

Das kommunale Vorkaufsrecht bei Grundstücken als Instrument des Milieuschutzes in München

Emil Deny

Gentrifizierung stellt weltweit ein zunehmendes Problem in urbanen Gebieten dar. Die soziale Struktur und der Charakter von Stadtvierteln verändern sich nachhaltig, und gewachsene Milieus werden verdrängt. Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, setzen Stadtplanungsbehörden auf verschiedene Instrumente wie das kommunale Vorkaufsrecht in Erhaltungssatzungsgebieten, um soziale und städtebauliche Vielfalt zu erhalten. Das Vorkaufsrecht ermöglicht es einer Stadt unter bestimmten Voraussetzungen, ein Grundstück per Vorkauf zu erwerben und unter Milieuschutz zu stellen. Der folgende Beitrag analysiert die Potenziale und Grenzen des kommunalen Vorkaufsrechts mit Bezug zum Glockenbach- und Gärtnerplatzviertel in München. Die Analyse basiert zum einen auf den Rechtstexten des Baugesetzbuches und Publikationen der Stadtplanungsämter in München. Zum anderen wurden Fallbeispiele des Vorkaufsrechts im Untersuchungsraum anhand von Zeitungsartikeln beleuchtet. In den beiden stark gentrifizierten Münchner Stadtteilbezirken Glockenbach- und Gärtnerplatzviertel gerät das Milieuschutzinstrument an seine Grenzen. Das Vorkaufsrecht unterliegt nicht nur gesetzlichen Grenzen, sondern auch politischen und wirtschaftlichen Interessen, kann aber Gentrifizierung verlangsamen, leistbaren Wohnraum schaffen und unter milieuspezifischer Anwendung sogar „ent-gentrifizierend“ wirken. Es ist ein Milieuschutzinstrument mit erheblichen Potenzialen, dem in der aktuellen Anwendungsmöglichkeit jedoch große Hürden entgegenstehen.

1 Einleitung¹

München ist die teuerste Großstadt Deutschlands. Mit durchschnittlichen Mietpreisen von bis zu 21 Euro pro Quadratmeter (Nettokaltmiete) steht die Landeshauptstadt des Freistaats Bayern deutlich vor dem zweitplatzierten Berlin (statista.com, 2024). Die oft kaum noch bezahlbaren Mieten stellen für viele Haushalte eine existenzielle Bedrohung dar. Im Glockenbach- und Gärtnerplatzviertel, zwei Stadtteilbezirken Münchens, liegen Mietpreise bei teilweise über 30 Euro pro Quadratmeter (wohnpreis.de, 2022). Die beiden Viertel, in denen sich seit Jahrzehnten ein Milieu der LGBTQI-Community gebildet hat, befinden sich in einem strukturellen Wandel. Die historischen Altbauten bilden einen Rahmen für Modernisierungen, man

kann Gentrifizierungsprozesse beobachten und es kommt zu Veränderungen in der ursprünglich sehr diversen Bevölkerungsstruktur (Pontius, 2015).

Um diesen Entwicklungen entgegenzuwirken, versucht die Stadt München u.a. mit einem im deutschen Baugesetzbuch verankerten Stadtplanungsinstrument zu intervenieren, dem Erhaltungssatzungsgesetz (§172 BauGB). Die Erhaltungssatzung ist ein Milieuschutzgesetz, das gewachsene städtebauliche und soziale Strukturen erhalten soll und deshalb auch „Milieuschutzsatzung“ genannt wird (berlin.de). Innerhalb des Gesetzes gibt es verschiedene Instrumente, um Milieuschutz zu vollziehen. Eines dieser Instrumente (und der Schwerpunkt des vorliegenden Artikels) ist das kommunale Vorkaufsrecht. Das Vorkaufsrecht ermöglicht es einer Kommune, ein Grundstück unter bestimmten Voraussetzungen per Vorkauf zu erwerben und es unter Milieuschutz zu stellen. Da trotz der Erhaltungssatzung und des Vorkaufsrechts im Glockenbach- und Gärtnerplatzviertel Verdrängungsprozesse weiterhin deutlich erkennbar sind, stellt sich die Frage der Effekti-

¹ Der folgende Beitrag basiert zum Teil auf der Bachelorarbeit „Das kommunale Vorkaufsrecht in Erhaltungssatzungsgebieten als Instrument des Milieuschutzes“ (verfasst von Emil Deny, Raumplanungsstudent der TU Wien, 2024) und ist in bestimmten Teilen wortwörtlich übernommen.

vität dieses Milieuschutzinstruments. Als Annäherung befasst sich der folgende Artikel mit der Frage:

Welche Potenziale und Grenzen hat die Ausübung des kommunalen Vorkaufsrechts als Milieuschutzinstrument in den Münchner Stadtteilbezirken Glockenbach- und Gärtnerplatzviertel?

Um diese Frage zu beantworten, wird zu Beginn des Beitrags die Erhaltungssatzung (als Rahmen des Vorkaufsrechts) anhand von Publikationen der Stadtplanungsämter Münchens vorgestellt. Daraufhin wird das Vorkaufsrecht in seinem rechtlichen Rahmen und seiner Ausübungspraxis in München beleuchtet. Dabei wurde zum einen der Rechtstext des Baugesetzbuches verwendet und zum anderen ein leitfadengestütztes Interview mit einem Angestellten des Kommunalreferats² namens Nicolai Klay geführt. Abschließend folgt eine Analyse der Anwendung des Milieuschutzinstruments in ganz München und ebenfalls eingeschränkt auf den Untersuchungsraum, wobei individuell angefragte Daten des Kommunalreferats verwendet wurden. Da das Kommunalreferat spezifische, kleinräumige Daten zu Stadtteilbezirken aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht preisgibt, wurden ergänzend Zeitungsartikel ausgewertet, um Entwicklungen im Glockenbach- und Gärtnerplatzviertel zu untersuchen.

2 Die Erhaltungssatzung in München

Um das Vorkaufsrecht zu verstehen, muss zuerst die Erhaltungssatzung erläutert werden. Im folgenden Kapitel wird das Milieuschutzinstrument in seiner Funktionsweise erläutert. Dabei liegt der Fokus auf den Milieuschutzmechanismen und Akteur*innen zum Vollzug des Milieuschutzes. Anschließend wird erläutert, wie Erhaltungssatzungsgebiete ausgewiesen werden.

2.1 Akteur*innen und Funktionsweise des Milieuschutzes

Die Erhaltungssatzung ist ein Milieuschutzgesetz mit dem Ziel, „gewachsene Bevölkerungsstrukturen zu bewahren und Verdrängungsprozesse zu vermeiden“ (muenchen.de). In Erhaltungssatzungsgebieten (Stadtgebieten mit akuter Verdrängungsgefahr) steht der Stadt über das Erhaltungssatzungsgesetz ein „besonderes Mitspracherecht“ zu (muenchen.de). Das Mitspracherecht wird durch zwei wesentliche Mechanismen sichergestellt:

- 1. Umfassende Genehmigungspflichten für Eingriffe an bestehenden baulichen Strukturen.** Ein Rückbau, eine Änderung oder die Nutzungsänderung

von baulichen Anlagen erfordern behördliche Genehmigungen. Auch neue bauliche Anlagen und die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen unterliegen in Erhaltungssatzungsgebieten einer Genehmigungspflicht (§172 BauGB, Absatz 1, Satz 1 u. 3).

- 2. Das kommunale Vorkaufsrecht.** Das kommunale Vorkaufsrecht ermöglicht der Stadt, einen Vorkauf von Grundstücken innerhalb von Erhaltungssatzungsgebieten zum Verkehrswert zu tätigen.

Vollzogen werden diese beiden Milieuschutzmechanismen vom Sozialreferat und Kommunalreferat. Der hauptsächliche Zuständigkeitsbereich des Sozialreferats liegt darin, Anträge für Nutzungs- und bauliche Änderungen zu prüfen. Somit hat das Sozialreferat eine überwachende Funktion in Modernisierungsprozessen baulicher Strukturen und dient als wichtiges Kontrollorgan des Milieuschutzes (Referat für Stadtplanung und Bauordnung, 2017, S.41).

Das Kommunalreferat ist hauptsächlich für Angelegenheiten des Vorkaufsrechts zuständig und holt alle erforderlichen Stellungnahmen, Dokumente und Bewertungen ein (Klay, 2023). Darüber hinaus prüft es potenzielle Vorkaufrechtsausübungen und legt dem Stadtrat Empfehlungen vor, ob ein Vorkauf getätigt werden soll.

Die wohl stärkste Machtposition in Prozessen des Milieuschutzes hat der Stadtrat. Er ist sowohl bei Ausweisungen von Gebieten als auch bei Ausübungen des Vorkaufsrechts die endgültige Entscheidungsinstanz. In München überwiegen traditionell Parteien, die dem linken Spektrum oder der politischen Mitte zugeordnet werden können (Klee, 2024).

Der Stadtrat in München setzt sich aus 80 Sitzen zusammen und wird alle sechs Jahre neu gewählt (muenchen.de). Die stärkste Partei sind derzeit die Grünen mit 23 Sitzen. Dahinter folgen die Christlich-Soziale Union mit 20 Sitzen, sowie die Sozialdemokratische Partei Deutschlands mit 18. Die derzeit regierende Koalition besteht aus den Grünen und der SPD (Effern, 2020).

2.2 Indikatoren als rechtmäßige Grundlage für Erhaltungssatzungsgebiete

In München gibt es derzeit 35 Erhaltungssatzungsgebiete. In den Erhaltungssatzungsgebieten liegen 201.700 Wohnungen, in denen circa 348.000 Einwohner*innen leben (muenchen.de). Bei einer Einwohner*innenzahl von circa 1,5 Millionen macht das ungefähr 23 Prozent der Stadtbewohner*innen aus. Die Erhaltungssatzungsgebiete werden anhand von Indikatoren bezüglich des Gentrifizierungspotenzials eines Gebietes ausgewiesen. Satzungszone werden nicht für einzelne Gebäude, sondern immer für Areale innerhalb von Straßenzügen erlassen. Auch

² Zuständige Behörde für das Vorkaufsrecht

wenn Erhaltungssatzungen seit 2023 unbefristet gelten (muenchen.de), kann sich die Anzahl der Satzungsgebiete immer wieder verändern, da die Indikatoren, die die rechtmäßige Grundlage einer Satzung bilden, alle 5 Jahre neu geprüft werden (muenchen.de; Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2017, S.35). Die Indikatoren für Erhaltungssatzungsgebiete geben Auskunft über das Gentrifizierungspotenzial eines Gebietes und werden in zwei wesentliche Kategorien eingeteilt: Verdrängungs- und Aufwertungsindikatoren (siehe Tabelle 1).

Verdrängungsindikatoren	Aufwertungsindikatoren
Anteil der Deutschen mit einer Wohndauer von 10 und mehr Jahren	Anteil an Wohnungen in Gebäuden erbaut vor 1949
Mittlere Wohndauer der deutschen Bevölkerung in Jahren	Anteil an Wohnungen erbaut zwischen 1949 und 1968
Mittlere Wohndauer der ausländischen Bevölkerung in Jahren	Anteil an Wohnungen erbaut zwischen 1969 und 1978
Anteil ausländischer Bevölkerung in Jahren	Anteil an Wohnungen in Gebäuden mit 4 bis 6 Geschossen
Anteil der unter 18-Jährigen	Anteil an umgebauten Wohnungen (5-Jahreszeitraum)
Anteil der 60- bis 74-jährigen	Anteil der ausgestellten Abgeschlossenheitsbescheinigungen
Anteil der über 74-Jährigen	Mittlere Wiedervermietungsrente nettokalt je qm in Prozent des Vergleichsraums innerhalb bzw. außerhalb des Mittleren Rings
Anteil der Alleinerziehenden an allen Haushalten mit Kindern	
Wohngeldempfängerdichte (Haushalte je 100 Wohnungen, 5-Jahreszeitraum)	
Kaufkraft je Einwohner*in pro Jahr	
Anteil der Haushalte mit Nettoeinkommen bis zu 1500 Euro monatlich	

Tabelle 1: Indikatoren für ein Erhaltungssatzungsgebiet
Quelle: Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2017

Verdrängungsindikatoren treffen Aussagen über die Kapitalstärke von Bürger*innen und deren Gefährdung durch Verdrängung. Aufwertungsindikatoren beziehen sich hauptsächlich auf städtebauliche Strukturen, Gebäudealter und den Modernisierungsstand eines Gebietes. In älteren Gebäuden ist die Wahrscheinlichkeit höher, dass Aufwertungsaktivitäten und Luxussanierungen durchgeführt werden, die häufig Teil von Gentrifizierungsprozessen sind.

Exkurs: Ist die Erhaltungssatzung gescheitert, wenn ein Satzungsgebiet aufgelöst wird?

Ergeben Indikatoren, dass ein Verdrängungspotenzial nicht mehr vorhanden ist, fällt die rechtmäßige Grundlage der Satzung weg (Referat für Stadtplanung und Bauordnung, 2017, S.35). Es kann immer wieder passieren,

dass Gebiete aufgrund von fehlendem Aufwertungs- bzw. Verdrängungspotenzial verkleinert oder aufgehoben werden. Die Erhaltungssatzung kann Gentrifizierung nur begrenzt entgegenwirken (Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2017, S. 49). Sie kann Verdrängungsprozesse abbremsen, aber nicht komplett verhindern. Das Milieuschutzgesetz hat nur begrenzt Einfluss auf Mieterhöhungen, die als treibender Faktor für Gentrifizierung gelten (Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2017, S. 49). So kann es beispielweise passieren, dass sich aufgrund der hohen Mieten die Bevölkerungszusammensetzung in einem Viertel verändert und somit bestimmte Verdrängungsindikatoren nicht mehr erfüllt sind, wodurch ein Satzungsgebiet seine Rechtmäßigkeit verliert. Folglich kann kritisiert werden, dass die Erhaltungssatzung in ihrem Ziel, eine gewachsene Bevölkerungsstruktur zu erhalten, oftmals scheitert. Man muss jedoch bedenken, dass die oben genannten Prozesse unabhängig von den Einflussmöglichkeiten des Milieuschutzgesetzes ablaufen können und häufig auf Entwicklungen des angespannten Wohnungsmarktes in München zurückzuführen sind (Ammon et al., 2021). Bei einer gescheiterten Erhaltungssatzung muss deshalb immer hinterfragt werden, aus welchem Grund ein Satzungsgebiet aufgelöst wird und inwieweit die Politik direkte Einflüsse auf die Rechtmäßigkeit der Satzung hat und somit auch maßgeblich Verantwortung für die Auflösung bzw. Verkleinerung eines Gebietes trägt.

3 Das kommunale Vorkaufsrecht

Das Vorkaufsrecht ist in Deutschland bundesweit durch die Paragraphen 24–28 des Baugesetzbuches geregelt und ermöglicht, Kommunen Grundstücke per Vorkauf zu erwerben. Im folgenden Kapitel wird zuerst der rechtliche Rahmen des Vorkaufsrechts erläutert und wie dieses in der Praxis in München umgesetzt wird. Aufgrund eines Gerichtsurteils im Jahr 2021 musste die Münchner Stadtplanung ihre Praxis mit dem Instrument maßgeblich ändern. Im letzten Abschnitt des Kapitels wird gezielt auf die neue Handhabung des kommunalen Vorkaufsrechts eingegangen.

3.1 Der rechtliche Rahmen des Vorkaufsrechts

„Der Gemeinde steht ein Vorkaufsrecht zu beim Kauf von Grundstücken im Geltungsbereich einer Satzung zur Sicherung von Durchführungsmaßnahmen des Stadtumbaus und einer Erhaltungssatzung,“ (§24 BauGB, Abs. 1, Satz 1, Nr.4)

Kauft eine Gemeinde ein Grundstück, hat diese die Möglichkeit, zugunsten Dritter auszuüben (was bedeutet, den Besitz des Grundstücks an eine dritte Partei zu übertragen) (§27a BauGB). Im Regelfall ist das in München die Städti-

sche Wohnungsbaugesellschaft. Übt die Kommune den Kauf nicht zugunsten Dritter aus, muss sie das Grundstück wieder an eine private Partei übertragen (Klay, 2023). Diese Übertragung wird auch Reprivatisierung genannt.

Im Vorkaufsrecht sind jedoch unterschiedliche Ausschlusskriterien (auch Ausschlussstatbestände genannt) formuliert, nach denen eine Ausübung versagt wird. Dies betrifft insbesondere die Nutzung des Grundstücks: Wird ein Grundstück entsprechend den städtebaulichen Zielen genutzt und weist keine baulichen Mängel auf, darf das Vorkaufsrecht nicht ausgeübt werden (§26 BauGB, Satz 1, Nr.4). Darüber hinaus gibt es Nutzungen von Grundstücken, die Vorkaufsrechtsausübungen ebenfalls verbieten, nämlich die Nutzung als religiöse Einrichtung, von Exekutivbehörden oder überörtliche Müllentsorgungsanlagen (§26 BauGB). Die Ausübung eines Vorkaufsrechts kann auch durch eine sogenannte Abwendungserklärung abgewendet werden. Mit dieser verpflichten sich Käufer*innen, das Grundstück gemäß den baurechtlichen Vorschriften oder den städtebaulichen Zielen zu nutzen (§27 BauGB, Abs. 1, Satz 1). Nachdem nun Ausschlusskriterien und Möglichkeiten der Abwendung genannt wurden, stellt sich die Frage, wie der Prozess bis hin zu einer Ausübung des Vorkaufsrechts funktioniert.

3.2 Der Ausübungsprozess des Vorkaufsrechts in München

Der Prozess der Ausübung des Vorkaufsrechts beginnt immer damit, dass zwei Parteien einen Kaufvertrag für ein Grundstück innerhalb eines Erhaltungssatzungsgebiets abschließen und die Vertragsunterlagen einer Notar*in zur Finalisierung übergeben (Klay, 2023). Der Kauf darf nur dann finalisiert werden, wenn die Stadt bekundet, dass sie kein Interesse am Grundstück hat. Sobald der Kaufvertrag vorliegt, hat die Stadt drei Monate Zeit, zu entscheiden, ob sie das Grundstück erwerben will. In dieser Zeit können zwei Szenarien eintreten (Klay, 2023).

1. **Abwendungserklärung:** Käufer*innen verpflichten sich zu einer Abwendungserklärung, die an bestimmte Bedingungen geknüpft ist und das Verfahren endet.
2. **Fortsetzung des Vorkaufsverfahrens:** Die Kommune prüft die Kaufoption, basierend auf verschiedenen Gutachten.

Wird das Verfahren fortgesetzt, holt das Kommunalreferat Stellungnahmen relevanter Parteien ein und eine Kaufempfehlung wird dem Stadtrat vorgelegt, der in der Regel dem Kauf zustimmt (Klay, 2023).

Die Stadt übt ihr Vorkaufsrecht inzwischen nicht mehr für die Stadt selbst als Eigentümerin aus, sondern im Regelfall für die sozialen Wohnungsbaugesellschaften (Klay, 2023). Das bedeutet, dass nicht die Stadt die Verwaltung des Grundstücks übernimmt, sondern die Wohnungsbaugesellschaft.

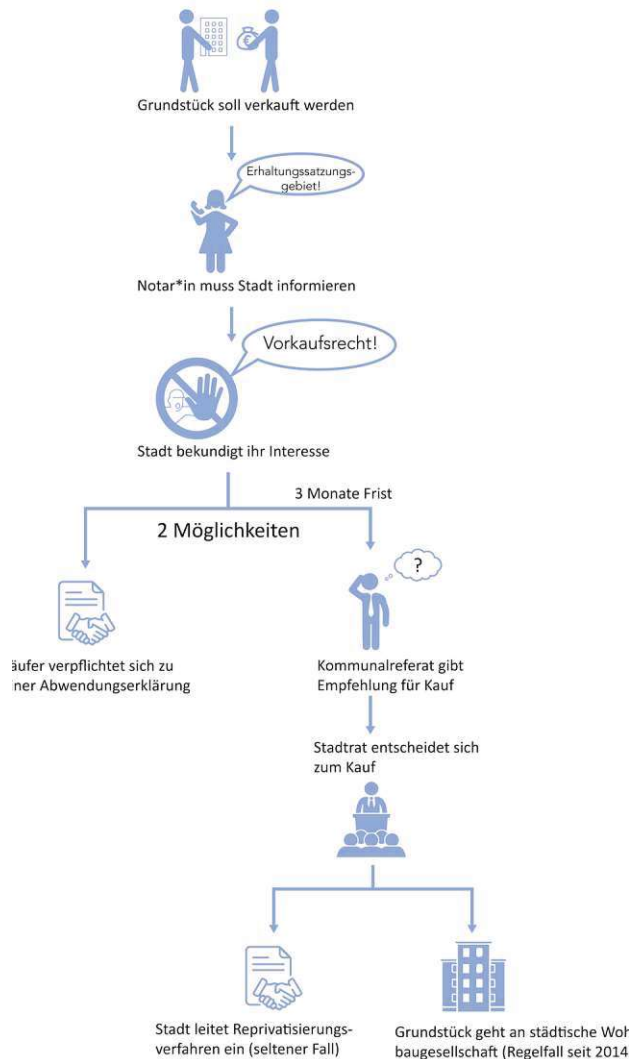


Abbildung 1: Prozess der Ausübung des Vorkaufsrechts

Quelle: eigene Darstellung

sellschaft. Übt die Stadt das Vorkaufsrecht für sich selbst als Eigentümerin aus (seltener Fall) wird das Grundstück vorübergehend kommunalisiert. Anschließend ist sie jedoch gesetzlich verpflichtet, das Grundstück in einem Reprivatisierungsverfahren wieder an eine Privatperson zu veräußern (Klay, 2023).

Die meisten Grundstücke, die per Vorkauf erworben wurden, werden städtischen Wohnungsbaugesellschaften übertragen. Diese hießen bis vor kurzem noch GEWO-FAG (Gemeinnützige Wohnungsfürsorge AG) und GWG (Gemeinnützige Wohnstätten- und Siedlungsgesellschaft) München, fusionierten aber zum Jahreswechsel 2023/2024 zu einer großen städtischen Wohnungsbaugesellschaft mit dem Namen „Münchner Wohnen“ (muenchnerwohnen.de, 2023). Auch wenn dies offiziell nicht so gehandhabt wird, kann die Übertragung an die Münchner Wohnen als Kommunalisierung bezeichnet werden.

3.3 Bedingungen des Vorkaufsrechts und der Abwendungserklärung

Nachdem der Vorkauf eines Grundstücks getätigt wurde, steht es unter Milieuschutz, der eine Form von Mieterschutz darstellt und Käufer*innen an bestimmte Bindungen knüpft. Bis zum Jahr 2018 waren die Verpflichtungen bei einer Abwendungserklärung lediglich das Verbot von Luxussanierungen und das Verbot, Mietwohnungen in Eigentumswohnungen umzuwandeln. Aus der Notwendigkeit heraus, den Schutz zu erhöhen, wurden die Bedingungen der Abwendungserklärung erweitert, verschärft und mit den Verpflichtungen der Reprivatisierung gleichgesetzt (Kommunalreferat und Sozialreferat, 2018, S.6)³. Die städtischen Wohnungsbaugesellschaften unterliegen ebenfalls den gleichen Bedingungen, haben diese jedoch bereits vor der Verschärfung im Jahr 2018 durch ihre Handhabung von Grundstücken erfüllt (Kommunalreferat, 2019, S.13). An dieser Stelle sollen nur die beiden wichtigsten und folgereichsten Bedingungen im Detail angeführt werden:

1. Bei Neuvermietungen von leerstehenden Wohnungen, die zum Zeitpunkt des Kaufs unbesetzt sind, gilt eine maximale Miete, die sich nach dem Mietpiegel richtet, und auf die maximal zulässige Eingangsmiete nach dem Förderprogramm „München Modell Miete“ begrenzt ist (Kommunalreferat, 2019, S. 7). Diese maximale Miete beträgt derzeit 12,00 Euro pro Quadratmeter gemäß der „Wohnen in München VI“-Fassung (Referat für Stadtplanung und Bauordnung, 2023).
2. Neuvermietungen dürfen nur an berechnigte Personen erfolgen, deren Einkommen die festgelegten Grenzen des München-Modells nicht überschreitet, was etwa für 50-60 Prozent der Münchner Bevölkerung zutrifft (Kommunalreferat, 2019, S. 13).

Die Erweiterungen der Bedingungen dienen hauptsächlich dem Zweck, Haushalte und besonders verdrängungsgefährdete Bewohner*innen nicht durch hohe Mieten und regelmäßige Mieterhöhungen zu belasten. Besonders die Deckelung auf die maximal zulässige Eingangsmiete nach München-Modell bietet Schutz vor Verdrängung, mindert jedoch die Attraktivität für potenzielle Käufer*innen. Die Verschärfung der Bedingungen der Abwendungserklärung kann als einer der wesentlichen Schritte bei der Ausübung des Vorkaufsrechts der Stadt angesehen werden. Die wohl weitreichendsten Auswirkungen auf das Milieuschutzinstrument hatte jedoch ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts im Jahr 2021.

³ Eine vollständige Liste der aktuell gültigen Bindungen entnehmen Sie diesem Link: <https://risi.muenchen.de/risi/dokument/v/4965014>

3.4 Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zum Vorkaufsrecht und die Folgen für die Ausübungspraxis in München

Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 09.11.2021 betreffend eines Falls im Berliner Bezirk Friedrichshain schränkte die Anwendungsmöglichkeiten des Vorkaufsrechts erheblich ein. In der Entscheidung ging es maßgeblich um die Auslegung eines Ausschlussstatbestands des §26 BauGBs.

Die mehrheitliche Auffassung und bisherige Praxis in der Ausübung war, dass ein Vorkaufsrecht gerechtfertigt ist, wenn davon auszugehen ist, dass durch einen Verkauf eines Gebäudes von einer zukünftigen negativen Veränderung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung auszugehen ist (Kommunalreferat, 2021, S.3f.). Das Bundesverwaltungsgericht urteilte jedoch, dass einzig der Ist-Zustand eines Grundstücks zu berücksichtigen sei (Kommunalreferat, 2021, S.4). Das Urteil hat zur Folge, dass das Vorkaufsrecht derzeit in lediglich zwei Fällen weiterhin angewandt werden kann: Zum einen ist eine Ausübung des Vorkaufsrechts weiterhin möglich, wenn ein Grundstück/eine bauliche Anlage schwerwiegende Missstände oder Mängel aufweist und dadurch weder zum gesunden Wohnen, Arbeiten oder einem anderen vorgesehen Zweck genutzt werden kann (Kommunalreferat, 2021, S. 6). Diese Fallgruppe an Immobilien wird auch „Schrottimobilien“ genannt (Kommunalreferat, 2021, S. 7). Die zweite, rechtlich allerdings noch nicht abgesicherte, Möglichkeit greift bei einem Leerstand in Mietshäusern von mindestens 50 Prozent (Kommunalreferat, 2021, S.6).

4 Die Anwendung und Ausübung des Vorkaufsrechts in München

Die Ausübungspraxis des Vorkaufsrechts hat sich durch die Einschränkung des Bundesverwaltungsgerichts in den letzten Jahren deutlich verändert. Im folgenden Kapitel wird das Instrument auf seine Anwendung anhand veröffentlichter Datensätze der Stadtplanungsämter in ganz München analysiert.

Die ersten beiden Erhaltungssatzungsgebiete in München entstanden im Jahr 1987 (Referat für Stadtplanung und Bauordnung, 2017, S. 7). Für die Analyse werden jedoch Daten der jüngeren Vergangenheit verwendet. Quantitative Daten zur Wirksamkeit der Erhaltungssatzung und des Vorkaufsrechts liegen insbesondere für 2007 bis 2016 vor, weshalb dieser Zeitabschnitt im Detail erläutert wird. Abbildung 1 zeigt die in ganz München von 2007 bis 2016 unter Mieterschutz gestellten Wohneinheiten.



Abbildung 2: Ausübungen des Vorkaufsrechts und eingeholte Abwendungserklärungen von 2007 bis 2016

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2017

In den Jahren 2006 bis 2013 lag die Anzahl der unter Schutz gestellten Wohneinheiten bei jährlich zwischen 180 und 500. Ab dem Jahr 2014 stieg die Anzahl der Wohneinheiten deutlich an, wobei im Jahr 2016 sogar über 1.500 Wohneinheiten unter Schutz gestellt wurden. Zwar liegt keine Auskunft zur Anzahl geschützter Personen vor, aber ausgehend von einer durchschnittlichen Belegung von 1,8 Personen pro Wohnung (durchschnittlicher Wert in München) (muenchen.de, 2022) lässt sich schlussfolgern, dass allein im Jahr 2016 Schutz für fast 3.000 Menschen geschaffen wurde. Schätzt man die Werte der Jahre 2007–2016 ab, kann man davon ausgehen, dass fast 10.000 Bürger*innen geschützt wurden.

Anhand von Abbildung 1 zeigt auch, dass Milieuschutz deutlich häufiger durch Abwendungserklärungen erzielt wird als durch aktive Ausübungen des Vorkaufsrechts. Das Verhältnis gibt Grund zur Annahme, dass die Stadt versucht, möglichst viele Abwendungserklärungen durchzusetzen, um zu verhindern, dass der eigene Haushalt belastet wird.

In den letzten 6 Jahren wurden Maßnahmen gesetzt, die die Ausübung des Vorkaufsrechts und der Erklärungen zu deren Abwendung zum Erliegen gebracht haben. Im Jahr 2018 wurden neue, verschärfte Bedingungen für Abwendungserklärungen geschaffen, und im Jahr 2021 wurde das Vorkaufsrecht maßgeblich eingeschränkt. Um die Auswirkungen dieser beiden Ereignisse und die daraus resultierenden Potenziale und Grenzen des Milieuschutzes darzustellen, wurden Daten des Kommunalreferats verwendet.

Tabelle 2 zeigt Ausübungsfälle des Vorkaufsrechts und die Anzahl der eingeholten Abwendungserklärungen, aufgeschlüsselt nach Jahren in der Landeshauptstadt München⁴.

⁴ Die summierte Gesamtzahl der Ausübungsfälle ergab 58 Käufe der

Im Jahr 2018 lag die Anzahl der unter Schutz gestellten Wohneinheiten noch bei über 1.000. Ab dem Jahr 2019 sank die Zahl kontinuierlich (siehe Tabelle 2). Nachdem im Jahr 2018 die Bindungen in Abwendungserklärungen verschärft wurden, ging die Anzahl der Abwendungserklärungen zurück, was darauf schließen lässt, dass die neuen Bindungen eine Abwendungserklärung für private Käufer*innen weniger attraktiv machten. Im Gegenzug stieg jedoch zunächst die Anzahl der Ausübungen des Vorkaufsrechts, was als ein Signal dafür interpretiert werden kann, dass die Stadt die Dringlichkeit erkannt hat, Wohnraum zu schützen. Die ab dem Jahr 2020 stark gesunkene Anzahl an ausgeübten Vorkaufsrechten war offenbar die Folge der maßgeblichen Einschränkung des Vorkaufsrechts durch das Bundesverwaltungsgerichtsurteil im Jahr 2021. Lediglich drei Grundstücke konnten 2022 per Vorkauf erworben werden. Das Kommunalreferat gab an, dass die neue Rechtslage im Jahr 2022 51 Vorkaufsausübungen bei Immobilien versagte, wodurch bei 700 Wohneinheiten potenzieller Mieterschutz unterblieb (Effern & Krass, 2023). Darüber hinaus wurden weder 2022 noch 2023 Abwendungserklärungen abgegeben, welche in der Vergangenheit maßgeblich zum Schutz von Wohneinheiten beigetragen hätten (Effern & Krass, 2023).

Zusammenfassend lässt sich sagen: Ausübungen des Vorkaufsrechts und Abwendungserklärungen haben jährlich hunderte bis teilweise tausende Menschen vor Verdrängung schützen können. Die lediglich zwei verbliebenen Voraussetzungen, wann ein Grundstück per Vorkauf erworben werden kann, nämlich 50-prozentiger Leerstand und Schrottimmobilien, stellen zu große Hürden für die weitere Anwendung dieser beiden Instrumente dar. Denn zum einen kann ein spekulativer Leerstand (also

Stadt über das Vorkaufsrecht. Das Kommunalreferat gab im persönlichen Austausch per E-Mail nur 53 Fälle an. Das widersprüchliche Ergebnis ist in rot markiert.

(Quelle) + Jahr	(1) 2018	(1) 2019	(2) 2020	(3) 2021	(2) 2022	2023	insgesamt
Anzahl der Ausübungen des Vorkaufsrechts	8	16	21	10	3	0	58/53
Wohneinheiten (WE) geschützt durch Ausübung des Vorkaufsrechts	388	265	296	109	35	0	1093
Abwendungserklärungen (AWE)	34	16	11	6	0	0	67
WE geschützt durch AWEs	673	272	121	44	0	0	1110
Geschützte Wohneinheiten gesamt	1061	537	417	153	35	0	2203

Tabelle 2: Anzahl der Wohngebäude pro Jahr, bei denen das Vorkaufsrecht der Stadt ausgeübt wurde und die Anzahl der Erklärungen zu dessen Abwendung pro Jahr in München sowie Anzahl der Wohneinheiten, die dadurch unter Schutz gestellt wurden. für die Gesamtzahl – (1) Bericht zu Wohnungssituation 2018/2019 der LHS München, (2) Wohnungsmarktdaten der LHS München 2020 & 2022, (3) Effern & Krass 2023

mindestens 50-prozentiger Leerstand) vermieden werden, indem der Vermietungsanteil auf minimal über 50 Prozent gehalten wird, und zum anderen gibt es in München kaum Schrottimmobilien (Klay, 2023). Somit wurde sowohl das Vorkaufsrecht der Stadt als auch Abwendungserklärungen der, als wirksame Instrumente des Mieterschutzes in den letzten Jahren systematisch ausgehebelt.

5 Der Untersuchungsraum – Das Glockenbach- und Gärtnerplatzviertel

Das Glockenbachviertel und das Gärtnerplatzviertel sind zwei eng verbundene Stadtteilbezirke im zweiten Münchner Stadtbezirk Ludwigsvorstadt-Isarvorstadt und grenzen süd-westlich an die historische Altstadt an. In den beiden Vierteln leben etwa 17.300 Menschen (Glockenbachviertel: 12.061, Gärtnerplatzviertel: 5.275) (mstatistik-mu-

enchen.de, 2022). Beim Untersuchungsraum handelt es sich um zwei klassische Altbauquartiere: 87 Prozent der Gebäude wurden vor 1970 und lediglich 6 Prozent nach 1990 erbaut (Referat für Stadtplanung und Bauordnung, 2023). Der Untersuchungsraum zeichnet sich durch sein attraktives Freizeitangebot und die direkte Erreichbarkeit durch eine gute Anbindung im Verkehrsnetz aus. Zu den Hauptattraktionen gehören das Naherholungsgebiet entlang der Isar sowie das rege Nachtleben, für das das Gebiet bereits im 19. Jahrhundert bekannt war (Arz, 2008). Im Laufe des 20. Jahrhunderts entwickelten sich das Glockenbach- und Gärtnerplatzviertel zu Szenevierteln für die Homosexuellenbewegung (Arz, 2008). In letzter Zeit schlossen jedoch viele Einrichtungen der Szene, das angestammte Milieu veränderte sich und die Community verliert zunehmend Safe Spaces. Heute zählen das Glockenbach- und Gärtnerplatzviertel zu den Vierteln mit den ausgeprägtesten Gentrifizierungsprozessen in München (Pontius, 2015). Ein Umzug in eine leistbare Wohnung innerhalb des Viertels ist nur schwer möglich. Im Untersuchungsraum kann sogar von Super-Gentrifizierung

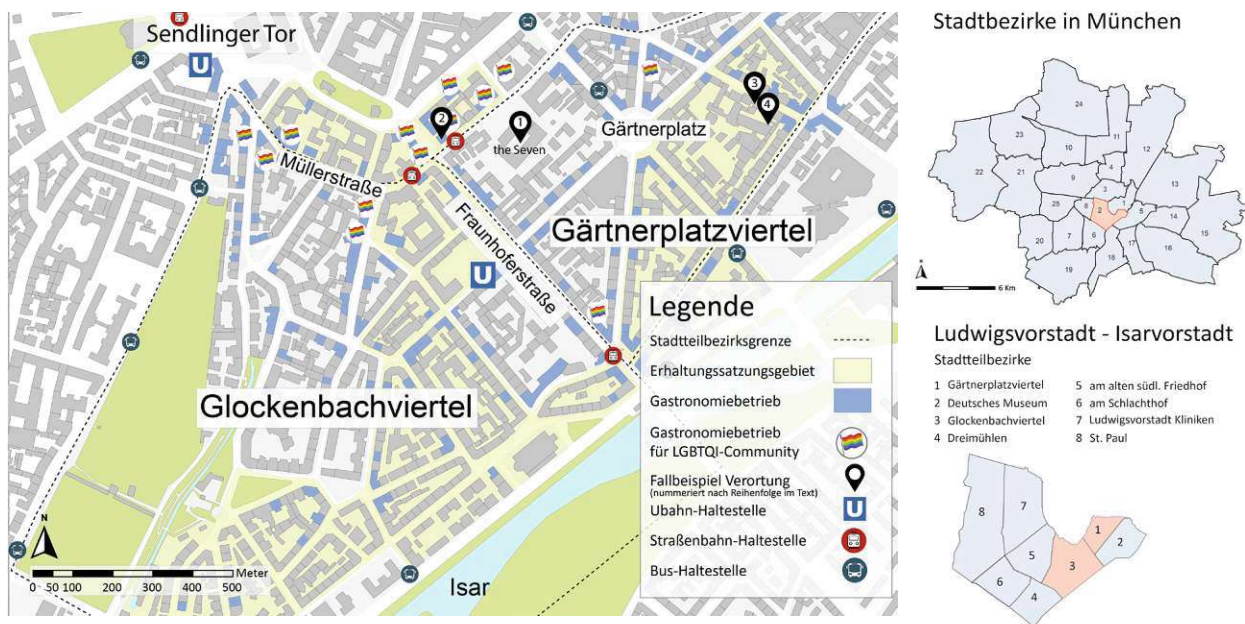


Abbildung 2: Der Untersuchungsraum auf einen Blick: Übersichts- und Verortungskarte
Quelle: Eigene Darstellung

gesprochen werden (Klay, 2023): Selbst die Mittelschicht ist inzwischen von Verdrängung bedroht (Lotze, 2016). Neubauprojekte für Luxuswohnungen stammen von Bau-träger*innen aus München und München-Umgebung (neubaukompass.de). Die meisten lokalen Mieter*innen können sich jedoch den Wohnraum kaum mehr leisten (Pontius, 2015).

6 Fallbeispiele im Glockenbach- und Gärtnerplatzviertel

Die Analyse der Fallbeispiele basierte hauptsächlich auf Zeitungsartikeln. Die hauptsächlichlichen Quellen waren die Süddeutsche Zeitung, der Münchner Merkur und die Münchner Abendzeitung. Alle drei Zeitungen sind ortsansässige Publikationen und ihre Journalisten haben direkten Zugang zu Informationen, da sie u.a. Stadtrats-sitzungen beiwohnen, vor Ort Recherchen betreiben und regelmäßig über das Thema berichten.

Die ersten beiden Fallbeispiele stammen aus der Zeit vor der Einschränkung des Vorkaufsrechts und zeigen auf, welche Potenziale und Grenzen das Instrument vor dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts hatte.

6.1 The Seven – Vom städtischen Heizkraftwerk zu Münchens teuersten Luxuswohnungen

2013 verkaufte die Stadt München ein stillgelegtes städtisches Heizkraftwerk in einem Höchstgebotsverfahren an die Alpha Investment BauAG (abendzeitung-münchen.de, 2022). Auf dem 56 Meter hohen Turm entstanden Münchens teuerste Luxuswohnungen mit Kaufpreisen bis zu 14 Millionen Euro. Im Jahr 2016 musste die Erhaltungssatzung im Gärtnerplatzviertel neu erlassen werden. Die fünfjährige Gültigkeitsfrist war abgelaufen. In die neu erlassene Satzungszone wurde der Block zwischen Müllerstraße, Corneliusstraße, Fraunhoferstraße und Klenze-straße (eine Fläche von 4,3 Hektar) nicht mehr mit aufgenommen (Welte, 2016). Die Begründung der Stadt lautete, dass trotz des hohen Aufwertungspotenzials im Gebiet das Durchschnittseinkommen dort so hoch sei, dass eine Erhaltungssatzung in dieser Zone nicht rechtmäßig sei, wobei die Stadt The Seven als Argument anführte (Welte, 2016). Die Folge war, dass der Schutz der Erhaltungssatzungszone und damit die Möglichkeit, das Vorkaufsrecht auszuüben, in diesem Gebiet wegfiel, was sich auch auf die Nachbarschaft auswirkte. Sieben Jahre zuvor hatte die gleiche Investorengruppe, die das ehemalige Heizkraftwerk kaufte, bereits das Gebäude Corneliusstraße 4 erworben. Das Haus, in dem im Jahr 2016 zehn von 16 Wohneinheiten leer standen, da bewusst keine Wiedervermietung erfolgte, wurde nach Ablauf der Gültigkeit

der Erhaltungssatzung direkt verkauft. Bewohner*innen befürchteten folglich, dass die Wohnungen in Eigentum umgewandelt und Luxussanierungen folgen würden, worauf das Kommunalreferat Stellung nahm und verlauten ließ, dass es keine rechtliche Grundlage mehr habe, das Gebäude per Vorkauf zu erwerben (Welte, 2016). Das Haus wurde inzwischen saniert und 5-Zimmer Luxuswohnungen werden zu Mietpreisen von über 7.000 Euro angeboten (mapio.net).

6.2 Safe space statt Neubau – Die Müllerstraße 26

Wenige Meter vom Seven-Tower entfernt (aber im Gegensatz zum Tower in einem Erhaltungssatzungsgebiet gelegen) wurde im Jahr 2016 ein Gebäude in der Müllerstraße 26 über das Vorkaufsrecht durch die Stadt erworben (Vick, 2016). Der/ die Verkäufer*in hatte zunächst einen Antrag auf Abriss und Neubau auf dem Grundstück gestellt und zog nach abschlägigem Bescheid vor Gericht. Je nachdem, ob dem Antrag auf Neubau durch das Gerichtsverfahren zugestimmt worden wäre, hätte sich der Preis des Grundstücks auf 9,5 Millionen Euro erhöht. Eine Sanierung des Grundstücks hätte weitere zwei Millionen Euro erfordert (Vick, 2016). Diese Sachlage führte im Stadtrat zu unterschiedlichen Auffassungen, ob das Vorkaufsrecht ausgeübt werden soll. Schließlich wurde die Ausübung mit einer Mehrheit von einer Stimme beschlossen, der Kauf wurde getätigt und die städtische Wohnungsbaugesellschaft übernahm das Grundstück mit 10 Wohneinheiten und einer gewerblichen Erdgeschosszone (Vick, 2016). Im Jahr 2018 entschied der Sozialausschuss, dass im Erdgeschoss des Gebäudes ein Kommunikationszentrum für die im Viertel angestammte lesbische Community eingerichtet werden sollte (Loerzer, 2018). Die Stadt unterstützte den Umbau des vormaligen Copyshops mit 480.000 Euro und richtete zusammen mit dem Verein „Lesbentelefon“ einen geschützten Raum für die Community in zentraler Lage ein (queer.de, 2020).

Die Anzahl der Ausübungen des Vorkaufsrechts ist seit dessen Einschränkung in den letzten Jahren massiv zurückgegangen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass in München kaum noch Grundstücke existieren, die für einen Vorkauf in Betracht kommen. Im Untersuchungsraum wurde seit der Einschränkung (2021) kein einziges Grundstück mehr erworben. Im Folgenden werden zwei weitere Fallbeispiele analysiert. Das erste stammt noch aus der Zeit vor der Einschränkung des Vorkaufsrechts, zeigt jedoch deutlich, unter welchen Bedingungen das Instrument heute noch angewendet werden kann. Das zweite zeigt darüber hinaus, welche Anwendungsmöglichkeiten das Vorkaufsrecht nicht mehr hat und welche Alternativinstrumente die Stadt noch nutzen kann.

6.3 Schrottimmoblie in der Buttermelcher Straße

Im Jahr 2019 erwarb die Stadt die Liegenschaft in der Buttermelcherstraße 14 per Vorkauf (Kastner, 2021). Das 130 Jahre alte Haus war sanierungsbedürftig und wurde als marode eingestuft. Zum Zeitpunkt des Kaufs waren noch sämtliche Wohnungen bewohnt.

Im Oktober 2020 (zu diesem Zeitpunkt waren noch acht von 14 Wohnungen belegt) schrieb die GEWOFAG an die Mieter*innen und empfahl ihnen, schnellstmöglich auszuziehen, da das Gebäude aufgrund von Korrosionsschäden als einsturzgefährdet eingestuft worden war. Im November 2020 gab die GEWOFAG dann zwar diesbezüglich Entwarnung, jedoch stehen seit 2021 alle 14 Wohneinheiten des Gebäudes leer (Kastner, 2021). Insgesamt kostete die Liegenschaft die Stadt 18 Millionen Euro. Elf Millionen zahlte sie für eine Wohnfläche von 1100 Quadratmetern (10.000 Euro pro Quadratmeter). Zusätzlich zahlte die Stadt weitere sieben Millionen Euro an die GEWOFAG für Investitionen, die in die Sanierung des Gebäudes oder einen Neubau auf dem Grundstück fließen sollten (Kastner, 2021).

Auch wenn das Gebäude vor der Einschränkung des Vorkaufsrechts erworben worden war, verdeutlicht es, welche Art von Immobilien die Stadt derzeit noch erwerben kann. Das Gebäude entspricht eindeutig den Kriterien des §177 BauGB, da es bauliche Mängel und Nutzungseinschränkungen aufweist und somit als Schrottimmoblie gilt. Schrottimmoblien bergen erhebliche Risiken. Zum einen können Mängel und Schäden eine Wohnnutzung unmöglich machen. Zum anderen ist anzunehmen, dass beträchtliche Kosten für Sanierungen anfallen, die eine Kommune, die über ein beschränktes Budget verfügt, selten bereit ist zu tragen. Die GEWOFAG betrachtete den Erwerb bereits damals mit Skepsis und forderte daher auch ein „überproportionales finanzielles Engagement“ von der Stadt (Kastner, 2021). Zusammengefasst bedeutet dies, dass die Stadt höhere Risiken und Preise für qualitativ minderwertigere Grundstücke in Kauf nehmen muss.

6.4 100 neue Sozialwohnungen am Gärtnerplatz

Das vierte Fallbeispiel ist das Nachbarhaus der „Schrottimmoblie“ in der Buttermelcherstraße 16. Auf dem Grundstück stehen derzeit Wohnungen und die Backstube der Münchner Bäckereikette „Rischart“. Die Stadt München kaufte nach dreimonatigen Verhandlungen – nicht per Vorkauf, sondern per Direktkauf – das 3.800 Quadratmeter große Grundstück für 87 Millionen Euro (15 Prozent über dem wahrscheinlichen Marktwert) (Krass, 2022). Bis 2025 sollen 100 Sozialwohnungen für 200 Bewohner*innen auf dem Grundstück entstehen. Das Areal soll von der städtischen Wohnbaugesellschaft (damals noch GEWO-

FAG, heute Münchner Wohnen) bebaut werden. Die voraussichtlichen Baukosten belaufen sich nach einer groben Schätzung auf voraussichtlich 80 Millionen Euro (Krass, 2022). Entstehen die 100 sozial geförderte Wohnungen, dann schafft die Stadt leistbaren Wohnraum für circa 200 Personen (die im Gärtnerplatzviertel mit einer Einwohner*innenzahl von rund 5.000 Einwohnerinnen circa vier Prozent der Bevölkerung ausmachen)

Der Kauf des Grundstücks stieß in der Politik auf unterschiedliche Reaktionen. Während Parteien, die dem linken Spektrum zugeordnet werden können, den Kauf befürworteten, betrachteten konservative und wirtschaftsliberale Parteien die Maßnahme kritisch (Karowski, 2022). Die dritte Bürgermeisterin Verena Dietl (SPD) bewertete den Kauf als Erfolg (Karowski, 2022), die wirtschaftsliberale FDP als eine Belastung der Steuerzahler*innen (Krass, 2022)

Angemerkt sei: Das Bäckereiunternehmen Rischart hätte das Grundstück nicht an die Stadt verkaufen müssen, weil die Ausübung des Vorkaufsrechts seit der Einschränkung durch das Bundesverwaltungsgericht nicht mehr rechtskonform gewesen wäre.

7 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen aus den Fallbeispielen

Als Viertel mit starken Gentrifizierungsprozessen zeigen das Glockenbach- und Gärtnerplatzviertel sowie die vier Fallbeispiele, wie die Anwendung des Vorkaufsrechts Milieuschutz gewährleisten kann, aber auch, welche Auswirkungen der aktuelle Anwendungsrahmen des Instruments auf zukünftige soziale Entwicklungen haben kann.

„The Seven“ zeigt, wie abhängig die Erhaltungssatzung und damit das Vorkaufsrecht von akuter Verdrängungsgefahr ist. Bei fortgeschrittenen Gentrifizierungsprozessen verliert das Instrument immer mehr Anwendungsmöglichkeiten und somit auch Wirksamkeit. Der präventive Charakter des Milieuschutzinstruments und die intervenierende Handlungsmöglichkeit sind an Risiken geknüpft und verlieren sowohl den präventiven Charakter als auch die Möglichkeit zur Intervention, je weiter die Gentrifizierung voranschreitet. Zusätzlich zeigt das Fallbeispiel auch, welche Folgen es haben kann, wenn Grundstücke und möglicher Wohnraum großräumig privatisiert werden.

Das Fallbeispiel in der Müllerstraße 26 hingegen ist ein gelungenes Beispiel für Milieuschutz. Ein Neubauprojekt und etwaige Luxussanierungen, die weitere Gentrifizierungsprozesse erwarten ließen, wurden verhindert. Bei einer Kommunalisierung von Wohnraum hat die Stadt außerdem die Möglichkeit, Grundstücke freier zu nutzen

und kann milieuspezifische Infrastruktur, wie in diesem Fall einen Safe Space, einrichten. Die Einrichtung des lesbischen Zentrums kann sogar als Schritt zur „Ent-Gentrifizierung“ bezeichnet werden, also als einen direkten Schritt in einen Zustand, der vor der Gentrifizierung herrschte.

Anhand der Fallbeispiele der jüngeren Vergangenheit kann besonders gefolgert werden, welche Potenziale dem Vorkaufsrecht genommen wurden. Das Gebäude in der Buttermelcher Straße 14 entspricht eindeutig den Kriterien einer Schrottimmoblie. Schrottimobilien bergen erhebliche Risiken. Zum einen können Mängel und Schäden eine Wohnnutzung unmöglich machen. Zum anderen können Sanierungskosten sehr hoch werden, was eine Kommune finanziell zu stark belasten kann. .

Die alte Backstube wäre früher wohl ein klarer Fall für das Vorkaufsrecht gewesen und ein Paradebeispiel dafür, welches Potenzial es als Milieuschutzinstrument hat: Entstehen 100 sozial geförderte Wohnungen in der Stadt, wird nicht nur leistbarer Wohnraum geschaffen, sondern auch die Milieuschutzsatzung in ihrer Rechtmäßigkeit gestärkt. Andererseits zeigt sich, dass kommunaler Wohnraum und Milieuschutz teuer sind, besonders wenn die Stadt statt des Vorkaufsrechts auf Direktkäufe als alternatives Instrument zurückgreifen muss. Dementsprechend ist die Ausübung des Vorkaufsrechts und der erzielbare Mieterschutz an hohe finanzielle Mittel einer Kommune geknüpft und darüber hinaus auch an politische Entscheidungsträger*innen, die bereit sind, gemeinnützigen Wohnraum zu schaffen.

8 Diskussion und Fazit

Nach der Analyse der empirischen Charakteristika der Anwendung des Vorkaufsrechts und der Beleuchtung einzelner Fallbeispiele in zwei Vierteln der Münchner Innenstadt, können abschließend folgende Schlüsse gezogen werden:

Das Vorkaufsrecht hatte schon immer enge rechtliche Grenzen und ist nur in bestimmten Anwendungsbereichen zu nutzen gewesen. Der Großteil des Mieterschutzes erfolgte über Abwendungserklärungen und Reprivatisierungsbindungen, die Mietpreise deckeln und speziell Haushalte mit geringerem Einkommen schützen. Die Bindungen wirken direkten Auslösern von Gentrifizierung entgegen und die angestammte Bevölkerung wird unter langfristigen Mieterschutz gestellt. Auf diesem Wege wurden in München bis zum Jahr 2021 mehrere Tausend Wohnungen unter Schutz gestellt. Nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts wurde die Ausübung des Vorkaufsrechts maßgeblich eingeschränkt und Anwendungsfälle, in denen das Vorkaufsrecht ausgeübt werden kann, sind kaum noch vorhanden.

Das Glockenbach- und Gärtnerplatzviertel, zwei Viertel in denen sich Jahrzehnte u.a. ein Milieu der LGBTQI Community gebildet hat, lassen gut erkennen, dass das Instrument nicht nur in der Lage ist, Mieterschutz zu schaffen, sondern auch Milieuschutz zu gewährleisten, wenn Wohnraum kommunalisiert wird und die Stadt darüber verfügen kann. Milieuspezifische infrastrukturelle Einrichtungen können geschaffen werden, wenn eine Stadt nicht vorherrschend profitorientiert handelt, sondern sich auch gezielt mit der Beschaffenheit ihrer diversen Milieus befasst. Bei milieuorientierter Anwendung des Vorkaufsrechts ist es sogar möglich, „ent-gentrifizierende“ Effekte zu erzielen. Kommunale Wohnraumvorsorge ist ein teures Unterfangen, aber oftmals eine lohnende Investition. Je häufiger das Vorkaufsrecht angewendet wird, desto höher ist dessen Schutzmöglichkeit. Wird Wohnraum für kapitalschwächere Bürger*innen geschaffen, können nicht nur gewachsene Bevölkerungsstrukturen gesichert werden, sondern auch die Rechtmäßigkeit der Erhaltungssatzung gestärkt werden, was eine zumindest verlangsamende Wirkung auf Gentrifizierung haben kann.

Die Potenziale des Vorkaufsrechts werden durch große Hürden und Grenzen eingeschränkt. Das Vorkaufsrecht ist kein individuelles, allgemeingültiges Mieterschutzgesetz. Neben den Grenzen des rechtlichen Rahmens ist das Vorkaufsrecht klassischen raumplanerischen Problemen ausgesetzt. So ist es an räumliche Grenzen von Erhaltungssatzungsgebieten gebunden, die mit Verwaltungsgrenzen verglichen werden können. Beispielsweise kann ein Haus auf der einen Seite derselben Straße in einem Erhaltungssatzungsgebiet liegen und das gegenüberstehende Gebäude nicht. Das eine steht unter Schutz, das andere nicht. Je kleiner das Erhaltungssatzungsgebiet, desto größer ist die Verdrängungsgefahr in einem Viertel. Je stärker gentrifiziert ein Viertel (wie etwa der Untersuchungsraum) ist, desto rasanter läuft die Spirale in Richtung Supergentrifizierung.

Das Vorkaufsrecht und die Erhaltungssatzung wirken konservierend, indem sie darauf abzielen, die Zusammensetzung der Bevölkerung zu schützen. Überschreitet ein Viertel jedoch eine gewisse Schwelle der Gentrifizierung, wird die Möglichkeit, das Vorkaufsrecht auszuüben, systematisch ausgehebelt, und es verliert somit seine Fähigkeit, die Marktdynamik abzubremsen und die Bewohner*innen zu schützen.

Wie häufig bei Milieuschutzinstrumenten der Fall, ist das Vorkaufsrecht ein Werkzeug, das einen Kompromiss zwischen marktwirtschaftlichen Prinzipien und sozialen Bedürfnissen anstrebt. Vorzüge und Schutz für Mieterinnen bedeuten Nachteile für Vermieterinnen und Grundstückbesitzerinnen, die in ihren Handlungsmöglichkeiten mit ihrem Eigentum eingeschränkt werden. Das Instrument versucht, einen Ausgleich zwischen stark gegensätzlichen Interessen zu schaffen und wird daher maßgeblich von unterschiedlichen politischen Akteur*innen und

Parteien und deren Interessen beeinflusst. Je nachdem, welche Parteien den größten Einfluss auf Ausübung des Vorkaufsrechts haben, ändert sich die Art der praktischen Anwendung dieses Milieuschutzinstruments. Manche politischen Parteien betrachten staatliche Interventionen zur Einrichtung von leistbarem Wohnraum in erster Linie als Belastung für den öffentlichen Haushalt, während andere sie als Notwendigkeit in der Daseinsvorsorge bewerten. Es kommt also immer darauf an, wie stark eine Kommune marktgetrieben handelt und wie die Parteien in der Mehrheit das Milieuschutzinstrument einstufen. Darüber hinaus muss eine Gemeinde/eine Stadt die finanziellen Mittel für Ausübungen des Vorkaufs „stemmen“ können, was nicht als Selbstverständlichkeit angesehen werden darf.

Wiegt man die Potenziale und Grenzen des Vorkaufsrechts gegeneinander ab, wird deutlich, dass letztere derzeit überwiegen. Dennoch muss immer im Einzelfall hinterfragt werden, wie sie bei Machträger*innen gewichtet werden. Es ist und bleibt eine Abwägungsfrage.

Um seine früheren Potenziale wieder entfalten zu können, müsste das Vorkaufsrecht in Deutschland in einen

vergleichbaren rechtlichen Rahmen gesetzt werden wie vor 2021. Politische Debatten geben Grund zur Annahme, dass es wieder in alter oder zumindest in ähnlicher Wirkungsweise wie vor dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts Geltung erlangen könnte. Die derzeitige bundesdeutsche Regierung (ein Bündnis aus SPD, Grünen und FDP) hat in ihrem Koalitionsvertrag beschlossen, zu prüfen, ob es gesetzgeberischen Handlungsbedarf gibt (Koalitionsvertrag SPD & Grünen & FDP, 2021, S.70). Die FDP blockiert jedoch aktuell eine mögliche Novellierung, da sie den Einsatz von Steuergeldern für das Vorkaufsrecht als wenig sinnvoll betrachtet (Johannes Edelhoff, 2022).

Es wird sich zeigen, ob das Parlament in der zukünftigen Zusammensetzung das Milieuschutzinstrument gesetzlich umgestaltet. Im Jahr 2024 wird in Deutschland das Baugesetzbuch novelliert und damit eine Stärkung des Vorkaufsrechts möglich. Stand heute zeichnet sich jedoch noch keine Entwicklung ab. Es ist und bleibt ein spannendes Thema, das in den nächsten Jahren nicht nur in den Münchner Vierteln Glockenbach und Gärtnerplatz richtungsweisend sein wird.

Literaturverzeichnis

§24 BauGB. § 24 Allgemeines Vorkaufsrecht. Bundesamt für Justiz. Letzter Zugriff am: 03.02.2024 von: https://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/_24.html

§26 BauGB. § 26 Ausschluss des Vorkaufsrechts. Bundesamt für Justiz. Letzter Zugriff am: 03.02.2024 von: https://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/_26.html

§27 BauGB. § 27 Abwendung des Vorkaufsrechts. Bundesamt für Justiz. Letzter Zugriff am: 03.02.2024 von: https://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/_27.html

§27a BauGB. § 27a Ausübung des Vorkaufsrechts zugunsten Dritter. Bundesamt für Justiz. Letzter Zugriff am: 03.02.2024 von: https://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/_27a.html

abendzeitung-münchen.de. (2022). Münchens Innenstadt-Turm „The Seven“ Ursünde der Privatisierung. Abendzeitung Digital GmbH & Co KG. Letzter Zugriff am: 20.02.2024 von: <https://www.abendzeitung-muenchen.de/muenchen/muenchens-innenstadt-turm-the-seven-ursuende-der-privatisierung-art-827418>

Arz, M. (2008). Isarvorstadt. Hirschkäfer.

berlin.de. Milieuschutz. Bezirksamt Treptow-Köpenick von Berlin. Letzter Zugriff am: 18.02.2024 von: <https://www.berlin.de/ba-treptow-koepenick/politik-und-ver>

waltung/aemter/stadtentwicklungsamt/stadtplanung/artikel.531187.php#:~:text=Der%20Milieuschutz%20stellt%20ein%20st%C3%A4dtebauliches,zu%20Wohnzwecken%20bestimmte%20bauliche%20Anlagen.

Ammon, I., Barahona, D., Beran, F., Münch, S., Nuisl, H., Reh, C., Steinrücke, E..(2021). Verdrängungsprozesse in der Landeshauptstadt München. Humboldt Innovations GmbH für Landeshauptstadt München. München. <https://risi.muenchen.de/risi/dokument/v/6847030>.

Bundeszentrale für politische Bildung. (2021). Sozialmietwohnungen. Bundeszentrale für politische Bildung. Letzter Zugriff am: 18.02.2024 von: <https://www.bpb.de/kurz-knapp/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/341826/sozialmietwohnungen/>

Deny, E. (2024). Das kommunale Vorkaufsrecht in Erhaltungssatzungsgebieten als Instrument des Milieuschutzes. Technische Universität Wien

Efferen & Krass. (2023). Stadt muss Verkauf von 726 Wohnungen zusehen. Süddeutsche Zeitung GmbH München. Letzter Zugriff am: 12.02.2024 von: <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/muenchen-vorkaufsrecht-wohnungen-bilanz-2022-1.6003409>

Johannes Edelhoff, K. S. (2022). Vorkaufsrecht: FDP blockiert Mieterschutz. Das Erste. Letzter Zugriff am:

11.02.2024 von: <https://daserste.ndr.de/panorama/archiv/2022/Vorkaufsrecht-FDP-blockiert-Mieterschutz,-vorkaufsrecht112.html>

Karowski, S. (2022). Rischart-Haus in München: Stadt kauft Backstube für 87 Millionen Euro – „Der Spekulation entzogen“. Münchener Zeitungs-Verlag GmbH & Co. KG. Letzter Zugriff am: 21.02.2024 von: <https://www.merkur.de/lokales/muenchen/rischart-haus-muenchen-stadt-kauft-backstube-fuer-87-millionen-euro-der-spekulation-entzogen-91861184.html>

Kastner, B. (2021). Stadt kauft Bruchbude - alle Mieter müssen raus. Süddeutsche Zeitung GmbH. Letzter Zugriff am: 28.02.2023 von: <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/muenchen-leerstand-einsturzgefahr-gewo-fag-1.5470216>

Kastner, B. (2023). Über das „Streben nach maximaler Rendite“ statt günstigen Mieten. Süddeutsche Zeitung GmbH. Letzter Zugriff am: 28.02.2023 von: <https://www.sueddeutsche.de/projekte/artikel/muenchen/gbw-dawonia-bayern-muenchen-uebernahme-miete-wohnungen-e289292/>

Klay, N. (2023, 6.10.2023). Interview zur Ausübungspraxis des Vorkaufsrechts.

Klee, K. (2024) Stadtrat München, in: nsdoku.lexikon. NS-Dokumentationszentrum München, Letzter Zugriff am: 21.03.2024 von <https://www.nsdoku.de/en/lexikon/artikel/stadtrat-muenchen-792>

Koalitionsvertrag SPD & Grünen & FDP. (2021). Koalitionsvertrag 2021 - 2025. www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf

Kommunalreferat. (2018). Vorkaufsrecht in Erhaltungs-satzungsgebieten Neufassung der Abwendungserklärung. Landeshauptstadt München. <https://risi.muenchen.de/risi/sitzungsvorlage/detail/4958475>

Kommunalreferat. (2019). Reprivatisierung ehemaliger Vorkaufsrechtsobjekte zugunsten von

Wohnungsgenossenschaften! Landeshauptstadt München. Letzter Zugriff am: 25.02.2024 von: <https://risi.muenchen.de/risi/dokument/v/5380141>

Kommunalreferat. (2021). Auswirkungen der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) vom 09.11.2021 auf die Vorkaufsrechtspraxis in Erhaltungs-satzungsgebieten. Landeshauptstadt München. Letzter Zugriff am: 24.02.2024 von: <https://risi.muenchen.de/risi/dokument/v/6961491>

Kommunalreferat und Sozialreferat. (2018). Vorkaufsrecht in Erhaltungssatzungsgebieten

Neufassung der Abwendungserklärung. Kommunalreferat. Letzter Zugriff am: 25.02.2024 von: <https://risi.muenchen.de/risi/dokument/v/4965014>

Krass, S. (2022). Stadt kauft Rischart-Gelände zu reduziertem Preis

. Süddeutsche Zeitung GmbH. <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/muenchen-rischart-grundstueck-kauf-gaertnerplatzviertel-1.5678099>

Loerzer, S. (2018). Neues Lesbenzentrum für München. Süddeutsche Zeitung GmbH. Letzter Zugriff am: 13.02.2024 von: <https://www.sueddeutsche.de/projekte/artikel/verlag/artikel-e287935/>

Lotze, B. (2016). Mieterschutz im Gärtnerplatzviertel - Im Schatten von the Seven. Süddeutsche Zeitung GmbH München. Letzter Zugriff am: 21.03.2024 von <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/mieterschutz-im-gaertnerplatzviertel-im-schatten-von-the-seven-1.2910713>

mapio.net. 5-Zimmer Wohnung zu vermieten €7.250 240 m² Corneliusstr. 4, 80469 München, Ludwigsvorstadt-Isarvorstadt. Letzter Zugriff am: 27.06.2024 von: <https://mapio.net/expose/6913639/>

muenchen.de. Erhaltungssatzung in München. Landeshauptstadt München. Letzter Zugriff am: 14.01.2024 von: <https://stadt.muenchen.de/infos/erhaltungssatzung-muenchen.html>

muenchen.de. (2023). Statistische Daten zur Landeshauptstadt München. Landeshauptstadt München. Letzter Zugriff am: 18.02.2024 von: <https://stadt.muenchen.de/infos/statistik-bevoelkerung.html#:~:text=Auch%20im%20Jahr%202020%20ist,innen%20mit%20Hauptwohnsitz%20in%20M%C3%Bcnchen.>

muenchen.de. (2024). Der Münchner Stadtrat. Landeshauptstadt München. <https://stadt.muenchen.de/infos/stadtrat.html>

muenchnerwohnen.de. (2023). Ein historischer Moment für ganz München. Münchner Wohnen GmbH. Letzter Zugriff am: 15.02.2024 von: <https://www.muenchner-wohnen.de/uber-uns/presse/pressemitteilungen/2023/muenchner-wohnen-wird-besiegelt>

Pontius, J. (2015). Gentrifizierung - Wie das Gärtnerplatzviertel unbezahlbar wurde. Süddeutsche Zeitung GmbH München. Letzter Zugriff am: 21.03.2024 von: <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/gentrifizierung-in-muenchen-wie-das-gaertnerplatzviertel-unbezahlbar-wurde-1.2543145>

queer.de. (2020). Ein eigenes Lesbenzentrum für München. Queer Communications GmbH. Letzter Zugriff am:

18.02.2024 von: <https://www.queer.de/bild-des-tages.php?einzel=2930>

bach. Letzter Zugriff am: 06.01.2024 von: <https://www.wohnpreis.de/mietspiegel/muenchen-glockenbach>

Referat für Stadtplanung und Bauordnung. (2017). 30 Jahre Erhaltungssatzung. Landeshauptstadt München. Letzter Zugriff am: 10.02.2024 von: https://stadt.muenchen.de/dam/jcr:b6a94a89-0ff5-4b62-bb5b-91f72d934547/LHM_Erhaltungssatz_Web_NEU.pdf

Referat für Stadtplanung und Bauordnung. (2021). Bericht zur Wohnungssituation in München. Letzter Zugriff 16.06.2024 von: https://stadt.muenchen.de/dam/jcr:bf07e710-ba3d-4545-a2c9-ee0f2a3ab49/LHM_Bericht%20zur%20Wohnungssituation_1819_Web.pdf

Referat für Stadtplanung und Bauordnung. (2023). München Modell Miete. Letzter Zugriff am: 26.02.2024 von: https://stadt.muenchen.de/dam/jcr:d5701d44-cc28-4124-a817-50c685e1363c/2022_MM-Miete_Infoblatt_Stand%20110722.pdf

Referat für Stadtplanung und Bauordnung. (2021). Wohnungsmarktdaten 2020. letzter Zugriff am: 16.06.2024 von: https://stadt.muenchen.de/dam/jcr:9a61e281-d090-4d90-9a85-efa0b900d29b/LHM_Wohnungsmarktflyer2020_Web.pdf

Referat für Stadtplanung und Bauordnung. (2021) Wohnungsmarktdaten 2022. letzter Zugriff am: 16.06.2024 von: https://stadt.muenchen.de/dam/jcr:0aa69b4d-c046-4581-a7cb-50523d6f498f/LHM_Wohnungsmarktflyer2022_Web.pdf

Sethmann, J. (2015). Milieuschutz und Politik - Ideologische Vorbehalte. Berliner Mieterverein e.V. Berlin. Letzter Zugriff am: 20.03.2024 von: <https://www.berliner-mieterverein.de/magazin/online/mm0715/071530.htm>

statista.com. (2024). Städte mit den höchsten Mietpreisen in Deutschland im 4. Quartal 2023. Statista Research Department. Letzter Zugriff am: 12.02.2024 von: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1885/umfrage/mietpreise-in-den-groessten-staedten-deutschlands/>

Vick, K. (2016). Vorkaufsrecht gegen Luxus-Wohnbau: Stadt kauft Haus an der Müllerstraße. Münchener Zeitungs-Verlag GmbH & Co. KG. Letzter Zugriff am: 12.06.2024 von: <https://www.merkur.de/lokales/muenchen/umstrittener-stadtratsbeschluss-vorkaufsrecht-gegen-luxus-wohnbau-stadt-kauft-haus-an-muellerstrasse-7017859.html>

Welte, J. (2016). Erhaltungszone verschoben - jetzt droht doch die Luxussanierung. Münchener Zeitungs-Verlag GmbH & Co. KG. Letzter Zugriff am: 18.02.2024 von: <https://www.merkur.de/leben/wohnen/stadt-verschiebt-erhaltungszone-jetzt-haben-mieter-angst-zr-6393467.html>

wohnpreis.de. (2022). Wohnpreis München - Glocken-