

19. Wahlperiode

Vorlage – zur Kenntnisnahme –
(gemäß Artikel 50 der Verfassung von Berlin)

Entschließungsantrag im Bundesrat zur Änderung der Vorschriften zu den Vorkaufsrechten im Baugesetzbuch zum Schutz der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung

Der Senat von Berlin
- SBW IV C 21 / II W Jur -
Fernruf: 90139-4940/-4939

An das
Abgeordnetenhaus von Berlin

über Senatskanzlei - G Sen

V o r l a g e

- zur Kenntnisnahme -
des Senats von Berlin

gemäß Artikel 50 der Verfassung von Berlin

über den Entschließungsantrag im Bundesrat zur Änderung der Vorschriften zu den Vorkaufsrechten im Baugesetzbuch zum Schutz der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung

Der Senat legt gemäß Artikel 50 der Verfassung von Berlin nachstehende Vorlage dem Abgeordnetenhaus zur Kenntnisnahme vor:

Der Senat hat beschlossen, den im Wortlaut als Anlage beigefügten

Entschließungsantrag zur Änderung der Vorschriften zu den Vorkaufsrechten im Baugesetzbuch zum Schutz der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung

beim Bundesrat einzubringen.

A. Begründung:

In seinem Urteil vom 9. November 2021 hatte das Bundesverwaltungsgericht entschieden, dass die Ausübung des Vorkaufsrechts ausgeschlossen ist, wenn das Grundstück zum Ausübungszeitpunkt im Sinne der Sozialen Erhaltungssatzung regulär genutzt wird. Das Bundesverwaltungsgericht hatte die gesetzliche Vorschrift (hier § 26 Nr. 4 Alt. 2 des Baugesetzbuchs) so ausgelegt, dass es ausschließlich auf den Zustand zum Zeitpunkt des Verkaufs ankommt und nicht auf etwaige Absichten des Käufers in der Zukunft.

Das bedeutet, dass in Stadtteilen mit Milieuschutzsatzungen das gemeindliche Vorkaufsrecht nicht ausgeübt werden kann und mit Erwerbern auch keine sogenannten Abwendungsvereinbarungen geschlossen werden können, wenn nur zukünftige für Bewohnerinnen und Bewohner nachteilige Nutzungsabsichten der Erwerber als Begründung angeführt werden.

Aufgrund der Rechtsprechung verbleibt kein sinnvoller Anwendungsbereich in den sozialen Erhaltungsgebieten mehr für den Abschluss von Abwendungsvereinbarungen oder subsidiär die Ausübung von Vorkaufsrechten nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 des Baugesetzbuchs (BauGB). Denn anders als bisher dürfen die künftigen negativen Entwicklungen nicht mehr in die Entscheidung einbezogen werden.

Im Hinblick darauf ist im Koalitionsvertrag der Ampel-Koalition lediglich vorgesehen, zu prüfen, ob aus dem Urteil die Konsequenz zu ziehen ist, das Baugesetzbuch zu ändern.

Nach interner Auswertung der Urteilsgründe, die seit Mitte Dezember 2021 vorliegen, hält der Senat die zügige Änderung der Vorschriften für unumgänglich. Der Debatte im Deutschen Bundestag vom 28.01.2022 lässt sich entnehmen, dass die Bundesregierung jedoch vorrangig einen allgemeinen Prüfauftrag adressiert, ohne die Dringlichkeit einer vorgezogenen anlassbezogenen Änderung des Baugesetzbuchs für die städtischen Quartiere im Blick zu haben.

Nachdem der Berliner Antrag vom November 2021, zunächst zumindest § 26 Nr. 4 BauGB zu ändern, bisher im Bundesrat nicht abschließend behandelt wurde, können, nach Auswertung der Urteilsgründe, wie bereits erwartet, weitere Hinweise zur Änderung von Vorschriften des Baugesetzbuchs gegeben werden.

Die Dringlichkeit der Gesetzesänderung soll durch den beigefügten Entschließungsantrag im Bundesrat unterstrichen werden. Als besonders dringlich wird hierbei die Änderung von § 26 Nr. 4 BauGB angesehen. Die weiteren Vorschriften: §§ 27, 27a und auch § 89 BauGB könnten dann spätestens im Rahmen der anstehenden Städtebaurechtsreform angepasst werden.

Auf die gemeinsame Pressemitteilung der Regierenden Bürgermeisterin von Berlin, Franziska Giffey mit dem Ersten Bürgermeister der Freien und Hansestadt Hamburg, Dr. Peter Tschentscher, und dem Oberbürgermeister der Landeshauptstadt München, Dieter Reiter vom 26.1.2022 wird verwiesen.

(<https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2022/pressemitteilung.1171116.php>)

Berlin und Hamburg haben eine gemeinsame Entschließung erarbeitet, die in den Bundesrat eingebracht wird.

Nicht nur in Berlin sind große Teile der Bevölkerung auf bezahlbaren Wohnraum angewiesen. Gerade in den beliebten Innenstadtbereichen deutscher Großstädte kann nur noch punktuell nachverdichtet werden. Hier ist der Erhalt einer angemessenen Wohnraumversorgung im Bestand essentiell. Dies wird sowohl durch die Ausübung von Vorkaufsrechten zu meist zugunsten von städtischen Wohnungsbaugesellschaften als auch durch den Abschluss von Abwendungsvereinbarungen mit den Käufern erreicht.

Die Zahlen aus Berlin zeigen, dass sowohl die Zahl der Verkäufe von Wohn- und Geschäftshäusern als auch die Angebotsmieten (bei Neuvermietung) gegenüber dem Vorjahr deutlich zugenommen haben. Die Marktpräsenz von großen Immobilienunternehmen hat deutlich zugenommen, wie die angestiegene Zahl der Paketverkäufe zeigt.

Dies spiegelt sich auch in der Entwicklung der Bodenrichtwerte für unbebaute Grundstücke wider, die im - eher innerstädtisch vorzufindenden - Bereich einer zulässigen Bebauungsdichte von 2,0 bis 2,5 GFZ seit 2018 um fast 1.000 € je Quadratmeter gestiegen sind.

Teilmarkt	Anzahl der Verkäufe		Änderung um
	2020	2021	
Wohn- und Geschäftshäuser	886	981	11 %
davon in Paketen	42	69	

Veränderung der Angebotsmieten:

2020: Berlin insgesamt: 10,14 Euro/m²

2021: Berlin insgesamt: 10,55 Euro/m²

➤ Anstieg um 4 % bzw. 0,41 EUR/m²

Anstieg der durchschnittlichen Quadratmeterpreise aller endausgewerteten Kauffälle zu Mietwohnhäusern (auch mit gewerblichem Nutzungsanteil, bereinigt um eine sog. Ausreißer Eliminierung):

2020: 1.935 € pro m² wertrelevante Geschossfläche

2021: 2.170 € pro m² wertrelevante Geschossfläche

➤ Steigerung um +12 % innerhalb eines Jahres.

Auch die Zahlen zu den Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen in Berlin belegen den Druck auf die Bewohnerschaft in Ballungszentren:

Entwicklungen der Umwandlungen in Berlin (Anzahl der Wohnungen)

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
4.744	7.264	9.178	11.296	17.331	13.225	16.548	12.836	12.689	19.310

Quelle: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, Immobilienmarktberichte Berlin

Die Vorkaufsrechte in den sozialen Erhaltungsgebieten dienen dem Schutz der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung und müssen im Sinne des richtig verstandenen Allgemeinwohls abträgliche Veränderungen in der Zukunft verhindern. Daher muss das Vorkaufsrecht immer dann ausgeübt werden können, wenn ohne die Ausübung oder ohne den Abschluss einer entsprechenden Abwendungsvereinbarung mit dem Käufer zu befürchten ist, dass die Wohnbevölkerung verdrängt werden könnte. Die bisherige Praxis in Berlin und weiteren

Kommunen hatte sich vor dem Urteil bewährt und soll in naher Zukunft rechtssicher wieder aufgegriffen werden können.

Der Entschließungsantrag greift den Unterschied zwischen den verschiedenen Vorkaufsrechten in Zielsetzung und im Hinblick auf das Allgemeinwohlinteresse auf. Das Vorkaufsrecht ist ein Instrument, das geeignet ist, sowohl in Gebieten, die sich künftig verändern sollen, als auch in Erhaltungsgebieten, die im Wesentlichen unverändert bleiben sollen, erfolgreich angewendet werden kann. Die städtebaulich notwendige Entwicklung muss in den Erhaltungsgebieten sozialverträglich gestaltet werden.

Um dies im System der Vorkaufsrechte klar herauszustellen, müssen aber alle relevanten Vorschriften passgenau formuliert sein. Diese Differenzierung in der städtebaulichen Zielsetzung hat das Baugesetzbuch - auch mangels dringendem Handlungsbedarf zum Zeitpunkt der damaligen Reform Mitte der 80er-Jahre - gesetzestechnisch nur unvollständig übernommen.

B. Rechtsgrundlage:

Artikel 50 der Verfassung von Berlin

C. Auswirkungen auf die Gleichstellung der Geschlechter

Keine.

D. Kostenauswirkungen auf Privathaushalte und/oder Wirtschaftsunternehmen

Durch die Entschließung des Bundesrates entstehen unmittelbar keine Kosten.

E. Auswirkungen auf die Zusammenarbeit mit dem Land Brandenburg

Keine.

F. Auswirkungen auf den Haushaltsplan und die Finanzplanung:

Durch die Entschließung des Bundesrates entstehen unmittelbar keine Auswirkungen auf den Haushaltsplan und die Finanzplanung.

G. Auswirkungen auf den Klimaschutz:

Keine.

Berlin, den 22. März 2022

Der Senat von Berlin

Franziska Giffey

.....

Regierende Bürgermeisterin

Andreas Geisel

.....

Senator für Stadtentwicklung,
Bauen und Wohnen

Antrag

des Landes Berlin und der Freien und Hansestadt Hamburg

Entschließung des Bundesrates zur Änderung der Vorschriften zu den Vorkaufsrechten im Baugesetzbuch zum Schutz der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung

Die Regierende Bürgermeisterin von Berlin

Berlin, den März 2022

Der Erste Bürgermeister der Freien und Hansestadt Hamburg

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsidenten
Bodo Ramelow

Sehr geehrter Herr Präsident,

die Senate von Berlin und Hamburg haben beschlossen, den als Anlage mit Begründung beigefügten

Entschließungsantrag zur Änderung der Vorschriften zu den Vorkaufsrechten im Baugesetzbuch zum Schutz der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung

in den Bundesrat einzubringen.

Wir bitten Sie, die Vorlage gemäß § 36 Absatz 2 der Geschäftsordnung des Bundesrates auf die Tagesordnung der 1018. Sitzung des Bundesrates am 8. April 2022 zu setzen. Es wird sofortige Sachentscheidung beantragt.

Mit freundlichen Grüßen

Franziska Giffey
Dr. Peter Tschentscher

EntschlieÙung des Bundesrates zur Änderung der Vorschriften zu den Vorkaufsrechten im Baugesetzbuch zum Schutz der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung

Aufgrund des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts zu Vorkaufsrechten in sozialen Erhaltungsgebieten (BVerwG, Urteil vom 09.11.2021 – 4 C 1.20) ist der in vielen Kommunen jahrelang geübten Praxis, Vorkaufsrechte zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung auszuüben, weitgehend die Grundlage entzogen. Danach verbleibt kaum ein Anwendungsbereich mehr für den Abschluss von Abwendungsvereinbarungen oder subsidiär die Ausübung von Vorkaufsrechten nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 2. Alt. des Baugesetzbuchs (BauGB). Es handelt sich um eine bundesweite Problematik.

Zur Wiedernutzbarmachung des Instruments des kommunalen Vorkaufsrechts auf Basis sozialer Erhaltungssatzungen ist die zügige Anpassung des BauGB unumgänglich.

Der Bundesrat möge daher folgende EntschlieÙung fassen:

1. Der Bundesrat begrüÙt die im Koalitionsvertrag niedergelegten Ziele der Bundesregierung, das Baugesetzbuch (BauGB) mit der Intention zu novellieren, seine Instrumente noch effektiver und unkomplizierter anwenden zu können und diesbezüglich das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 9. November 2021 zum gemeindlichen Vorkaufsrecht in Gebieten einer Erhaltungssatzung (Milieuschutzsatzung) dahingehend zu prüfen, ob gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht.
2. Der Bundesrat vertritt die Auffassung, dass es angesichts der weiter steigenden Bodenrichtwerte, Grundstückskaufpreise, Mieten und Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen neben der Nachjustierung der Instrumente des Städtebaurechts, die der Bodenentwicklung und dem Wohnungsbau dienen, insbesondere auch eines starken und effektiven Instruments des Vorkaufsrechts in sozialen Erhaltungsgebieten bedarf. Es besteht gesetzgeberischer Handlungsbedarf, das wichtige Schutzinstrument des öffentlich-rechtlichen Vorkaufsrechts umgehend wieder nutzbar zu machen und durch schnelle Änderung der wesentlichen Vorschriften zu stärken.

3. Der Bundesrat vertritt ferner die Auffassung, dass der Genehmigungsvorbehalt für bauliche Maßnahmen und Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen in sozialen Erhaltungsgebieten (§ 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, Abs. 4 BauGB) für sich nicht allein ausreichend ist, um einen effektiven Schutz der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung und somit den Erhalt lebendiger, sozial ausgewogener städtischer Quartiere mit bezahlbaren Mieten zu gewährleisten.

4. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung vor diesem Hintergrund auf, schnellstmöglich einen Gesetzesentwurf in den Bundestag einzubringen, mit dem das BauGB umgehend so angepasst wird, dass das Vorkaufsrecht gemäß § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 2. Alt. BauGB ebenso wie die übrigen im BauGB verankerten Vorkaufsrechte von den Kommunen effektiv und zweckentsprechend geprüft und ausgeübt werden kann, und nicht als einziges Vorkaufsrecht des BauGB de facto leerläuft. Es muss von den Kommunen bei der Vorkaufsrechtsausübung maßgeblich berücksichtigt werden können, ob der Käufer eines Grundstücks in Zukunft erhaltungswidrige Nutzungsabsichten verfolgt.
Hierzu bedarf es einer sofortigen, zweckentsprechenden Änderung des § 26 Nr. 4 BauGB.

5. Ferner fordert der Bundesrat die Bundesregierung auf, spätestens im Zuge der kommenden Städtebaurechtsreform einen Gesetzesentwurf in den Bundestag einzubringen, mit dem gesetzlich klargestellt wird, dass im Rahmen von Abwendungsvereinbarungen gemäß § 27 BauGB und Verpflichtungserklärungen gemäß § 27a BauGB ebenfalls in die Zukunft gerichtete, ausschließlich an den Zielen und Zwecken der sozialen Erhaltungssatzung orientierte Verpflichtungen der Erwerber rechtssicher vereinbart werden können, die auch über das Programm des Genehmigungsvorbehalts des § 172 BauGB hinausgehen. Nur auf diesem Weg ist es möglich, den gebotenen Schutz der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung langfristig zu gewährleisten.

Begründung:

1. Rechtlicher Hintergrund

Aufgrund der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) kann das Vorkaufsrecht in sozialen Erhaltungsgebieten nicht mehr mit der Begründung ausgeübt werden, dass tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass der Käufer eines Grundstücks in Zukunft erhaltungswidrige Nutzungsabsichten verfolgen wird. Das Vorkaufsrecht ist nunmehr schon dann ausgeschlossen, wenn das Grundstück zum Zeitpunkt des Verkaufs entsprechend den Zielen und Zwecken der Erhaltungssatzung bebaut ist und genutzt wird. Mögliche zukünftige, zu einer Verdrängung der angestammten Wohnbevölkerung führende Entwicklungen sind nach der Rechtsprechung des BVerwG nicht ausreichend für eine Ausübung des kommunalen Vorkaufsrechts. Der Auslegung des Verwaltungsgerichts Berlin (VG 13 K 724.17 – Urteil vom 17. Mai 2018) und des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg (OVG 10 B 9.18 – Urteil vom 22. Oktober 2019) sowie der herrschenden Ansicht im juristischen Schrifttum, dass die Städte und Gemeinden bei ihrer Ausübungsentscheidung auch zukünftige Nutzungsabsichten der Erwerber entscheidend berücksichtigen dürfen, folgte das BVerwG somit nicht.

2. Besondere Zielsetzung sozialer Erhaltungssatzungen

Grundlage des Urteils des BVerwG ist eine formelle Auslegung des in Bezug auf Erhaltungssatzungen nicht sachgerecht formulierten Wortlauts des § 26 Nr. 4 BauGB. Das Baugesetzbuch sieht das Vorkaufsrecht der Gemeinde als Maßnahme zur Durchsetzung und Sicherung der Ziele bestimmter städtebaulicher Instrumente (wie z. B. von Bebauungsplänen, Sanierungs- und Erhaltungssatzungen) vor. Es ist dabei festzustellen, dass insbesondere die Regelung des § 26 BauGB, aber auch §§ 27, 27a und 89 BauGB, die bei Erlass des BauGB für alle Vorkaufsrechte des BauGB als Sammelnormen geschaffen wurden, der differenzierten Struktur der städtebaulichen Instrumente des besonderen Teils des BauGB nicht vollständig gerecht werden. Das Vorkaufsrecht in vor allem sozialen Erhaltungsgebieten ist insoweit eine Besonderheit, weil es - anders als die übrigen Vorkaufsrechtstatbestände des BauGB, die in der Regel auf eine Änderung des Status quo abzielen (so z. B. die Beseitigung städtebaulicher Missstände in einem Sanierungssatzungsgebiet oder der Erwerb eines Grundstücks zur Sicherung städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen) - den Erhalt des Status quo (Erhalt der Zusammensetzung der angestammten Wohnbevölkerung)

zum Ziel hat. Dies erfordert zwingend eine regulative Einwirkung auf künftige Entwicklungen in Form von (Unterlassungs-)Verpflichtungen der Erwerber gemäß der Ziele und Zwecke sozialer Erhaltungssatzungen. Auf diese Weise kann das Vorkaufsrecht in Erhaltungsgebieten primär im Rahmen von Abwendungen durch Bindungen des Käufers an die Ziele und Zwecke der sozialen Erhaltungssatzung dazu beitragen, negativen städtebaulichen Entwicklungen für die Geltungsdauer der jeweiligen Erhaltungssatzung vorzubeugen. Um die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung zu erhalten, dürfen die Wohngebäude nicht zum Spekulationsobjekt werden.

Diese Zieldifferenz zwischen städtebaulichen Maßnahmen, die auf eine Veränderung ausgerichtet sind und solchen, die den Status quo weitgehend erhalten wollen, ist in den Vorschriften zu den Vorkaufsrechten im BauGB bisher unzureichend zum Ausdruck gebracht.

Mit der letzten Novelle, dem Baulandmobilisierungsgesetz (BGBl. I 2021, Seite 1802), hat der Gesetzgeber bereits partielle Überarbeitungen vorgenommen, so dass deutlicher wird, dass für jedes Vorkaufsrecht in den §§ 24 und 25 BauGB spezifische Voraussetzungen und auch jeweils eigene Allgemeinwohlgründe und folgerichtig auch Ausschlussgründe gelten. Diesen Ansatz gilt es nach dem Urteil des BVerwG weiterzuführen.

3. Gesetzgeberischer Handlungsbedarf

Die umgehend notwendige Neuregelung des § 26 BauGB hat daher zu berücksichtigen, dass künftigen, den Erhaltungszielen abträglichen Entwicklungen durch die Ausübung des Vorkaufsrechts begegnet werden können muss. Ein Anhaltspunkt für solche Entwicklungen kann beispielhaft in überhöhten Kaufpreisen für Wohngebäude zu sehen sein, da unter Rentabilitätsaspekten für den neuen Eigentümer eine Aufwertung und/oder Verwertung des Grundstücks durch Luxusmodernisierungen und Wohnungseigentumsbildung mit anschließendem Abverkauf der Wohnungen naheliegt. Der bisherige, sehr allgemein für alle Vorkaufsrechte verfasste Ausschlussgrund des § 26 BauGB muss der oben beschriebenen besonderen Zielstellung der Erhaltungssatzung (Erhalt der angestammten Wohnbevölkerung) Rechnung tragen und sofort geändert werden, weil der Ausübung von Vorkaufsrechten derzeit der Boden entzogen ist.

Darüber hinaus muss - spätestens im Zuge der avisierten Städtebaurechtsreform - in §§ 27 und 27a BauGB ergänzend klargestellt werden, dass die Käufer von Grundstücken in den sozialen Erhaltungsgebieten sich zur Abwendung des kommunalen Vorkaufsrechts für die Zukunft in Form von verbindlichen Rechtspflichten dazu bekennen müssen, die Ziele des Erhaltungsrechts einzuhalten. Diese Rechtspflichten spiegeln nicht nur die Genehmigungstatbestände des § 172 BauGB wider, sondern müssen darüber hinausgehen können. Der erforderliche Schutz der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung kann hierdurch langfristig und effektiv umgesetzt werden. Damit trägt die Abwendungsvereinbarung dazu bei, die Verdrängung von Haushalten zu vermeiden. Sie gewährleisten somit die langfristige Sicherung der Wohngebäude zu fairen Bedingungen in den zumeist angespannten Wohnungsmärkten der sozialen Erhaltungsgebiete.