

**Baulandmobilisierungsgesetz, Änderungen der Vorkaufsrechtspraxis,
Stellenbedarf_Teil 1**

Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 04244

Kurzübersicht zum Beschluss des Kommunalausschusses vom 16.09.2021 (VB)
Öffentliche Sitzung

Anlass	Inkrafttreten des Baulandmobilisierungsgesetzes/BauGB-Novelle am 23.06.2021
Inhalt	Änderungen der Vorkaufsrechtspraxis im Zusammenhang mit der BauGB-Novelle und dadurch ausgelöste Stellenbedarfe in der Vorkaufsrechtsstelle und beim Bewertungsamt
Gesamtkosten/ Gesamterlöse	./.
Entscheidungsvorschlag	<ul style="list-style-type: none">• Neues Vorkaufsrecht (VKR) bei sog. „Schrott-“ oder Problemimmobilien“ wird geprüft und dem Stadtrat zur Entscheidung vorgelegt, wenn es sich um möglichen Anwendungsfall handelt, der der Vorkaufsrechtsstelle von anderen Stellen vorab zur Kenntnis gebracht wird.• Bei neuem, derzeit noch nicht anwendbaren VKR, an unbebauten und brachliegenden Grundstücken im gesamten Innenbereich, gilt eine 15 Wohneinheiten-Schwelle für die Stadtratsbefassung. Bei brachliegenden Grundstücken wird zusätzlich wie bei den sog. „Schrott-“ und „Problemimmobilien“ verfahren.• Kaufpreislimitierungen werden dem Stadtrat grundsätzlich erst ab einer Überschreitung des Verkehrswertes durch den Kaufpreis von mehr als 15 % zur Entscheidung vorgeschlagen.• Detaillierter Personalmehrbedarf im Zusammenhang mit dem Baulandmobilisierungsgesetz soll ermittelt und der Stadtrat im Kommunalausschuss am 28.10.2021 bzw. der Vollversammlung

	lung am 25.11.2021 mit den konkreten Stellenmehrungen erneut befasst werden.
Gesucht werden kann im RIS auch unter:	Vorkaufsrecht, Baulandmobilisierungsgesetz, BauGB-Novelle
Ortsangabe	./.

I. Vortrag der Referentin	1
1. Vorbemerkung	1
2. Baulandmobilisierungsgesetz	2
2.1. Neue Ausübungstatbestände für VKR	2
2.1.1 VKR für „Schrott-“ oder „Problemimmobilien“, § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 BauGB	2
2.1.2 VKR an brachliegenden oder unbebauten Grundstücken nach Verordnungs- und Satzungserlass, § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB	4
2.2. Wichtige sonstige Neuerungen	5
2.2.1 Verlängerung der Ausübungsfrist von zwei auf drei Monate	5
2.2.2 Änderungen bei der Preislimitierung auf den VKW, § 28 Abs. 3 Satz 1 BauGB	6
2.2.2.1 Neuregelung und Gesetzesbegründung	6
2.2.2.2 Verwaltungspraxis zur Kaufpreislimitierung/Bestimmung VKW	6
2.2.2.3 VKW im Rahmen gerichtlicher Auseinandersetzungen	7
2.2.2.4 Vorschlag für Verwaltungspraxis	8
2.3. Konkretisierungen	8
2.3.1 Klarstellung zum Begriff des „unbebauten“ Grundstücks	8
2.3.2 Klarstellung zur Deckung des Wohnbedarfs als Gemeinwohlgrund	9
3. Stellenbedarf für das KR	9
3.1 Abteilung Recht und Verwaltung - VKR (RV-G)	10
3.1.1 Derzeitige Personalsituation	10
3.1.2 Entwicklung der Anforderungen und Aufgaben	13
3.1.3 Erforderliche Personalressourcen	15
3.2. BewA	15
3.2.1 Derzeitige Personalsituation	15
3.2.2 Entwicklung der Anforderungen und Aufgaben	16
3.2.3 Erforderliche Personalressourcen	16
4. Finanzierung	17
5. Entscheidungsvorschlag	18
5.1 VKR für „Schrott-“ oder „Problemimmobilien“, § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 BauGB	18
5.2 VKR an brachliegenden oder unbebauten Grundstücken nach Verordnungs- und Satzungserlass, § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB	18
5.3 Änderungen bei der Preislimitierung auf den VKW, § 28 Abs. 3 Satz 1 BauGB	18
5.4 Stellenbedarf für das KR	19
6. Beteiligung der Bezirksausschüsse	19
7. Unterrichtung der Korreferentin und der Verwaltungsbeiräte	19
8. Beschlussvollzugskontrolle	19
II. Antrag der Referentin	19
III. Beschluss	20

**Baulandmobilisierungsgesetz, Änderungen der Vorkaufsrechtspraxis,
Stellenbedarf_Teil 1**

Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 04244

Beschluss des Kommunalausschusses vom 16.09.2021 (VB)

Öffentliche Sitzung

I. Vortrag der Referentin

1. Vorbemerkung

Im Jahresbericht 2020 „Städtisches Vorkaufsrecht in Erhaltungssatzungsgebieten, Gebieten der Vorkaufssatzungen und im Bereich des Bayerischen Naturschutzgesetzes“, Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 03260, dem Kommunalausschuss der Landeshauptstadt München bekannt gegeben am 08.07.2021, wurde angekündigt, dass das Kommunalreferat (KR) den Stadtrat sowohl hinsichtlich des Anwendungsbereichs und einer möglichen Anwendungspraxis zu den Neuregelungen des Baulandmobilisierungsgesetzes (BauGB-Novelle), als auch hinsichtlich des Personalbedarfs durch einen Grundsatzbeschluss gesondert befassen wird. Daneben gibt es im Bereich der Praxis der gesetzlichen Vorkaufsrechte (VKR) weitere Themen, die dem Stadtrat zur Entscheidung vorzulegen sind .

Wegen der (zu) knappen personellen Ressourcen bei der Vorkaufsrechtsstelle, der Vielzahl und Komplexität der Themen, des erhöhten referatsinternen und externen Abstimmungsbedarfs (neben den beiden städtischen Wohnungsbaugesellschaften (WBG) sind folgende Referate an der städtischen VKR-Praxis beteiligt: Stadtkämmerei (SKA), Referat für Stadtplanung und Bauordnung (PLAN), Sozialreferat (SOZ), Baureferat (BAU), Mobilitätsreferat (MOR), Referat für Klima - und Umweltschutz (RKU)) und der engen, zwingend einzuhaltenden Zeitschienen inklusive der Vorlaufzeiten für die Vorlage im Stadtrat, wird der angekündigte Grundsatzbeschluss in **Teil 1** und **weitere Teile** aufgeteilt. Eine zeitnahe Abhandlung aller offenen Themen ist mit der derzeitigen Personalsituation bei der Vorkaufsrechtsstelle nicht leistbar. Dem Stadtrat wird hiermit Teil 1 zur Entscheidung vorgelegt, unter gleichzeitiger Ankündigung weiterer Beschlussvorlagen für 2022.

Folgende Aufteilung wird vorgenommen:

- Teil 1: BauGB-Novelle (v.a. neue VKR-Tatbestände, geänderte Fristen, Kaufpreislimitierung auf den Verkehrswert (VKW)) und Stellenbedarf.
- weitere Teile: Kriterienkatalog für die Ausübung der VKR im Einzelfall aufgrund fortbestehender coronabedingter Haushaltslage. Anpassung der Mietobergrenzen in der Abwendungserklärung (AWE).VKR-Ausübung zugunsten von (Mieter-)Genossenschaften und/oder sonstiger Dritter.

Die vorliegende Beschlussvorlage (Teil 1) wurde unter Beteiligung des Bewertungsamtes (BewA) erstellt. Wegen der am 23.06.2021 in Kraft getretenen BauGB-Novelle und der damit verbundenen Änderungen für die VKR-Praxis der Landeshauptstadt München (LHM) ist eine in die Tiefe gehende Information zu den Neuregelungen und eine Entscheidung des Stadtrats dringend erforderlich. Dies dient dazu, eine einheitliche Verwaltungspraxis in den betroffenen Teilbereichen sicherzustellen. Aufgrund der engen Zeitstrahen konnten – soweit überhaupt erforderlich – keine vertieften Abstimmungen mit anderen Referaten erfolgen.

Derzeit kann zudem weder auf Vollzugshinweise noch auf Rechtsprechung zu den Neuregelungen zurückgegriffen werden. Vertiefte Abstimmungen mit anderen Anwenderstädten stehen deshalb aus. Insbesondere zu den Anwenderstädten Berlin und Hamburg – bzw. zu einigen der für den Vollzug der VKR dort zuständigen Stadtbezirke – besteht jedoch allgemein ein enger und fachlich bereichernder Austausch.

Spätere Anpassungen der VKR-Praxis sind daher nicht vollständig auszuschließen.

2. Baulandmobilisierungsgesetz

Am 23.06.2021 ist – wie oben bereits ausgeführt – die BauGB-Novelle in Kraft getreten. Die LHM hat damit für notarielle Kaufverträge ab dem **23.06.2021** in mehr Fällen als bislang ein gesetzliches VKR und zudem – im begrenzten Umfang – erweiterte Möglichkeiten bei der Kaufpreislimitierung. Weitere Regelungen der Novelle enthalten Klarstellungen und Anpassungen.

2.1 Neue Ausübungstatbestände für VKR

2.1.1 VKR für „Schrott-“ oder „Problemimmobilien“, § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 BauGB

a) Voraussetzungen

Die LHM erhält für sogenannte „Schrott-“ oder „Problemimmobilien“ im beplanten und unbeplanten Innenbereich ein neues VKR. Voraussetzung ist, dass ein **städtebaulicher oder anlagebezogener Missetand** festzustellen ist **und** die Grundstücke dadurch **erhebliche nachteilige Auswirkungen auf das soziale oder städtebauliche Umfeld** haben. Letzteres kann nach der Gesetzesbegründung insbesondere durch den baulichen Zustand oder eine der öffentlichen Sicherheit und Ordnung widersprechende Nutzung bedingt sein.

Die LHM kann sich beim Verkauf solcher Grundstücke Zugriffsmöglichkeiten verschaffen und – spätestens durch sanierungsbezogene Auflagen bei der Reprivatisierung – die Situation bereinigen. Bislang hat sich in solchen Fällen gezeigt, dass die zur Verfügung stehenden bauaufsichtlichen Mittel oder Instrumente (wie das bisherige Baugebot) nicht ausreichen bzw. schwieriger durchzusetzen sind.

Grundstücke mit Missständen im oben beschriebenen Sinne ziehen immer wieder eine große Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit auf sich. Die gesetzlichen Anforderungen für das Eingreifen des neuen VKR-Tatbestands sind aber verhältnismäßig hoch („erheblich nachteilige Auswirkungen“). Es gibt derzeit keine stadtweite Erfassung von Grundstücken, die diese Anforderungen erfüllen könnten. Eine stadtinterne, grobe Vorabrecherche hat im August 2021 ergeben, dass keine bzw. nur sehr wenige Anwendungsfälle für den neuen VKR-Tatbestand des § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 BauGB gesehen werden bzw. bekannt sind.

b) Konsequenzen

Vor genanntem Hintergrund ist **nicht** zu erwarten, dass der neue Tatbestand zu einer nachhaltigen Erhöhung der VKR-Fälle führen wird. Hinzu kommt, dass das VKR nur dann in Betracht gezogen werden kann, wenn das Grundstück, welches den Missstand aufweist, verkauft wurde.

Im diametralen Gegensatz zwischen Wahrscheinlichkeit des Vorliegens steht die Einzelfallprüfung mit einem enormen Aufwand für die Verwaltung. Bei der vorkaufsrechtlichen Eingangsprüfung wäre jede eingehende Anfrage daraufhin zu überprüfen, ob das betreffende Grundstück eine „Schrott- oder „Problemimmobilie“ beinhaltet. Bei der Vorkaufsstelle gehen im Jahr ca. 2.000 VKR-Anfragen ein. Es wären in jedem einzelnen Fall Luftbilder zu beschaffen und abzugleichen. Es dürfte sehr schwer bzw. nicht möglich sein, fragliche Immobilien zu identifizieren. Zusätzlich wären Stellungnahmen der insoweit zuständigen Lokalbaukommission (LBK) und des SOZ einzuholen. Dies wäre weder mit der derzeitigen noch mit der in diesem Beschluss vorgesehenen zusätzlichen Personalausstattung zu bewältigen.

c) Weiteres Vorgehen

Das KR schlägt daher folgendes Vorgehen vor, das sowohl die Anwendung des neuen VKR-Tatbestands sicherstellt, aber gleichzeitig auch der Verwaltungsökonomie dient:

Sofern der Vorkaufsstelle durch den Stadtrat, die Stadtratsfraktionen, einzelne Stadträt_innen, die Bezirksausschüsse oder andere Referate einschlägige Fälle mitgeteilt werden, wird eine Überprüfung eingeleitet. Die Mitteilung kann zu jedem Zeitpunkt insbesondere im Wege von Schreiben, Anträgen an das Kommunalreferat bzw. an die Vorkaufsstelle erfolgen. Die Vorkaufsstelle fordert darüber hinaus zeitnah nach Beschlussfassung mögliche betroffene Stellen der Stadt (PLAN, BAU, SOZ, Kreisverwaltungsreferat (KVR) sowie referatsintern KR-IS, KR-IM) auf, ggf. bekannte „Schrott-“ oder „Problemimmobilien“ in einer aktuell zu haltenden Liste mit den jeweiligen Flurnummern zu benennen. Sie wird diese Abfrage im einjährigen Turnus wiederholen. Eingehende VKR-Anfragen werden anhand dieser Mitteilungen überprüft. **Eine generelle**

Prüfung aller VKR-Anfragen nach dem Vorliegen einer sog. „Schrott“-oder „Problemimmobilie“ wird zurückgestellt.

2.1.2 VKR an brachliegenden oder unbebauten Grundstücken nach Verordnungs- und Satzungserlass, § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB

a) Voraussetzungen

Durch die BauGB-Novelle wird ein neues VKR an unbebauten oder „brachliegenden“ Grundstücken im gesamten Stadtgebiet geschaffen. Nach § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB kann

„die Gemeinde im Geltungsbereich eines Bebauungsplans an brachliegenden Grundstücken oder für im Zusammenhang bebaute Ortsteile (§ 34) an unbebauten oder brachliegenden Grundstücken durch Satzung ihr Vorkaufsrecht begründen, wenn

- a) diese vorwiegend mit Wohngebäuden bebaut werden können und*
- b) es sich um ein Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt handelt.“*

Entscheidend bei diesem neuen VKR-Tatbestand ist **in formaler Hinsicht** zunächst, dass **seine Anwendung** eine **Verordnung des Freistaats Bayern** zum angespannten Wohnungsmarkt **sowie**, darauf aufbauend, eine **gemeindliche Satzung voraussetzt**. **Derzeit ist nicht absehbar, wann diese erlassen wird**. In jedem Fall wäre die Geltungsdauer einer solchen Verordnung zeitlich **befristet bis zum 31.12.2026**.

In inhaltlicher Hinsicht ist vor allem die Erstreckung des VKR auf sog. „**brachliegende Grundstücke neu**“. Laut der Gesetzesbegründung zählen dazu insbesondere Grundstücke, deren vormalige Nutzung aufgegeben wurde, oder untergenutzte Grundstücke mit geringfügiger Bebauung, so z. B. Nebenanlagen wie Garagen. Auf wie viele Grundstücke im Stadtgebiet dies zutrifft, ist ungewiss. Es existieren **keine** stadtweiten Erhebungen. Die Identifizierung dieser Grundstücke allein anhand von Luftbildern ist nur schwer möglich. Zudem dürfte diese – ebenso wie bei den „Schrott-“ und „Problemimmobilien“ (vgl. Ziff. 2.1.1) – ohne Mitteilung möglicher einschlägiger Fälle durch Gremien bzw. Dienststellen außerhalb der hierfür nicht fachkompetenten Vorkaufsrechtsstelle einen personell nicht bewältigbaren Verwaltungsaufwand verursachen.

Darüber hinaus ergänzt der neue VKR-Tatbestand die bereits bestehenden gemeindlichen VKR für **unbebaute** Grundstücke – insbesondere die Nrn. 5 und 6 des § 24 Abs. 1 Satz 1 BauGB – um weitere, von den bisherigen VKR-Tatbeständen nicht erfasste Flächen des sog. „unbeplanten Innenbereichs“ des § 34 Abs. 1 BauGB. Dies erweitert den Anwendungsbereich erheblich. Allerdings muss es sich stets um Grundstücke handeln, die „*vorwiegend mit Wohngebäuden*“ bebaut werden können.

b) Konsequenzen

Im Ergebnis könnten dadurch im Zusammenwirken mit den anderen VKR-Tatbeständen sämtliche brachliegende Grundstücke im Innenbereich und unbebaute Grundstücke im gesamten Stadtgebiet erfasst werden.

Zu den Inhalten sowie Ziel- und Zwecksetzungen der bereits bestehenden VKR im Außen- und Innenbereich der vorstehend erwähnten Nrn. 5 und 6 des § 24 Abs. 1 Satz 1 BauGB verweisen wir auf den Stadtratsbeschluss vom 05.05.2021 (Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 01925). Diese dürften sich mit dem neuen VKR-Tatbestand nach erster Einschätzung weitestgehend decken. Auch hier geht es nach der Gesetzesbegründung (nur) darum, den Gemeinden bei der Durchsetzung des städtebaulichen Ziels zu helfen, mehr Wohnbebauung zu schaffen. Darüber hinausgehende soziale Zielsetzungen wie z. B. Bindungen für den geförderten Wohnungsbau, erwähnt die Gesetzesbegründung nicht.

Daher dürfte nach erster Einschätzung eine AWE mit einer zeitlich eingegrenzten Bauverpflichtung grds. ausreichen, um die Ausübung des VKR durch die Stadt abzuwenden (vgl. die Ausführungen im Stadtratsbeschluss vom 05.05.2021, a. a. O.). Die Bewertung durch Kommentarliteratur und Rechtsprechung bleibt abzuwarten.

c) Weiteres Vorgehen

Für den Fall, dass die oben genannten formalen Voraussetzungen für die Anwendung des neuen VKR-Tatbestands geschaffen werden, empfiehlt die Vorkaufsrechtsstelle folgendes Vorgehen:

Der zu den VKR-Tatbeständen der Nrn. 5 und 6 des § 24 Abs. 1 Satz 1 BauGB (unbebaute Grundstücke im Innen- und Außenbereich) vom Stadtrat am 05.05.2021 (Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 01925) bereits beschlossene 15-Wohneinheiten-Schwellenwert, der für eine Stadtratsbefassung erreicht sein muss, sollte aus Gründen des Gleichlaufs der Verwaltungspraxis auch für den hier dargestellten neuen VKR-Tatbestand des § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB gelten. Dieser verfolgt – wie unter lit. b) ausgeführt – die weitestgehend gleichen städtebaulichen Zielsetzungen in einem territorial um weitere Flächen des unbeplanten Innenbereichs erweiterten Anwendungsbereich.

Soweit es sich um „brachliegende“ Grundstücke handelt, empfiehlt die Vorkaufsrechtsstelle aus den unter Ziff. 2.1.1 genannten Gründen, die dort vorgeschlagene Vorgehensweise entsprechend anzuwenden, d. h. die Mitteilung solcher Grundstücke durch Gremien und Dienststellen außerhalb der Vorkaufsrechtsstelle.

2.2 Wichtige sonstige Neuerungen

2.2.1 Verlängerung der Ausübungsfrist von zwei auf drei Monate

Die Frist für die VKR-Ausübung wird für alle VKR nach dem BauGB von zwei auf drei Monate verlängert. Diese Neuerung wird sehr begrüßt, da sich die bislang geltende Ausübungsfrist von zwei Monaten als äußerst knapp erwies.

Zu beachten ist allerdings, dass VKR nach dem Bayerischen Naturschutzgesetz (Bay-NatSchG) nach wie vor der Zweimonatsfrist unterliegen, da es sich hier um eine landesgesetzliche Regelung, Art. 39 BayNatSchG, handelt. Es ist geplant, beim Freistaat und/oder beim Bayerischen Städtetag eine Anpassung an die bundesgesetzliche Neuerung anzuregen.

2.2.2 Änderungen bei der Preislimitierung auf den VKW, § 28 Abs. 3 Satz 1 BauGB

Eine weitere, bundesweit viel Beachtung findende gesetzliche Neuerung ist eine vom Land Berlin initiierte und erst in der Schlussphase des Gesetzgebungsverfahrens erfolgte Änderung bei der Preislimitierung auf den Verkehrswert (VKW) im Rahmen der VKR-Ausübung.

2.2.2.1 Neuregelung und Gesetzesbegründung

Nach der Neufassung des § 28 Abs. 3 Satz 1 BauGB

„kann die Gemeinde den zu zahlenden Betrag nach dem Verkehrswert des Grundstücks im Zeitpunkt des Kaufes bestimmen, wenn der vereinbarte Kaufpreis den Verkehrswert überschreitet“.

Die bisher geltende weitere Anforderung, dass eine Limitierung der Gemeinde voraussetzt, dass der Kaufpreis den VKW **„in einer dem Rechtsverkehr erkennbaren Weise deutlich“** überschreitet, wurde gestrichen.

Es erscheint auf den ersten Blick naheliegend, dass dies die generelle Möglichkeit zur Preislimitierung auf den vom BewA ermittelten VKW bei jedweder Überschreitung durch den Kaufpreis eröffnet. In der Gesetzesbegründung (vgl. Drucksache Deutscher Bundestag 19/29396 vom 05.05.2021) heißt es hierzu:

„Durch die Änderung in § 28 Abs. 3 BauGB wird der Gemeinde die Möglichkeit eingeräumt, ein Grundstück im Rahmen des Vorkaufsrechts zum Verkehrswert zu erwerben. Dies führt im Vergleich zur bestehenden Regelung in vielen Fällen zu einer Preisdämpfung für die Gemeinde.“

Vollzugshinweise für die praktische Umsetzung zur BauGB-Novelle in Form eines Durchführungserlasses des Bayerischen Staatsministeriums für Wohnen, Bau und Verkehr sind zwar in Bearbeitung, stehen derzeit aber noch nicht zur Verfügung.

Die Änderung bei der Kaufpreislimitierung gilt für alle Kaufverträge, die ab dem 23.06.2021 abgeschlossen wurden, allerdings **nur für VKR nach dem BauGB**. Bei VKR nach dem Bayerischen Naturschutzgesetz (Art. 39 BayNatSchG) verbleibt es bei der bisherigen Rechtslage.

2.2.2.2 Verwaltungspraxis zur Kaufpreislimitierung/Bestimmung VKW

Um eine einheitliche Verwaltungspraxis bei der Kaufpreislimitierung für VKR nach dem BauGB sicherzustellen, ist eine unverzügliche Entscheidung des Stadtrats über die künftige Handhabung der Neuregelung unabdingbar.

Der VKW ist kein Punktwert, sondern das Ergebnis einer auf Daten, Regeln und sachverständiger Expertise basierenden Schätzung. Dies bringt gewisse, nicht unerhebliche (Schätz-)Toleranzen mit sich, zumal wenn Immobilien nicht besichtigt werden können und diesbezüglich Verträge nicht vorliegen. In der Rechtsprechung werden Spannen von bis zu ca. 10 % als nicht ungewöhnlich angesehen und entsprechend berücksichtigt. **Daher**

wäre eine Limitierung in einem Bereich bis 10 % der Überschreitung des VKW durch den Kaufpreis mit hohen rechtlichen Risiken verbunden.

Zudem sollte den besonderen, nachfolgend dargestellten Herausforderungen für die Wertermittlung im Rahmen der VKR-Prüfung mit einem **Sicherheitszuschlag** begegnet werden. Eine aussichtsreiche Limitierung kann nur dann erfolgen, wenn die Möglichkeiten der VKW-Ermittlung eingepreist werden. Im Streitfall wird es darauf ankommen, eine ressourcenintensive und kostspielige Fachdiskussion überzeugend zu gewinnen.

Im Zuge des Erwerbs einer Immobilie durch den/die Erstkäufer_in findet vorab eine umfangreiche Überprüfung des technischen Zustands und der wirtschaftlichen Gegebenheiten des Kaufobjekts statt. Dies kann bei der fristgebundenen VKR-Ausübung durch die Stadt nicht erfolgen. Das BewA ist gegenüber den ursprünglich Kaufbeteiligten im Nachteil. Diesen steht regelmäßig mehr Zeit zur Verfügung. Sie können dabei üblicherweise auf umfangreichere Daten zugreifen. Dazu zählen fundierte Kenntnisse über den baulichen Zustand aufgrund einer zeitgerechten und vollständigen Besichtigung des Kaufobjekts, die Vorlage von Mietverträgen, die fundierte rechtliche Prüfung der Kaufverträge, die Einsichtnahme und Analyse der Bewilligungsurkunden, der Belastungen im Grundbuch und des Baurechts nebst planerischer Vorleistung.

Das BewA kann auf die erwähnten Daten regelmäßig nur in begrenztem Umfang zugreifen. Nicht zuletzt wegen der engen Ausübungsfristen kann eine Überprüfung zwar sorgfältig, jedoch nur anhand der vorliegenden Unterlagen und – soweit möglich und von den Bewohner_innen geduldet – einer Besichtigung im Rahmen der VKR-Prüfung erfolgen. Die VKW-Ermittlungen des BewA beruhen damit oft auf einer je nach Einzelfall mehr oder weniger eingeschränkten Datenlage. **Vor dem dargestellten Hintergrund empfiehlt sich ein weiterer Sicherheitszuschlag von 5 %.**

Nach Mitteilung des BewA hat die bisherige Praxis, mit Ausnahme von Einzelfällen, grds. erst bei einer Überschreitung von 20 % eine Limitierung in Betracht zu ziehen, das Risiko des Unterliegens in einem Rechtsstreit erfolgreich minimiert. Die Genauigkeit des in der VKW-Ermittlung ausgewiesenen Punktwertes sei nicht +/- 0 %. **Insofern dürften nach derzeitiger Einschätzung des BewA für gerichtliche Auseinandersetzungen Abweichungen unter 10 % nicht, zwischen 10-15 % schwierig und erst ab 15 % in gut begründbaren Fällen durchsetzbar sein.**

2.2.2.3. VKW im Rahmen gerichtlicher Auseinandersetzungen

Die dargestellten Unschärfen bei der VKW-Ermittlung im Bereich der VKR bewirken im Einzelfall zwangsläufig eine Aufweitung der Genauigkeit des ermittelten VKW und somit einen Nachteil im Fall eines Rechtsstreits. Der entscheidende Streitpunkt in diesen Verfahren wäre die Frage, ob tatsächlich und wenn ja, in welcher Höhe, eine Überschreitung des VKW vorliegt. Diese Frage kann nur von Gutachter_innen entschieden werden. Die Einholung von (gerichtlichen) Sachverständigengutachten und die Auseinandersetzung mit den Feststellungen der Gutachter_innen nimmt viel Zeit in Anspruch. Sie führt zu sehr viel längeren, aufwendigeren und schwer vorhersehbaren Gerichtsverfahren. Diese Verfahren werden durch ein Urteil bzw. einen gerichtlichen oder außergerichtlichen Vergleich beendet. Unabhängig vom jeweiligen Einzelfall liegt der Vorteil eines Vergleichs darin, dass das Gerichtsverfahren nicht fortzuführen ist und der Erwerb des VKR grds. zu einem

günstigeren, unter dem Kaufpreis liegenden, Betrag erworben werden kann. Damit kann ggf. auch durch einen Vergleich eine vom Gesetzgeber bei der Kaufpreislimitierung beabsichtigte preisdämpfende Wirkung erzielt werden.

Die Rechtsstreitigkeiten sind wegen einer Sonderzuständigkeit bei Kaufpreislimitierungen **nicht** vor dem Verwaltungs-, sondern vor dem Landgericht (Zivilgericht) zu führen, wo **Anwaltszwang** herrscht. Hier sind bei einer stärkeren Ingebrauchnahme des Mittels der Preislimitierung erhebliche Mehraufwendungen für Anwaltsbeauftragungen, aber auch erheblicher personeller Mehraufwand bei der **verwaltungsinternen Betreuung und Koordination der Verfahren** durch die Vorkaufsrechtsstelle zu erwarten (siehe dazu auch unter Ziff. 3.1.2).

Zugleich ist der Verkäufer bei Kaufpreislimitierungen gem. § 28 Abs. 3 Satz 2 BauGB berechtigt, bis zum Ablauf eines Monats nach Unanfechtbarkeit des Ausübungsbescheids – was durch ein Klageverfahren hinausgezögert werden würde – vom Vertrag zurück zu treten. Die LHM bzw. die städtischen WBG können das Objekt dann nicht mehr erwerben. Dann wären z. B. bei VKR in Erhaltungssatzungsgebieten (EHS-Gebieten) soziale Bindungen wie insbesondere die Mietpreis- und Belegungsbindung nicht mehr durchsetzbar. Gleichwohl hätte die LHM bei erfolgtem Rücktritt die entstandenen Vertragskosten (v. a. Notarkosten) auf der Basis des VKW zu tragen, ohne dafür einen städtebaulichen Vorteil oder Gegenwert zu erlangen.

2.2.2.4. Vorschlag für Verwaltungspraxis

Es wird aus den genannten Gründen von der grds. möglichen **Limitierung bei jedweder Überschreitung** des vom BewA im Rahmen der VKR-Prüfung ermittelten VKW **dringend abgeraten**.

Es wird stattdessen vorgeschlagen, im Rahmen der VKR-Ausübung grds. erst ab einer Überschreitung von 15 % des Kaufpreises über dem VKW von der Möglichkeit zur Kaufpreislimitierung Gebrauch zu machen. Der Orientierungswert von 15 % ergibt sich aus den unter Ziff. 2.2.2.2 dargestellten Schätztoleranzen von 10 % und dem Sicherheitsaufschlag von 5 % wegen der oft schlechteren Datengrundlage bei der Wertermittlung bei VKR-Fällen. Es sollte bei **geringeren** Abweichungen aus Gründen der Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit des Verwaltungshandelns grds. von der Möglichkeit zur Limitierung **abgesehen werden**. Dies soll nicht ausschließen, dass im begründeten Einzelfall eine Limitierung unterhalb dieser Grenze in Betracht kommen kann.

2.3 Konkretisierungen

2.3.1 Klarstellung zum Begriff des „unbebauten“ Grundstücks

In § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 BauGB (sog. „Innenbereichs-VKR“) und § 25 Abs. 1 Satz 2 BauGB ist jeweils neu geregelt: *„Ein Grundstück gilt auch dann als unbebaut, wenn es lediglich mit einer Einfriedung oder zu erkennbar vorläufigen Zwecken bebaut ist“*. Damit wurde der Begriff des unbebauten Grundstücks konkretisiert. Das Innenbereichs-VKR des § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 BauGB kam bislang nur bei **vollständig** unbebauten Flächen zur Anwendung. So konnten bereits Einfriedungen (wie z. B. Zäune) der VKR-Aus-

übung entgegenstehen. Nunmehr ist zumindest klargestellt, dass dies künftig **nicht** mehr der Fall ist.

Die weitere Regelung, dass eine Bebauung zu „erkennbar vorläufigen Zwecken“ der Ausübung nicht entgegensteht, ist aus Sicht der Vorkaufsrechtsstelle **nicht** zufriedenstellend. Im Regierungsentwurf war noch vorgesehen, dass auch eine „geringfügige Bebauung“ der Ausübung nicht entgegensteht. Damit hätten auch von der Rechtsprechung behandelte Fälle einer geringfügigen – und bisher der Ausübung entgegenstehenden – Bebauung, wie z. B. nicht mehr genutzte Gleisanlagen einer ehemaligen Werksbahn, der Ausübung nicht mehr entgegengestanden. Diese ursprünglich vorgesehene Erweiterung des VKR-Tatbestandes wurde jedoch im Gesetzgebungsverfahren **nicht übernommen**. Statt dessen wurden nur die dargestellten Klarstellungen aufgenommen.

2.3.2 Klarstellung zur Deckung des Wohnbedarfs als Gemeinwohlgrund

Gem. § 24 Abs. 3 Satz 1 BauGB muss jede VKR-Ausübung durch das Wohl der Allgemeinheit gerechtfertigt sein. Es muss ein qualifiziertes, sachlich objektiv öffentliches Interesse als Ergebnis einer Abwägung der im Einzelfall miteinander in Widerstreit stehenden privaten und öffentlichen Interessen vorliegen. Mit der nun aufgenommenen **Klarstellung, dass auch Wohnbedürfnisse in der Gemeinde zum Allgemeinwohl zählen**, unterstreicht der Gesetzgeber die gestiegene Bedeutung des Wohnbedarfs und erleichtert ggf. etwas die Begründung des Gemeinwohls.

Die von der Vorkaufsrechtsstelle entworfene und in die Stellungnahme der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände vom 03.07.2020 zur BauGB-Novelle übernommene Neufassung des § 24 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 BauGB mit dem Wortlaut

„Deckung eines Wohnbedarfs, insbesondere für einkommensschwächere und weniger begüterte Personen in der Gemeinde“

wurde jedoch nicht berücksichtigt. Sie hätte es ermöglicht, speziell diese Personengruppen schützende soziale Bindungen in einer AWE einzufordern.

3. Stellenbedarf für das KR

Aufgrund der

- umfassenden Änderungen im BauGB zur VKR-Ausübung, welche sich aufgrund der Einführung der BauGB-Novelle ergeben haben und der damit verbundenen erhöhten Anforderungen in der Sachbearbeitung im KR,
- bereits jetzt deutlich über ihren Grenzen genutzten Kapazitäten der Vorkaufsrechtsstelle,
- zunehmenden rechtlichen Komplexität der VKR-Fälle,
- – insbesondere durch die Ausweitung der EHS-Gebiete und Verschärfung der AWE bedingten – stetig steigenden Zunahme der VKR-Anfragen und Prüffälle,
- steigenden und künftig durch Änderungen bei der Kaufpreislimitierung absehbar noch deutlich stärker ansteigenden Klageverfahren,

- in einem deutlicheren Umfang als früher erfolgenden Befassung der Vorkaufsrechtsstelle mit Grundsatzfragen (Grundsatzbeschlüsse, Stadtratsanträge, Stellungnahme zur BauGB-Novelle), Bürger_innen- und Presseanfragen

ist es **dringend notwendig, zusätzliches Personal von 5 VZÄ bei der Vorkaufsrechtsstelle und im BewA zuzuschalten**. Davon entfallen auf RV-G drei VZÄ für die Vorkaufsrechtsstelle und zwei VZÄ für das BewA. RV-G und BewA benötigen zudem nicht nur die formelle Stellenzuschaltung, sondern auch die sofortige Finanzierung der Stellen, damit deren Besetzung umgehend erfolgen kann.

3.1 Abteilung Recht und Verwaltung – VKR (RV-G)

3.1.1 Derzeitige Personalsituation

Die Ressourcen der Vorkaufsrechtsstelle (v. a. im Bereich der juristischen Betreuung der VKR) sind bereits jetzt deutlich über ihre Grenzen ausgeschöpft. Die Fallprüfungen und Erstellung der Beschlussvorlagen gelingen derzeit nur noch mit deutlicher Prioritätensetzung bei den fachlichen und personellen Kapazitäten innerhalb der Abteilung Recht und Verwaltung (RV) zu Gunsten der Vorkaufsrechtsstelle. Dies erfolgt zu Lasten der anderen Arbeitsbereiche (RV-Verwaltung und RV-Recht) sowie zu Lasten der Arbeitsqualität. Zuletzt wurden sogar bis auf Weiteres juristische Personalressourcen aus dem Büro der Referatsleitung zugeschaltet, um den stetig wachsenden Arbeitsanfall zu bearbeiten.

Seit der schrittweisen **Verschärfung der AWE in EHS-Gebieten ab Juli 2018** sind erheblich mehr VKR ausgeübt worden. Die Fälle haben an **rechtlicher Komplexität** (vgl. zuletzt den Fall Candidstraße, Hans-Mielich-Straße, Agilolfingerstraße, Nähe Candidstraße, nichtöffentliche Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 03359 vom 09.06.2021) zugenommen.

Auch die **räumliche Ausweitung und Neuausweisung der EHS-Gebiete** führte bzw. führt zu einer spürbaren **Erhöhung der Prüfungsfälle**. Allein in den letzten beiden Jahren vermehrte sich die Zahl an EHS-Gebieten um 39 %. Dieser Trend wird sich auch in den nächsten Jahren fortsetzen. So gab es im Jahr 2019 stadtweit 23 EHS-Gebiete, in welchen rund 281.000 Einwohner_innen in ca. 160.000 Wohnungen geschützt wurden. 2020 waren es bereits 28 Gebiete (Schutz von rund 300.000 Einwohner_innen in ca. 171.000 Wohnungen). Im Juni 2021 liegen bereits 32 EHS-Gebiete vor (rund 334.000 Einwohner_innen in ca. 192.000 Wohnungen).

Zudem haben auch die Prüfungsfälle im Bereich der **VKR nach dem BayNatSchG deutlich zugenommen**. Die Prüfungsfälle sind bei Abwendungsmöglichkeiten sehr komplex, da hier meist individuelle Dienstbarkeiten zur Absicherung der Belange des Naturschutzes im Grundbuch erstellt werden müssen. Diese Fälle haben sich von 2019 im Vergleich zu 2020 um 43 % erhöht (vgl. Bekanntgabe im Kommunalausschuss am 08.07.2021, Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 03260).

Die Vorkaufsrechtsstelle war und ist in einem deutlich stärkeren Umfang mit Grundsatzfragen (Grundsatzbeschlüsse, Stadtratsanträge, Stellungnahmen zu Beschlüssen von anderen Referaten), Bürger_innen- und Presseanfragen befasst.

Die Vorkaufsrechtsstelle der Abteilung RV des KR besteht laut Stellenplan derzeit nur aus 3,4 VZÄ, die mit der Leitung der Vorkaufsrechtsstelle, sowie der Sachbearbeitung und Organisation befasst sind. Ferner bestehen zwei Stellen (2,0 VZÄ) für die juristische Betreuung von Vorkaufsrechten inkl. der Klageverfahren.

Die Arbeit der Vorkaufsrechtsstelle umfasst aber u.a.

- die Anforderung und Auswertung von Kaufvertragsurkunden,
- die Verhandlungen mit den Kaufvertragsparteien insbesondere zu möglichen AWE, die z. B. bei den Sanierungsgebieten oft sehr einzelfallbezogenen und daher nicht übertragbaren Anforderungen unterliegen,
- die Beauftragung von Gutachten,
- die konkrete fachliche und juristische Prüfung der VKR mit Auswertung der Gutachten und Risikobewertung,
- Abstimmungen innerhalb des KR sowie mit dem jeweils zuständigen Fachreferat und den städtischen WBG sowie der Stadtspitze,
- die Vorbereitung der Beschlussvorlagen für den Stadtrat,
- die Herbeiführung und Umsetzung der Stadtratsentscheidungen in Form von (Ausübungs-)Bescheiden oder Negativattesten,
- die telefonische und schriftliche Beantwortung von Presse-, Bürger- und Stadtrats-/Bezirksausschussanfragen,
- die Mitzeichnung zu Beschlüssen anderer Referate (insbesondere zu Beschlüssen über EHS des PLAN) und
- die juristische Betreuung bei Klageverfahren.

In nahezu allen Fällen ist aufgrund der komplizierten Sachverhalte und Strukturen der VKR-Fälle und intensiver Gespräche mit den Parteien eine ausführliche juristische Prüfung und Beratung erforderlich. Hier spiegeln sich die fachlichen Herausforderungen aufgrund der Komplexität des angespannten Münchner Wohnungsmarktes wieder. Eine Priorisierung, Steuerung und Koordinierung der Fälle inkl. der Bündelung und gemeinsamen Prüfung von Problemstellungen wird stets angestrebt und durch die Erarbeitung von digitalen Arbeitsprozessen unterstützt. Sie steht jedoch immer vor der Herausforderung der kurzen gesetzlichen **Ausübungsfrist von zwei (BayNatSchG) bzw. drei Monaten (BauGB)**.

Die Verhandlungen mit den Käufer_innen haben vorrangig das Ziel, mit diesen eine geeignete AWE in Form einer Vereinbarung gemäß § 27 BauGB bzw. Art. 39 BayNatSchG abzuschließen. In dieser Erklärung verpflichten sich die Käufer_innen, die Ziele und Zwecke der städtebaulichen Maßnahme (wie z. B. eine EHS) einzuhalten. Wenn diese Erklärung nicht rechtzeitig innerhalb der gesetzlichen 2- bzw. 3-monatigen Ausübungsfrist abgegeben wird, hat der Stadtrat über eine Ausübung des VKR zu entscheiden.

Der weit überwiegende Teil der der Vorkaufsrechtsstelle zur Prüfung der Ausübung eines VKR vorgelegten Kaufverträge betrifft ein **VKR in EHS-Gebieten**. Bis Mitte 2018 enthielt die in diesen Fällen verwendete AWE im Wesentlichen das Verbot der Luxusmodernisier-

ung und das Verbot einer Aufteilung nach dem Wohnungseigentumsgesetz (WEG). Es bestand eine hohe Bereitschaft der Käufer_innen zur Abgabe dieser AWE. Der Aufwand für die Abstimmung und Verhandlung der AWE war vergleichsweise gering. Es gab kaum Ausübungsfälle. Auch von dem VKR nach BayNatSchG wurde bis 2018 vergleichsweise wenig Gebrauch gemacht.

Die vom Stadtrat am 27.06.2018 beschlossene erste Novellierung der AWE (Sitzungsvorlage Nr. 14–20 / V 11734) enthält im Vergleich zur vorherigen Version wesentlich weitergehende Bindungen, wie z.B. Mietpreis- und Belegungsbindungen und das grundsätzliche Verbot von Eigenbedarfskündigungen. Diese Bindungen reduzierten in der Folge die Bereitschaft der Erwerber_innen von betroffenen Immobilien, eine AWE zu unterzeichnen, in nicht unerheblichem Umfang. Aktuell werden vergleichsweise wenige AWE abgegeben, bevor über einen VKR-Fall im Stadtrat entschieden wird. Der Zeitaufwand für die interne und referatsexterne Abstimmung und Verhandlung der AWE mit den Käufer_innen ist daher erheblichst angestiegen.

Gleiches gilt für die juristische Betreuung von Rechtsstreitigkeiten. So sind auch die Klagen infolge der Verschärfung der Abwendungspraxis durch die Grundsatzbeschlüsse des Stadtrates aus den Jahren 2018 und 2019 erheblich gestiegen (z. B. in EHS-Gebieten: 2018: 1 Klageverfahren (KV); 2019: 3 KV; 2020: 4 KV; 2021 1. Quartal: 2 KV). Die anwaltliche Vertretung ist in Verfahren vor dem Landgericht gesetzlich vorgeschrieben. In den vor dem Verwaltungsgericht geführten Fällen hat die anwaltliche Vertretung Ende des Jahres 2020 maßgeblich zum Erfolg in zwei Verfahren beigetragen. Bislang ist die LHM noch in keinem Verfahren unterlegen. In einem der beiden Verfahren wurde die VKR-Praxis in EHS-Gebieten, in der insbesondere im Hinblick auf die Mietpreis- und Belegungsbindung bundesweit juristisches Neuland beschritten wurde, mit mittlerweile rechtskräftigem Urteil des VG München gebilligt. Eine nachhaltige Sicherstellung der VKR-Praxis mit einem Ankaufsvolumen von über einer halben Mrd. € seit Mitte 2018 erfordert zwingend eine anwaltliche Vertretung. Eine juristische Begleitung der anwaltlichen Betreuung, die steuernd und koordinierend in diese Verfahren eingreift, ist zur Erreichung der städtischen VKR-Ziele unerlässlich. Derzeit werden die Klageverfahren durch 15 Wochenstunden juristisch begleitet. Diese reichen jetzt schon kaum mehr zur Betreuung der Verfahren aus.

Mit Grundsatzbeschluss vom 10.04.2019 (siehe Sitzungsvorlage Nr. 14–20 / V 14193) wurde die VKR-Praxis auch auf unbebaute Grundstücke und Wohnbaurechtsreserven ausgeweitet. Auch diese Entscheidung hat die Bearbeitung der VKR-Anfragen umfangreicher gemacht. Es ist notwendig, dass in allen Fällen bei der LBK abgefragt wird, ob mögliche Wohnbaurechtsreserven auf den betreffenden bebauten und unbebauten Grundstücken vorhanden sind. Diese Ergebnisse müssen dann von der Vorkaufsrechtsstelle in die rechtliche und wirtschaftliche Prüfung einbezogen und für die Entscheidung des Stadtrats aufbereitet werden.

Die vorgelegten Kaufverträge haben deutlich an Komplexität zugenommen. So werden häufig umfangreiche (mehrere hundert Seiten umfassende) Verträge oder sog. Portfolioverträge, welche mehrere Immobilien – auch in unterschiedlichen Städten – umfassen, zur Prüfung vorgelegt. Hier ist es unbedingt notwendig, eine gründliche juristische Prüfung des Sachverhalts in kurzer Zeit vorzunehmen. Im Rahmen der bestehenden Kapazitäten ist diese Aufgabenmehrung selbst unter der o. g. Zuschaltung von Ressourcen

anderer Bereiche nicht mehr **bewältigbar**.

Die LHM hat, wie oben bereits ausgeführt, in jüngster Zeit **vor** Inkrafttreten der BauGB-Novelle 2021 von der Möglichkeit zur Kaufpreislimitierung bei dem Verkauf von drei Objekten (siehe Sitzungsvorlage Nr. 14–20 / V 17749) Gebrauch gemacht. Alle Limitierungen sind bzw. waren Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen. Um eine längere kostenaufwendige gerichtliche Auseinandersetzung mit Einholung verschiedener Gutachten zu vermeiden und dem Risiko eines vollständigen Verlustes der drei Objekte für die LHM bzw. die städtischen WBG entgegen zu wirken, wird das gerichtliche Verfahren derzeit bei allen drei Objekten nun wohl durch Vergleich beendet. Die Vergleichsverhandlungen unter Einbeziehung der beiden städtischen WBG und die Abfassung der Sitzungsvorlage mit dem Vergleichsergebnis waren trotz Einschaltung externer anwaltlicher Beratung extrem zeitaufwändig und hatten die Ressourcen der damit befassten Juristin über einen Zeitraum von 2-3 Monaten stark beansprucht.

Als fast sicher kann angenommen werden, dass es bei preislimitierten Ausübungen regelmäßig zu Gegengutachten kommen wird. Angesichts der im Raum stehenden Summen lohnen sich Rechtsstreite für die Privaten.

3.1.2 Entwicklung der Anforderungen und Aufgaben

Der Stadtrat wird weiterhin in der Mehrzahl der Vorkaufsfälle in EHS-Gebieten mit der Ausübung oder Nichtausübung des VKR befasst werden, soweit kein gesetzlicher Ausschlussbestand im Sinne von § 26 BauGB vorliegt (z. B. Verkauf unter Angehörigen), eine sonstige rechtliche Unmöglichkeit der Ausübung vorliegt oder nach Maßgabe der genannten Grundsatzbeschlüsse des Stadtrats vom 27.06.2018 und 10.04.2019 keine Befassung des Stadtrats notwendig ist (so z. B. bei Unterschreitung der 4-Wohneinheiten-Grenze). Gesetzliche Ausschlussbestände liegen durchschnittlich in etwa 10 % der Fälle vor.

Die in den letzten Jahren – wie oben unter Ziffer 3.1.1 bereits dargestellt – erfolgte und absehbar weitere zusätzliche räumliche **Ausweitung und Neuausweisung der EHS-Gebiete** wird jedoch zu einer spürbaren Erhöhung der Prüfungsfälle führen. Hinzu kommt die weiterhin zu erwartende **spürbare Steigerung der Prüfungsfälle** nach dem **Bay-NatSchG**. Auch im Bereich der zuletzt erweiterten **Sanierungsgebiete** ist mit einer Steigerung zu rechnen. Dort werden sich insbesondere die sehr einzelfallbezogenen und nicht für eine Vielzahl von Fällen verwendbaren AWE sehr **aufwändig** in der Erstellung und Verhandlung gestalten.

Durch das Inkrafttreten der BauGB-Novelle wurde der Anwendungsbereich zur Ausübung des VKR und die Möglichkeit zur Kaufpreislimitierung erweitert. Sofern trotz bestehender gutachtenimmanenter Risiken künftig in einem weiteren Umfang als bisher von der Möglichkeit der **Kaufpreislimitierung** Gebrauch gemacht werden würde, wird dies absehbar zu einer deutlichen **Zunahme an Rechtsstreitigkeiten und Klageverfahren** führen. Auch diese wären wegen einer Sonderzuständigkeit bei Kaufpreislimitierungen nicht vor dem Verwaltungs-, sondern vor dem Landgericht zu führen, wo **Anwaltszwang** herrscht. Hier sind erhebliche Mehraufwendungen für Anwaltsbeauftragungen, aber auch erheblicher personeller Mehraufwand bei der **verwaltungsinternen Betreuung und Koordination der Verfahren** durch die Vorkaufsrechtsstelle zu erwarten.

Vor den Zivilgerichten gelten enge Fristen, so dass teilweise ein zeitnahes Handeln erforderlich ist. Der entscheidende Streitpunkt in diesen Verfahren ist die Frage, ob tatsächlich und wenn, in welcher Höhe, eine Überschreitung des VKW vorliegt. Diese Frage kann nur von Gutachter_innen entschieden werden. Die Einholung von (gerichtlichen) Sachverständigengutachten und die Auseinandersetzung mit den Feststellungen der Gutachter_innen nimmt viel Zeit in Anspruch und führt zu sehr viel längeren und aufwendigeren Gerichtsverfahren. Um das Risiko des Verlustes des Objektes aufgrund von Rücktritt oder des Unterliegens aufgrund anderer Feststellungen in einem abweichenden Gutachten sowie eine sehr lange Ungewissheit für alle Beteiligten aufgrund eines langen Verfahrens zu minimieren, kann eine Beendigung des Verfahrens durch einen Vergleich angestrebt werden. Dann sind jedoch umfangreiche **Vergleichsverhandlungen** zu führen, die zu einer erheblichen personellen Mehrbelastung bei der Vorkaufsrechtsstelle und dem BewA führen werden. In diese Vergleichsverhandlungen sind nicht nur die Parteien des Rechtsstreits und deren Rechtsanwält_innen, sondern auch die Erstkäufer_innen und – in EHS-Gebieten – die städtischen WBG miteinzubeziehen.

Für die Vorkaufsrechtsstelle und das BewA bedeutet die neue Praxis sowohl in der fachlichen, als auch in der juristischen Bearbeitung eine erhebliche Aufgabenmehrung.

Die bereits erwähnte zunehmende rechtliche Komplexität der VKR-Fälle wird sich fortsetzen. Oft enthalten derartige Verträge komplexe zivil-, gesellschafts- und steuerrechtliche Regelungen, teilweise kombiniert mit verschiedenen öffentlich-rechtlichen Fragestellungen (Zweckentfremdungsrecht; sog. „40 %-Beschluss“, SoBoN, etc.).

Es ist damit zu rechnen, dass Presse-, Bürger- sowie Stadtrats- und Bezirksausschussanfragen quantitativ und auch qualitativ weiterhin zunehmen werden. Die städtische VKR-Praxis steht stark im Fokus der Öffentlichkeit.

Die Erweiterung der Bearbeitungsfrist für VKR nach dem BauGB (nicht nach Bay-NatSchG) von zwei auf drei Monate wird zwar – wie oben bereits erwähnt – begrüßt. Allerdings wird der Arbeitsaufwand hierdurch nicht verringert, sondern lediglich zeitlich entzerrt werden, da die Anzahl der zu bearbeitenden Fälle gleich bleibt bzw. sich – wie ausgeführt – erhöhen wird. Ferner wird die Erweiterung der Bearbeitungsfrist zwischen allen Beteiligten (Verwaltung, WBG, politische Entscheidungsträger_innen) aufgeteilt.

Sollten künftig tatsächlich Ausübungen zugunsten Dritter (z. B. MieterGenossenschaften oder sonstige Dritte) erfolgen (vgl. hierzu den Antrag Nr. 20-26 / A 01591 der Stadtratsfraktion DIE LINKE. / Die PARTEI vom 23.06.2021), würde dies aufgrund des in jedem Einzelfall erheblichen hinzukommenden Abstimmungsbedarfs noch zusätzlichen Personalbedarf generieren. Dieser wurde in dieser Sitzungsvorlage noch gar nicht berücksichtigt und lässt sich derzeit nicht abschätzen.

Doch auch für den Fall, dass sich der Stadtrat **gegen** eine Ausübung zugunsten Dritter entscheidet, ist der Antrag Nr. 20-26 / A 01591 jedenfalls zu bearbeiten und dem Stadtrat in einer Beschlussvorlage zur Entscheidung vorzulegen. Die Bearbeitung wird aufgrund der diversen rechtlichen Themenstellungen absehbar vorhandene knappe Ressourcen stark in Anspruch nehmen. Neben den vorkaufsrechtlichen Themenstellungen stellen sich – soweit derzeit absehbar – Fragen aus dem Beihilfe-, dem Vergabe- und dem

Haushaltsrecht. Diese werden eine intensive Abstimmung mit anderen Referaten wie insbesondere mit dem SOZ und der SKA erforderlich machen. Es besteht zu diesem Themenbereich bereits ein erster Kontakt mit anderen Anwenderstädten. Aus ersten Gesprächen lässt sich entnehmen, dass eine derartige Neuausrichtung der VKR-Praxis sowohl in der Vorbereitung als auch der praktischen Durchführung erheblichen Personalaufwand verursacht.

3.1.3 Erforderliche Personalressourcen

Der sowohl in fachlicher als auch in juristischer Hinsicht erhöhte Arbeitsanfall, der auch vor dem Hintergrund der gesetzlichen Vorgabe einer VKR-Entscheidung innerhalb von zwei bzw. drei Monaten zu sehen ist, kann nur durch eine entsprechende Stellen- und Personalzuschaltung bewältigt werden.

Die Abteilung RV benötigt für die Aufrechterhaltung einer funktionierenden VKR-Praxis dringend mehr Personal.

3.2. BewA

Die Abteilung Städtische Immobilienbewertung (SIB) im BewA erstellt Wertgutachten für alle Bereiche des Münchner Immobilienmarktes. Dies umfasst neben den klassischen Gutachten für VKW von bebauten und unbebauten Grundstücken auch Erbbaurechte, Dienstbarkeiten, Mieten und Pachten sowie Entschädigungen und Sondernutzungsentgelte. Die Gutachten dienen sowohl klassischen Immobiliengeschäften, Enteignungsfällen, Beleihungsfragen oder SoBoN-Berechnungen, aber eben auch bei VKR-Prüfungen und Reprivatisierungen als wichtige Grundlage für das weitere Vorgehen.

3.2.1 Derzeitige Personalsituation

Derzeit sind beim BewA rd. 400 offene Aufträge anhängig. Dieser Auftragsüberhang resultiert zum einen aus einer ohnehin bestehenden langjährigen chronischen Unterbesetzung durch Personaleinsparungen vergangener Jahre. Zum anderen beruht er auf einer gleichzeitigen Aufgabemehrung, die u.a. auch durch die schrittweise Verschärfung der AWE in EHS-Gebieten ab Juli 2018 gerade bei VKR zu verzeichnen ist.

Das BewA ist deshalb kaum mehr in der Lage, alle eiligen und eiligsten Aufträge abzuarbeiten und überschreitet die Grenze seiner Leistungsfähigkeit bereits seit Längerem.

Gutachten für VKR können nur als Übersicht erstellt werden. Eine insbesondere für gerichtliche Auseinandersetzungen erforderliche, angemessene Ausfertigung kann aktuell nicht erstellt werden, weil nicht mehr ausreichend Personal zur Verfügung steht.

Die aktuellen strengen Vorgaben zu Personaleinsparungsmaßnahmen und ein daraus resultierender Stellenbesetzungsstopp verschärft die angespannte Situation im BewA massiv, weil selbst die Nachbesetzung vorhandener Stellen nicht mehr möglich ist.

3.2.2 Entwicklung der Anforderungen und Aufgaben

Zahlreiche Aufträge haben schon jetzt Wartezeiten von mehreren Jahren, da laufend dringende Sonderaufträge anfallen, die aus politischen und/oder wirtschaftlichen Gründen vorrangig zu bearbeiten sind.

Bereits die schrittweise Verschärfung der AWE in EHS-Gebieten ab Juli 2018 verursachte einen spürbaren Anstieg der Nachfrage nach Bewertungsgutachten. Durch die BauGB-Novelle wird erneut mit einer Verschärfung der Auftragslage im BewA zu rechnen sein. Gleichzeitig bedeutet dies, dass die VKW des BewA im Ergebnis noch stärker als schon bisher hinterfragt werden, was eine Zunahme an Gerichtsverfahren nach sich ziehen wird. Dies ist wiederum mit Aufgabenmehrung verbunden, da Rechtsstreite aufgrund der fachlastigen Diskussionen ganz erhebliche Ressourcen im BewA binden und vor dem Hintergrund beschränkter Personalverfügbarkeit andere wichtige Projekte beeinträchtigen werden.

Aufgrund der mittlerweile immer komplizierter werdenden Strukturen der Verkaufsfälle muss konsequenterweise auch der Bewertungsvorgang noch ausführlicher erfolgen.

Der besondere Umstand, dass in den vielen Fällen angesichts der Fristsetzungen bei VKR die nötigen Unterlagen bzw. Informationen nur unvollständig vorliegen, erschwert den Bewertungsvorgang zusätzlich.

Seit der schrittweisen Verschärfung der AWE haben die VKR-Fälle im BewA spürbar zugenommen. Erwartungsgemäß konnte seit 2019 ein Anstieg an Aufträgen verzeichnet werden, welchen das BewA bereits in seinem Textbeitrag in der Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 14193 vom 10.04.2019 korrekt einschätzte. Schon im Juli 2021 erreicht das BewA 60 % des Vorjahresniveaus bei Bewertungsaufträgen zu VKR. Dies bestätigt die Etablierung der VKR als Daueraufgabe. Zudem muss von einer nicht linearen Zunahme bis Ende des Jahres durch die BauGB-Novelle ausgegangen werden.

3.2.3 Erforderliche Personalressourcen

Aus den unter Ziffer 3.2.2 genannten Entwicklungen der Aufgaben ergibt sich eine spürbare Mehrbelastung des BewA. Das BewA überschreitet die Grenze seiner Leistungsfähigkeit jetzt schon und ist kaum mehr in der Lage, die bestehende Auftragslage mit dem vorhandenen Personal zu bearbeiten. Insbesondere können termingebundene Aufträge – wie sie bei VKR der Fall sind – nur noch dann fristgerecht bearbeitet werden, wenn sie gegenüber anderen Aufträgen priorisiert werden. Andere Aufträge müssen also zurückgestellt werden.

Das BewA benötigt mehr Personal für erfahrene Sachverständige für die Bewertung von Immobilien. Die Zuschaltung wird dringend benötigt, weil gerade im Fall von VKR die Gutachten immer in einem besonders engen zeitlichen Rahmen (2- bis 3- monatige Ausübungsfrist) gefertigt werden müssen, ungeachtet der Frage, welche sonstigen Aufträge im gleichen Zeitraum anhängig sind. Im Bedarfsfall müsste entsprechend der faktischen Mehrbelastung weiteres Personal gezielt zugeschaltet werden. Ob mit diesen Stellenschaltungen die erwarteten Mehrbelastungen im gebotenen Umfang bearbeitet und die zusätzlichen Aufgaben erfüllt werden können, wird sich jedoch erst im Fortgang der Ver-

fahren und ggf. Rechtsstreite zeigen.

4. Finanzierung

Mit einer konkreten Stellenforderung und der hierfür benötigten Finanzierung, soll der Stadtrat im Kommunalausschuss am 28.10.2021 bzw. der Vollversammlung am 25.11.2021 befasst werden. **Das KR wird für RV-G und BewA voraussichtlich insgesamt fünf Stellen (fünf VZÄ) beantragen.**

In seiner Beschlussfassung über den Eckdatenbeschluss 2022 hat der Stadtrat am 28.07.2021 folgendes entschieden: *„Das Kommunalreferat und das Referat für Stadtplanung und Bauordnung erhalten zur Umsetzung des Programms „Bezahlbares Wohnen und Leben in München“ 2.000.000 Euro für zusätzliche Personal- und Sachmittel. Die genaue Ausweitung erfolgt bis zum Haushaltsbeschluss.“*

Der in dieser Vorlage angekündigte Bedarf von fünf Stellen ist hiervon nicht gedeckt. Die Mittel in Höhe von 2.000.000 EUR sollen ausschließlich der Wohnbaurechtsschaffung dienen. Bei den VKR handelt es sich jedoch um den Erwerb von Bestandsobjekten mit i.d. R. vorhandenem Baurecht. Die VKR-Ausübung dient damit nicht der Wohnbaurechtsschaffung. Damit stehen im Rahmen dieser vorgesehenen Mittelzuweisung kein Budget für die Vorkaufsrechtsausübung zur Verfügung. Es bedarf einer weiteren Haushaltsausweitung für zusätzliche Personalausgaben im Bereich der Vorkaufsrechte.

Die Mittel konnten nicht zum Eckdatenbeschluss 2022 (Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 03492) angemeldet werden, weil zu diesem Zeitpunkt nicht klar war, mit welchem Wortlaut die am 23.06.2021 in Kraft getretene BauGB-Novelle verabschiedet werden würde. Damit war auch nicht klar, welche Änderungen auf die Verwaltung zukommen. Aus diesem Grund konnten die Anforderungen der vom Personal- und Organisationsreferat (POR) geforderten Personalbedarfsermittlung noch nicht vollständig abgeschlossen werden.

In seiner Beschlussfassung hat der Stadtrat am 28.07.2021 allerdings Folgendes entschieden: *„Alle Referate, bei denen sich unabweisbare oder vertragliche Verpflichtungen ergeben, sollen diese im Herbst mit Einzelbeschlüssen einbringen. Entschieden wird über diese Bedarfe im Rahmen des Haushaltsbeschlusses im Dezember.“*

Eine unabweisbare unaufschiebbare oder vertragliche Verpflichtung der LHM liegt in diesem Fall vor, da es sich um die Fortsetzung notwendiger Aufgaben handelt. Nur durch eine sofortige Stellenzuschaltung kann sichergestellt werden, dass eine umfassende und gründliche Bearbeitung der VKR-Fälle in der Vorkaufsrechtsstelle weiterhin innerhalb der gesetzlichen Frist von drei bzw. zwei Monaten erfolgt. Es muss sichergestellt werden, dass alle Gutachten des BewA rechtzeitig für die jeweiligen VKR-Ausübungen erstellt werden können, da sonst das VKR wegen Versäumen der Frist – bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen und bei gegebener Notwendigkeit – nicht mehr ausgeübt werden könnte. Erklärter politischer Wille ist es, die Ziele und Zwecke der EHS in der LHM effektiv umzusetzen. Die Geltendmachung des gesetzlichen VKR ist hierzu ein notwendiges Mittel. Ferner ist die Kapazitätenausweitung aufgrund der am 23.06.2021 in Kraft getretenen bundesgesetzlichen BauGB-Novelle und der damit verbundenen Änderungen für die VKR-Praxis der Landeshauptstadt München fremdbestimmt.

Die Finanzierung kann weder durch Einsparungen noch aus dem Budget des KR erfolgen.

5. Entscheidungsvorschlag

5.1 VKR für „Schrott-“ oder „Problemimmobilien“, § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 BauGB

Das KR schlägt im Hinblick auf sog. „Schrott-“ oder „Problemimmobilien“ folgendes Vorgehen vor, das sowohl die Anwendung des neuen VKR-Tatbestands nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 BauGB sicherstellt, aber gleichzeitig auch der Verwaltungsökonomie dient:

Das KR wird beauftragt, das neue VKR gem. § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 BauGB (sog. „Schrott-“ oder „Problemimmobilien“) dann zu prüfen und dem Stadtrat zur Entscheidung vorzulegen, wenn es sich um der Vorkaufsrechtsstelle von anderen fachlich zuständigen Dienststellen innerhalb der Stadtverwaltung oder städtischen Gremien vorab zur Kenntnis gebrachte Objekte handelt. Eine Prüfung aller eingehenden VKR-Anfragen im Hinblick auf diesen VKR-Tatbestand unterbleibt. Das KR wird beauftragt, das Vorhandensein derartiger Objekte einmal jährlich bei den zuständigen Stellen abzufragen.

5.2 VKR an brachliegenden oder unbebauten Grundstücken nach Verordnungs- und Satzungserlass, § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB

Für den Fall, dass die oben genannten formalen Voraussetzungen für die Anwendung des neuen VKR-Tatbestands nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB geschaffen werden, empfiehlt die Vorkaufsrechtsstelle folgendes Vorgehen:

Der zu den VKR-Tatbeständen der Nrn. 5 und 6 des § 24 Abs. 1 Satz 1 BauGB (unbebaute Grundstücke im Innen- und Außenbereich) vom Stadtrat am 05.05.2021 (Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 01925) bereits beschlossene 15-Wohneinheiten-Schwellenwert, der für eine Stadtratsbefassung erreicht sein muss, sollte aus Gründen des Gleichlaufs der Verwaltungspraxis auch für diesen VKR-Tatbestand gelten. Soweit es sich um „brachliegende“ Grundstücke handelt, empfiehlt die Vorkaufsrechtsstelle darüber hinaus aus den unter Ziff. 2.1.1 genannten Gründen, die dort vorgeschlagene Vorgehensweise entsprechend anzuwenden, d. h. die Mitteilung solcher Grundstücke durch Gremien und Dienststellen außerhalb der Vorkaufsrechtsstelle.

5.3 Änderungen bei der Preislimitierung auf den VKW, § 28 Abs. 3 Satz 1 BauGB

Es wird vorgeschlagen, im Rahmen der VKR-Ausübung grds. erst ab einer Überschreitung von 15 % des Kaufpreises über dem VKW von der Möglichkeit zur Kaufpreislimitierung Gebrauch zu machen. Es sollte bei geringeren Abweichungen aus Gründen der Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit des Verwaltungshandelns grds. von der Möglichkeit zur Limitierung abgesehen werden. Dies soll nicht ausschließen, dass im begründeten Einzelfall eine Limitierung unterhalb dieser Grenze in Betracht kommen kann.

5.4 Stellenbedarf für das KR

In Bezug auf die erforderliche Stellenmehrung wird vorgeschlagen, das KR zu beauftragen, den detaillierten Personalmehrbedarf zu ermitteln und den Stadtrat im Kommunalausschuss am 28.10.2021 bzw. der Vollversammlung am 25.11.2021 mit der konkreten Stellenforderung zu befassen.

6. Beteiligung der Bezirksausschüsse

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

7. Unterrichtung der Korreferentin und der Verwaltungsbeiräte

Der Korreferentin des KR, Frau Stadträtin Anna Hanusch, der Verwaltungsbeirätin für RV, Frau Stadträtin Nicola Holtmann und dem Verwaltungsbeirat für das BewA, Herrn Stadtrat Bernd Schreyer, wurde ein Abdruck der Sitzungsvorlage zugeleitet.

8. Beschlussvollzugskontrolle

Diese Sitzungsvorlage soll nicht der Beschlussvollzugskontrolle unterliegen, weil über die Änderungen der Vorkaufsrechtspraxis im Zusammenhang mit der BauGB-Novelle und das durchs weitere Vorgehen im Hinblick auf dadurch ausgelöste Stellenbedarfe mit dieser Beschlussvorlage abschließend entschieden wird.

II. Antrag der Referentin

1. Das Kommunalreferat wird beauftragt, das neue Vorkaufsrecht gem. § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 BauGB (sog. „Schrott-“oder „Problemimmobilien“) dann zu prüfen und dem Stadtrat zur Entscheidung vorzulegen, wenn es sich um der Vorkaufsrechtsstelle von anderen fachlich zuständigen Dienststellen innerhalb der Stadtverwaltung oder städtischen Gremien vorab zur Kenntnis gebrachte Objekte handelt. Eine Prüfung aller eingehenden Vorkaufsrechtsanfragen im Hinblick auf diesen Vorkaufsrechtstatbestand unterbleibt. Das Kommunalreferat wird beauftragt, das Vorhandensein derartiger Objekte einmal jährlich bei den zuständigen Ststellen abzufragen.
2. Der neue Vorkaufsrechtstatbestand des § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB (brachliegende und unbebaute Grundstücke im Innenbereich) bedarf zu seiner Umsetzung einer kraft Gesetzes zeitlich befristeten Verordnung des Freistaats und eines städtischen Satzungserlasses. Für den Fall, dass diese Voraussetzungen geschaffen werden sollten, wird die Verwaltung bei Grundstücken, bei denen entsprechend dem dargestellten Vorgehen im Stadtratsbeschluss vom 05.05.2021 (Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 01925) die Verwirklichung von mindestens 15 Wohneinheiten möglich ist, beauftragt, diese Fälle zu prüfen und dem Stadtrat einen Entscheidungsvorschlag zur Frage der Ausübung des Vorkaufsrechts zu unterbreiten. Ob die Ausübung zugunsten der Stadt oder einer städtischen WBG erfolgt, entscheidet der Stadtrat im jeweiligen Einzelfall. Wird der Schwellenwert nicht erreicht, so wird das Negativattest erteilt und das Vorkaufsrechtsverfahren eingestellt. Das Kommunalreferat wird im Falle des Vorliegens der Anwendungsvoraussetzungen des neuen Vorkaufsrechtstatbestands beauftragt,

die Vorkaufsrechtsfälle zu evaluieren und dem Stadtrat entsprechend der Berichtspflicht nach dem Stadtratsbeschluss vom 05.05.2021 (Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 01925) zu berichten.

Das Kommunalreferat wird darüber hinaus beauftragt, das Vorkaufsrecht bei „brachliegenden“ Grundstücken i. S. d. § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB entsprechend der Antragsziff. 1 zu prüfen und dem Stadtrat nach dortiger Maßgabe zur Entscheidung vorzulegen.

3. Das Kommunalreferat wird beauftragt, im Rahmen der Vorkaufsrechtsausübung nach dem Baugesetzbuch bei Fällen, für die die am 23.06.2021 in Kraft getretenen Neuregelungen des Baulandmobilisierungsgesetzes bereits gelten, grds. ab einer Überschreitung von 15 % des Kaufpreises über dem Verkehrswert dem Stadtrat die Kaufpreislimitierung auf den Verkehrswert vorzuschlagen.
4. Das Kommunalreferat wird beauftragt, den konkreten Personalmehrbedarf im Zusammenhang mit der Prüfung und Bearbeitung der gesetzlichen Vorkaufsrechte zu ermitteln und den Stadtrat im Kommunalausschuss am 28.10.2021 bzw. der Vollversammlung am 25.11.2021 mit der konkreten Stellenforderung zu befassen.
5. 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 HAll/V – Stadtratsprotokolle
an das Revisionsamt
an das Direktorium – Dokumentationsstelle
an die Stadtkämmerei
an das Personal- und Organisationsreferat
z.K.
- V. Wv. Kommunalreferat - Recht und Verwaltung - G

Kommunalreferat

- I. Die Übereinstimmung vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.
- II. An das
Kommunalreferat – BewA
Kommunalreferat – GL 1
z.K.

Am _____