bebauung des Grundstücks innerhalb von 5 Jahren ab Abschluss des Kaufvertrages enthalten. Dabei kann sich bei Verzögerungen in der Realisierung des Bauvorhabens, die der bzw. die Käufer_in nicht zu vertreten hat (z.B. bei Nachbarklagen gegen die Baugenehmigung), die 5-Jahresfrist um die Zeit der tatsächlich und nachgewiesenen unausweichlichen oder rechtlich unumgänglichen Verzögerung verlängern. Fehlt eine solche Bauverpflichtung als Mindestinhalt einer Abwendungserklärung, wird der Vorkaufsrechtsfall dem Stadtrat zur Entscheidung über die Ausübung des Vorkaufsrechts vorgelegt.

Sollten sich durch das Baulandmodernisierungsgesetz Neuerungen im Hinblick auf mögliche weitere Inhalte der Abwendungserklärung ergeben, werden diese von der Verwaltung geprüft und dem Stadtrat erneut zur Entscheidung vorgelegt.

Die Verwaltung wird beauftragt, weiterhin eine aktive Grundstücksvorratspolitik zu betreiben und insbesondere Grundstücke mit Entwicklungspotential nach Möglichkeit zu erwerben.

Dem Antrag Nr. 14-20 / A 06745 von der Fraktion DIE GRÜNEN/RL vom 11.02.2020 kann somit entsprochen werden. Dieser ist damit geschäftsordnungsgemäß erledigt.

7. Beteiligung anderer Referate

Die Sitzungsvorlage wurde mit dem PLAN und der SKA abgestimmt (s. Anlage 2 und 3).

8. Beteiligung der Bezirksausschüsse

In dieser Angelegenheit besteht kein Anhörungsrecht eines Bezirksausschusses.

9. Unterrichtung der Korreferentin und der Verwaltungsbeirätin

Der Korreferentin des KR, Frau Stadträtin Anna Hanusch, und der Verwaltungsbeirätin, Frau Stadträtin Nicola Holtmann, wurde jeweils ein Abdruck der Sitzungsvorlage zugeleitet.

10. Beschlussvollzugskontrolle

Diese Sitzungsvorlage soll nicht der Beschlussvollzugskontrolle unterliegen, weil von den Inhalten laufende Angelegenheiten mit ständig wechselnden Fällen betroffen sind.

II. Antrag der Referentin

1. Von den Ausführungen im Vortrag der Referentin wird Kenntnis genommen.
2. Sollten Vorkaufsrechtsfälle im unbebauten Außenbereich (§ 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 Baugesetzbuch) bzw. im unbebauten Innenbereich (§ 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 Baugesetzbuch) auftreten, bei denen aufgrund einer groben Einschätzung die Verwirklichung von mindestens 20 Wohneinheiten möglich ist, wird die Verwaltung beauftragt, diese Fälle sorgsam zu prüfen und dem Stadtrat einen Entscheidungsvorschlag zur Frage der Ausübung des Vorkaufsrechts zu unterbreiten. Ob die Ausübung zugunsten der Stadt oder einer städtischen Wohnungsbaugesellschaft erfolgt, entscheidet der Stadtrat im jeweiligen Einzelfall. Wird der Schwellenwert nicht erreicht, so wird künftig das Negativattest erteilt und das Vorkaufsrechtsverfahren eingestellt.
3. Hinsichtlich des Vorkaufsrechts für unbebaute Flächen im Außenbereich werden Abwendungserklärungen in jedem Einzelfall dem Stadtrat vorgelegt.

Eine wirksame Abwendungserklärung für das Vorkaufsrecht bei unbebauten Flächen im Innenbereich muss künftig mindestens eine Pflicht zur Bebauung des Grundstücks innerhalb von 5 Jahren ab Abschluss des Kaufvertrages enthalten. Dabei kann sich bei Verzögerungen in der Realisierung des Bauvorhabens, die der bzw. die Käufer_in nicht zu vertreten hat (z.B. bei Nachbarklagen gegen die Baugenehmigung), die 5-Jahresfrist um die Zeit der tatsächlich und nachgewiesenen unausweichlichen oder rechtlich unumgänglichen Verzögerung verlängern. Fehlt eine solche Bauverpflichtung als Mindestinhalt einer Abwendungserklärung, wird der Vorkaufsrechtsfall dem Stadtrat zur Entscheidung über die Ausübung des Vorkaufsrechts vorgelegt.

Sollten sich durch das Baulandmodernisierungsgesetz Neuerungen im Hinblick auf mögliche weitere Inhalte der Abwendungserklärung ergeben, werden diese von der Verwaltung geprüft und dem Stadtrat erneut zur Entscheidung vorgelegt.

4. Die Verwaltung wird beauftragt, weiterhin eine aktive Grundstücksvorratspolitik zu betreiben und insbesondere Grundstücke mit Entwicklungspotential zu erwerben.
5. Dem Antrag Nr. 14-20 / A 06745 von der Fraktion DIE GRÜNEN/ RL „Mehr dauerhaft bezahlbarer Wohnraum II: Sicherung von unbebauten Flächen über Vorkaufsrecht nach § 24 Baugesetzbuch“ vom 11.02.2020 wird entsprochen. Er ist damit geschäftsordnungsgemäß erledigt.
6. Diese Sitzungsvorlage unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss

nach Antrag

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

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Die Vorsitzende

Die Referentin

Verena Dietl
3. Bürgermeisterin

Kristina Frank
Berufsmäßige Stadträtin

IV. Abdruck von I. mit III.

über das Direktorium HAII/V – Stadtratsprotokolle
an das Revisionsamt
an das Direktorium – Dokumentationsstelle
an die Stadtkämmerei
z.K.

V. Wv. Kommunalreferat - Recht und Verwaltung - Grundsatzthemen

Kommunalreferat

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

II. An
das Referat für Stadtplanung und Bauordnung
z.K.

Am _____