

Aktuelles zur Ausübung gemeindlicher Vorkaufsrechte

ERWEITERUNGEN DURCH DAS BAULANDMOBILISIERUNGSGESETZ, EINSCHRÄNKUNGEN DURCH DAS BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

Zusammenfassung

- Einerseits hat der Bundesgesetzgeber mit dem Baulandmobilisierungsgesetz vom 14.06.2021 die Ausübung gemeindlicher Vorkaufsrechte ausgeweitet. Ein Vorkaufsrecht kann nun auch für sogenannte „Problem-“ oder „Schrott-Immobilien“ und Brachflächen ausgeübt werden. Daneben hat der Gesetzgeber Verfahrenserleichterungen beschlossen, damit die Gemeinden weniger kompliziert und schneller Bauland beschaffen können.
- Andererseits führt die zunehmende Ausübung gemeindlicher Vorkaufsrechte – wenig überraschend – auch zu einer Zunahme gerichtlicher Auseinandersetzungen. So hat das Bundesverwaltungsgericht jüngst in einer viel beachteten Entscheidung die Berliner Rechtspraxis zur Ausübung von Vorkaufsrechten in sogenannten „Milieuschutzgebieten“ für rechtswidrig erklärt. Das Bundesverwaltungsgericht hat im Ergebnis der Berliner behördlichen Praxis, zur Ausübung des Vorkaufsrechts dem Käufer eine erhaltungswidrige Nutzungsabsicht zu unterstellen, um die Kaufvertragsparteien damit ohne großen Aufwand in eine Abwendungsvereinbarung zu drängen, eine Absage erteilt.
- Erwartet werden kann allerdings, dass der Bundesgesetzgeber weitere Regelungen zu den gemeindlichen Vorkaufsrechten trifft, insbesondere grundstücksbezogene Share Deals in deren Anwendungsbereich einbezieht.

I. Ausweitung gemeindlicher Vorkaufsrechte durch das Baulandmobilisierungsgesetz

Mit dem Baulandmobilisierungsgesetz¹ hat der Bundesgesetzgeber den Gemeinden neue Tatbestände und Verfahrenserleichterungen an die Hand gegeben, mehr und einfacher Bauland beschaffen zu können.

1. Neues allgemeines Vorkaufsrecht für „Problem- oder Schrott-Immobilien“

Zum einen haben die Gemeinden nun die Möglichkeit, ein Vorkaufsrecht auch für Grundstücke in beplanten (§ 30 BauGB), planreifen (§ 33 BauGB) und unbeplanten (§ 34 BauGB) Gebieten auszuüben, wenn in diesen Gebieten ein städtebaulicher Missstand vorliegt oder die baulichen Anlagen einen Missstand aufweisen und die Grundstücke dadurch erhebliche nachteilige Auswirkungen auf das soziale oder städtebauliche Umfeld aufweisen, insbesondere durch ihren baulichen Zustand oder ihre der öffentlichen Sicherheit und Ordnung widersprechende Nutzung (Neuregelung § 24 Absatz 1 Satz 1 Nummer 8 Buchstaben a und b Baugesetzbuch (BauGB)). Zur Beurteilung, ob im Fall der damit gemeinten „Problem-“ oder „Schrott-Immobilien“ ein (städtebaulicher) Missstand vorliegt, verweist das Gesetz in das besondere Städtebaurecht der Sanierungsmaßnahmen (vgl. § 136 Absatz 2 Satz 2 in Verbindung mit Absatz 3 BauGB) und Baugebote (vgl. § 177 Absatz 2 BauGB).

¹ Gesetz zur Mobilisierung von Bauland vom 14.06.2021, BGBl. I Nr. 33 vom 22.06.2021, Seite 1802.



Die Gemeinden werden hier erheblichen (gutachterlichen) Aufwand betreiben müssen, um rechtssicher die (städtebaulichen) Missstände und deren „erhebliche nachteilige Auswirkungen“ begründen zu können.

2. Neues besonderes Satzungs-Vorkaufsrecht

Zum anderen können die Gemeinden jetzt im Geltungsbereich eines Bebauungsplans an brachliegenden Grundstücken oder im unbeplanten Innenbereich an unbebauten oder brachliegenden Grundstücken durch Satzung ihr Vorkaufsrecht begründen, wenn diese vorwiegend mit Wohngebäuden bebaut werden können und es sich um ein nach § 201a BauGB bestimmtes Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt handelt (Neuregelung gemäß § 25 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 Buchstaben a und b BauGB). Voraussetzung ist also zunächst eine Rechtsverordnung, mit der ein „Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt“ begründet wurde, in dessen Umgriff das vom Vorkaufsrecht betroffene Grundstück dann liegt. Die Freie und Hansestadt Hamburg hat eine derartige, landesweit geltende Rechtsverordnung bereits am 13.07.2021 erlassen.² Für Berlin wird eine solche – ebenfalls landesweit geltende – Rechtsverordnung noch in diesem Jahr erwartet. Das Vorkaufsrecht erlischt mit dem Ende der Geltungsdauer der Rechtsverordnung nach § 201a BauGB.

Grundstückseigentümer, Immobilien-Projektentwickler und Investoren sollten daher prüfen, ob sich ein in ihrem Interesse stehendes Grundstück im Umgriff eines durch Rechtsverordnung bestimmten „Gebietes mit einem angespannten Wohnungsmarkt“ befindet – nicht zuletzt wegen weiterer mit einer solchen Rechtsverordnung verbundenen Risiken (beispielsweise Baugebote), aber auch Chancen (erleichterte Befreiungen von den Festsetzungen eines Bebauungsplans, sogar von der Art der baulichen Nutzung, dazu Oberverwaltungsgericht Hamburg, Beschluss vom 16.08.2021 – 2 Bs 182/21).

² Verordnung über die Bestimmung der Freien und Hansestadt Hamburg als Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt nach § 201a des Baugesetzbuchs, HmbGVBl. Nr. 49 vom 23.07.2021, S. 530).

3. Ausübungsfrist verlängert

Zugunsten der Gemeinden wurde die Frist, in der ein Vorkaufsrecht ausgeübt werden kann, von zwei auf drei Monate verlängert (Neuregelung § 28 Absatz 2 Satz 1 BauGB).

4. Erleichterte Ausübung des Vorkaufsrechts zum Verkehrswert

Die Gemeinde kann den zu zahlenden Betrag anstelle des Kaufpreises nach dem Verkehrswert des Grundstücks im Zeitpunkt des Kaufes bestimmen, wenn der vereinbarte Kaufpreis den Verkehrswert überschreitet (Neuregelung § 28 Absatz 3 Satz 1 BauGB). Mit dem Baulandmobilisierungsgesetz wurde auf die bisherige Einschränkung, dass der Kaufpreis den Verkehrswert „in einer dem Rechtsverkehr erkennbaren Weise deutlich“ überschreiten muss, verzichtet, um (gutachterliche) Auseinandersetzungen um dieses Kriterium von vornherein auszuschließen. An der Berechtigung des Verkäufers, im Fall der Vorkaufrechtsausübung zum Verkehrswert bis zum Ablauf eines Monats nach Unanfechtbarkeit des Verwaltungsakts über die Ausübung des Vorkaufsrechts vom Vertrag zurückzutreten, ändert dies aber nichts.

II. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 09.11.2021

Der Senator für Stadtentwicklung und Wohnen in Berlin hat in einem Presseinterview³ einen Tag nach der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) zur Berliner Vorkaufspraxis in Milieuschutzgebieten „den Staat an dieser Stelle [für] nicht mehr handlungsfähig“ erklärt und den Bundesgesetzgeber aufgerufen, „das Vorkaufsrecht als Instrument für den Milieuschutz zu retten“. Das Vorkaufsrecht müsse wieder „scharf gestellt“ werden. Was hat es mit der Entscheidung des BVerwG vom 09.11.2021 (Az. 4 C 1.20) auf sich und wie erklärt sich diese verbale Aufregung?

³ <https://plus.tagesspiegel.de/berlin/staat-nicht-mehr-handlungsfahig-berlins-bausenator-fordert-von-ampel-im-bund-rettung-des-vorkaufrechts-300283.html>.



1. Die Rechtslage und die Berliner Praxis

Schon bislang – also ganz unabhängig von den Neuregelungen des Baulandmobilisierungsgesetzes – bestand und besteht in Gebieten zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung (soziale Erhaltungsgebiete, sogenannter „Milieuschutz“, vgl. § 172 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 BauGB) für die Gemeinden ein Vorkaufsrecht (gemäß § 24 Absatz 1 Satz 1 Nr. 4 BauGB).

Ende 2020 bestanden im Land Berlin 64 Milieuschutzgebiete (aktuell über 71), in denen im Jahr 2019 über 984.000 Menschen lebten (Abgeordnetenhaus-Drs. 18/25887 vom 22.12.2020). Ausweislich des 2017 von der Senatsverwaltung aufgestellten „Konzeptes für die Nutzung von Vorkaufsrechten nach dem Baugesetzbuch in Berlin“ zielt die Androhung, das Vorkaufsrecht auszuüben, zuallererst darauf ab, die Kaufvertragsparteien zum Abschluss einer Abwendungsvereinbarung (vgl. § 27 Absatz 1 Satz 1 BauGB) mit dem Land Berlin zu zwingen, mit der die Privaten dann „freiwillig“ dafür sorgen, die Erhaltungsziele, vor allem den Mieterschutz, zu erreichen und sicherzustellen.

Allerdings ist ein Vorkaufsrecht gesetzlich von vornherein ausgeschlossen und es kommt daher auch keine (!) Abwendungsvereinbarung in Betracht, wenn das Grundstück entsprechend den Zielen und Zwecken der städtebaulichen Maßnahme – hier also der Erhalt der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung – bebaut ist und genutzt wird (und eine auf ihm errichtete bauliche Anlage keine Missstände oder Mängel aufweist, § 26 Nummer 4 Alternative 2 BauGB). Das Bundesverwaltungsgericht hatte darüber zu entscheiden, ob dieser gesetzliche Ausnahmetatbestand vorliegt, was – wenn dies so ist – zur Folge hat, dass der Abschluss einer Abwendungsvereinbarung überhaupt nicht verlangt werden darf.

2. Der Fall

Die Klägerin, eine Immobiliengesellschaft, wandte sich gegen die Ausübung des gemeindlichen Vorkaufsrechts auf Grundlage von § 24 Absatz 1 Satz 1 Nr. 4 BauGB (Lage im Milieuschutzgebiet Chamissoplatz mit 9.000 Bewohnern

im Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg). Sie kaufte ein Grundstück, das mit einem Mehrfamilienhaus aus dem Jahr 1889 bebaut ist und in dem sich 20 Mietwohnungen und zwei Gewerbeeinheiten befinden. Das Bezirksamt übte sein Vorkaufsrecht zugunsten einer landeseigenen Wohnungsbaugesellschaft aus (vgl. § 27a Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 BauGB), um der Gefahr zu begegnen, dass ein Teil der Wohnbevölkerung aus dem Gebiet verdrängt wird, wenn im Anschluss an die Veräußerung die Wohnungen aufgewertet und die Mieten erhöht oder die Miet- in Eigentumswohnungen umgewandelt würden.

3. Die Vorinstanzen

Sowohl das Verwaltungsgericht Berlin als Erstinstanz (Urteil vom 17.05.2018, Az. 13 K 724.17) als auch das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg als Berufungsinstanz (Urteil vom 22.10.2019, Az. 10 B 9.18) wiesen die Klage gegen den Bescheid, mit dem das Vorkaufsrecht ausgeübt wurde, ab. Beide Gerichte betonten zunächst, dass das gesetzliche Vorkaufsrecht der Gemeinde nach § 24 Absatz 1 Satz 1 Nr. 4 BauGB im Geltungsbereich einer Erhaltungsverordnung eine zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums im Sinn von Art. 14 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz sei, durch welche die Sozialbindung des Grundeigentums näher ausgestaltet wird.

Und nun das Entscheidende: Die Regelung über den Ausschluss des Vorkaufsrechts nach § 26 Nummer 4 Alternative 2 BauGB sei dahingehend auszulegen, dass bei der Beurteilung und Bewertung, ob das Grundstück entsprechend den Zielen und Zwecken einer sozialen Erhaltungsverordnung als städtebauliche Maßnahme genutzt wird, auch die zu erwartenden künftigen Nutzungen durch den Käufer zu berücksichtigen sind. Das VG Berlin formulierte in seinem erstinstanzlichen Urteil: „Gemessen an diesem Maßstab ist zu befürchten, dass die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung gefährdet ist, denn die Klägerin ist als privates Immobilienunternehmen an einem möglichst hohen Gewinn interessiert und hat eine Abwendungsvereinbarung nicht getroffen.“ Im Ergebnis haben die Vorinstanzen damit die Unterstellung des Bezirksamtes Friedrichshain-Kreuzberg bestätigt, dass von einem Käufer grundsätzlich nicht erwartet werden kann, dass er sich an



das Ziel, die Zusammensetzung der Bevölkerung zu erhalten, hält.

4. Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts

Das Bundesverwaltungsgericht ist dieser Auslegung jedoch nicht gefolgt, es hat das Berufungsurteil aufgehoben und der Klage stattgegeben. Auf eine etwaige, sich später vielleicht auswirkende erhaltungswidrige Nutzungsabsicht des Käufers kommt es nicht an, sondern nur auf die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse „jetzt“ im Zeitpunkt der Ausübung des Vorkaufsrechts. Das beklagte Land Berlin, vertreten durch das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg, durfte sein Vorkaufsrecht nach § 24 Absatz 1 Nummer 4 BauGB für das im Geltungsbereich der Erhaltungsverordnung gelegene Grundstück daher nicht ausüben. Das Bundesverwaltungsgericht entschied, dass der gesetzliche Ausschluss eines Vorkaufsrechts nach § 26 Nummer 4 BauGB nach seinem Wortlaut eindeutig auf die tatsächlichen Verhältnisse im Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung über das Vorkaufsrecht bezogen ist. Eine Auslegung in dem Sinn, dass die Vorschrift auf Vorkaufsrechte für Grundstücke im Geltungsbereich einer Erhaltungsverordnung keine Anwendung findet, kommt nicht in Betracht. Die vom OVG Berlin-Brandenburg noch bestätigte Prüfung, ob zukünftig von erhaltungswidrigen Nutzungsabsichten auszugehen ist, scheidet daher aus.

5. Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts – Eine Überraschung?

Unerwartet kommt die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts allerdings nicht. Im schon erwähnten „Konzept für die Nutzung von Vorkaufsrechten nach dem Baugesetzbuch in Berlin“ aus dem Jahr 2017 wird von der Senatsverwaltung selbst auf den „umstrittenen“ Ausnahmetatbestand hingewiesen, der „für Berlin bisher nicht rechtskräftig geklärt“ ist. Außerdem – und ist dies verfahrensprozessual ganz entscheidend – haben die beiden Vorinstanzen für die Klägerin den Weg zum Bundesverwaltungsgericht jeweils von sich aus frei gemacht: Das VG Berlin hat die Berufung zum OVG Berlin-Brandenburg, dieses wiederum die Revision zum

Bundesverwaltungsgericht zugelassen. Den Instanzenzug musste sich die Klägerin also nicht gegen die Vorinstanzen „erkämpfen“.

Vor allem aber ist die Revisionsentscheidung auch inhaltlich keine Überraschung: Das BVerwG hat schon in seinem Beschluss vom 29.06.1993 (Az. 4 B 100/93) ausgeführt, dass es auf vom Erwerber geäußerte Nutzungsänderungsabsichten nicht ankommt. Selbst bei sich abzeichnenden zukünftigen Änderungen bleibt es beim Ausschluss des Vorkaufsrechts – das Bundesverwaltungsgericht hat also nur seine 28 Jahre alte Rechtsprechung bestätigt.

6. Was ist zu tun?

Für – insbesondere mit dem Land Berlin – in der Vergangenheit bereits abgeschlossene Abwendungsvereinbarungen wirkt das Urteil des BVerwG vom 09.11.2021 aus prozessualen Gründen unmittelbar zwar zunächst nicht. Auch wenn eine Entscheidung des BVerwG eine grundsätzliche und allgemein hohe Bedeutung für die gesamte nationale Rechtsordnung haben mag, bleibt es doch verfahrensrechtlich eine Revisionsentscheidung zum jeweiligen Einzelfall. Trotzdem gibt die Entscheidung Anlass zur Überprüfung bestehender Abwendungsvereinbarungen. Soweit die Voraussetzungen der Ausübung des Vorkaufsrechts aus den genannten Gründen nicht vorliegen, können die Abwendungsvereinbarungen nichtig sein. Jedenfalls können die vormaligen privaten Kaufvertragsparteien die Anpassung der Abwendungsvereinbarung fordern oder diese kündigen, da ein gemeinsamer Irrtum der Vertragsparteien über die Rechtslage (auch die Rechtsprechung) die Geschäftsgrundlage der Abwendungsvereinbarung betrifft. Ob eine Nichtigkeit oder Anpassungs- und Kündigungsrechte bestehen, ist aber eine Frage des jeweiligen Einzelfalles. Unversucht lassen sollten es die betroffenen vormaligen privaten Kaufvertragsparteien allerdings nicht.

Der Abschluss einer von einer Gemeinde weiterhin geforderten Abwendungsvereinbarung sollte aber nur noch erwogen werden, wenn die privaten Kaufvertragsparteien nach sorgfältigster Prüfung davon überzeugt sind, dass ein Vorkaufsrecht nicht ausgeschlossen ist. Dies aber muss die Gemeinde fachlich und rechtlich darlegen. Dabei



ist auf die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse im Zeitpunkt der Ausübung des Vorkaufsrechts abzustellen. Gerade diesen Nachweis, der von den privaten Kaufvertragsparteien eingefordert werden muss, werden gerade die Berliner Behörden im Fall der „Milieuschutzgebiete“ nicht mehr ohne weiteres erbringen können.

Der bisherigen Berliner Praxis, eines „Es sich leicht machen und einfach mal androhen“, hat das Bundesverwaltungsgericht nun einen Riegel vorgeschoben. Und das ist für die Berliner Städtebaupolitik nach dem gescheiterten – weil verfassungswidrigen – „Landes-Mietendeckel“ das nächste Debakel, aber sicher nicht das letzte.

III. Was ist zu erwarten?

Die Gemeinden werden das bisher schon bestehende Instrumentarium des Vorkaufsrechts vermehrt nutzen. Vorkaufsrechte werden schon jetzt beispielsweise für Wohnbauflächen oder Wohngebiete, die als solche bislang nur in einem Flächennutzungsplan dargestellt sind, ausgeübt oder erlassen die Gemeinden zunehmend großflächig wirkende Vorkaufsrechts-Satzungen. Nicht ausgeschlossen ist, dass mit einer nächsten BauGB-Novelle der grundstücksbezogene Share Deal dem Vorkaufsrecht unterworfen wird.

Dr. Frank-Florian Seifert

Rechtsanwalt
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Standort Berlin
frank-florian.seifert@gsk.de

Johannes Wohlstein

Rechtsanwalt
Standort Berlin
Johannes.wohlstein@gsk.de



Urheberrecht

GSK Stockmann – Alle Rechte vorbehalten. Die Wiedergabe, Vervielfältigung, Verbreitung und/oder Bearbeitung sämtlicher Inhalte und Darstellungen des Beitrages sowie jegliche sonstige Nutzung ist nur mit vorheriger schriftlicher Zustimmung von GSK Stockmann gestattet.

Haftungsausschluss

Diese Mandanteninformation enthält ausschließlich allgemeine Informationen, die nicht geeignet sind, den besonderen Umständen eines Einzelfalles gerecht zu werden. Sie hat nicht den Sinn, Grundlage für wirtschaftliche oder sonstige Entscheidungen jedweder Art zu sein. Sie stellt keine Beratung, Auskunft oder ein rechtsverbindliches Angebot auf Beratung oder Auskunft dar und ist auch nicht geeignet, eine persönliche Beratung zu ersetzen. Sollte jemand Entscheidungen jedweder Art auf Inhalte dieser Mandanteninformation oder Teile davon stützen, handelt dieser ausschließlich auf eigenes Risiko.

GSK Stockmann und auch die in dieser Mandanteninformation namentlich genannten Partner oder Mitarbeiter übernehmen keinerlei Garantie oder Gewährleistung, noch haftet GSK Stockmann und einzelne Partner oder Mitarbeiter in irgendeiner anderen Weise für den Inhalt dieser Mandanteninformation. Aus diesem Grund empfehlen wir, in jedem Fall eine persönliche Beratung einzuholen.

www.gsk.de

GSK Stockmann

BERLIN

Mohrenstraße 42
10117 Berlin
T +49 30 203907-0
F +49 30 203907-44
berlin@gsk.de

HEIDELBERG

Mittermaierstraße 31
69115 Heidelberg
T +49 6221 4566-0
F +49 6221 4566-44
heidelberg@gsk.de

FRANKFURT/M.

Taunusanlage 21
60325 Frankfurt am Main
T +49 69 710003-0
F +49 69 710003-144
frankfurt@gsk.de

MÜNCHEN

Karl-Scharnagl-Ring 8
80539 München
T +49 89 288174-0
F +49 89 288174-44
muenchen@gsk.de

HAMBURG

Neuer Wall 69
20354 Hamburg
T +49 40 369703-0
F +49 40 369703-44
hamburg@gsk.de

LUXEMBURG

GSK Luxembourg SA
44, Avenue John F. Kennedy
L-1855 Luxemburg
T +352 271802-00
F +352 271802-11
luxembourg@gsk-lux.com



YOUR PERSPECTIVE.

GSK.DE | GSK-LUX.COM