

19. Wahlperiode

Mitteilung – zur Kenntnisnahme –

Wahrnehmung von Vorkaufsrechten

14. Sitzung des Abgeordnetenhauses von Berlin am 23.06.2022

Drucksache 19/0400 (A.16) – Auflagen zum Haushalt 2022/2023

Der Senat von Berlin
SBW - IV C 21
Tel.: (030) 90139-4939

An das

Abgeordnetenhaus von Berlin

über Senatskanzlei - G Sen -

Mitteilung
-zur Kenntnisnahme -

über

Wahrnehmung von Vorkaufsrechten

14. Sitzung des Abgeordnetenhauses von Berlin am 23.06.2022
Drucksache Nr. 19/0400 (A.16) - Auflagen zum Haushalt 2022/2023

Der Senat legt nachstehende Mitteilung dem Abgeordnetenhaus zur Besprechung vor.

Das Abgeordnetenhaus hat in seiner Sitzung am 23.06.2022 Folgendes beschlossen:

„Der Senat wird aufgefordert, jährlich zum 30. April einen Bericht über die Wahrnehmung von Vorkaufsrechten unter Berücksichtigung folgender Aspekte zuzuleiten:

- Wie viele Anträge auf Wahrnehmung des Vorkaufrechts wurden geprüft bzw. ausgeübt?
- Wie viele Vorkaufsrechtsfälle sind aktuell vor Gericht anhängig, bei wie vielen davon beziehen sich die Kläger auf das Urteil BVerwG 4 C 1.20?
- Wie viele Abwendungsvereinbarungen wurden geschlossen?
- Wie viele Abwendungsvereinbarungen wurden nach o.g. Urteil angefochten? Wie viele diesbezügliche Fälle finden sich mit welchem Verfahrensstand vor Gericht?
- Wie viel Wohnraum wurde gesichert?

- Welche Ausweisung von Milieuschutzgebieten bzw. soziale Erhaltungssatzungen gibt es?
- Wie ist der aktuelle Stand bzgl. der Wiedernutzbarmachung des Vorkaufsrechtes durch den Bund?“

Hierzu wird berichtet:

6. Bericht über die Wahrnehmung von Vorkaufsrechten (Berichtszeitraum: 01.01. bis 31.12.2022)

I. Einleitung

Der 6. Bericht behandelt den Zeitraum vom 01.01. bis 31.12.2022 („Berichtszeitraum“). Untersucht wird die Entwicklung von Vorkaufsrechten in sozialen Erhaltungsgebieten im Sinne des § 172 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB. Öffentlich-rechtliche Vorkaufsrechte nach anderen Vorschriften werden nicht berücksichtigt. Für die einführenden Erläuterungen zum Instruments des Vorkaufsrecht wird auf den 1. Bericht verwiesen, der die Entwicklung in den Jahren 2015 bis 2017 umfasst (Drucksache 18/0972). Für die Entwicklung über die Berichtsjahren bis 2021 wird ergänzend auf die Berichte 2 bis 5 verwiesen (Drucksachen 18/1914, 18/2649, 18/3638, 19/0363).

Die Anzahl der sozialen Erhaltungsgebiete ist im Berichtszeitraum um zwei auf 74 angestiegen. Die kontinuierliche Prüfung und Ausweisung neuer Gebiete zeigt, dass das soziale Erhaltungsrecht weiterhin von sehr hoher Relevanz für die Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung ist.

Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zu den Vorkaufsrechten (Urteil vom 09.11.2021 - 4 C 1.20) hat im Berichtszeitraum seine volle Wirkung gezeigt. Es gab kaum Prüffälle, es wurden keine Vorkaufsrechte ausgeübt und auch nur einige wenige Abwendungen kamen zustande. Ferner wurde eine Vielzahl von Abwendungen seitens der jeweiligen Grundstückseigentümer für nichtig erklärt und/oder gekündigt. Das Land Berlin geht weiterhin von der Wirksamkeit dieser Abwendungen aus. Somit wird die Aussage des Urteils, dass ein gesetzlich intendierter Anwendungsbereich für das Vorkaufsrecht in sozialen Erhaltungsgebieten verbleibe und dieses daher nicht leerlaufe (Rn. 28 des Urteils) in der Praxis nicht bestätigt. Es verbleibt aufgrund des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts kein sinnvoller Anwendungsbereich.

Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

- II. Entwicklung der sozialen Erhaltungsgebiete
- III. Prüffälle
- IV. ausgeübte Vorkaufsrechte
- V. Abwendungsfälle
- VI. durch Vorkauf und Abwendung gesicherter Wohnraum
- VII. Auswirkungen des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts und der aktuelle Stand der Wiedernutzbarmachung des Vorkaufsrechts durch den Bundesgesetzgeber sowie
- VIII. Fazit mit Ausblick.

II. Entwicklung der sozialen Erhaltungsgebiete

Die Zahl der sozialen Erhaltungsgebiete ist im Jahr 2022 von 72 auf 74 gestiegen. Neu hinzugekommen sind zwei Gebiete in Mitte. Dies verdeutlicht, dass die von Verdrängung betroffenen Gebiete weiterhin zunehmen. Daher ist es wichtig, dass die Bezirke die Zielsetzungen des sozialen Erhaltungsrechts konsequent verfolgen und auf diesem Weg die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung eines Gebiets vor unerwünschten Veränderungen schützen. Das soziale Erhaltungsrecht ermöglicht, neben den mietrechtlichen Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs, nicht notwendige Modernisierungen unmittelbar und damit einhergehende Mietsteigerungen mittelbar zu verhindern oder zu begrenzen. Die Bezirke evaluieren fortlaufend, ob weitere Berliner Kieze unter den Schutz des sozialen Erhaltungsrechts gestellt werden können. Somit gibt es weiterhin zehn Anwenderbezirke mit sozialen Erhaltungsverordnungen. Die Bezirke Steglitz-Zehlendorf und Marzahn-Hellersdorf haben weiterhin keine sozialen Erhaltungsverordnungen erlassen. Die neu hinzugekommenen Gebiete sind im Anhang fett gedruckt dargestellt.

Abbildung 1: Entwicklung der sozialen Erhaltungsgebiete 2015 bis 2022

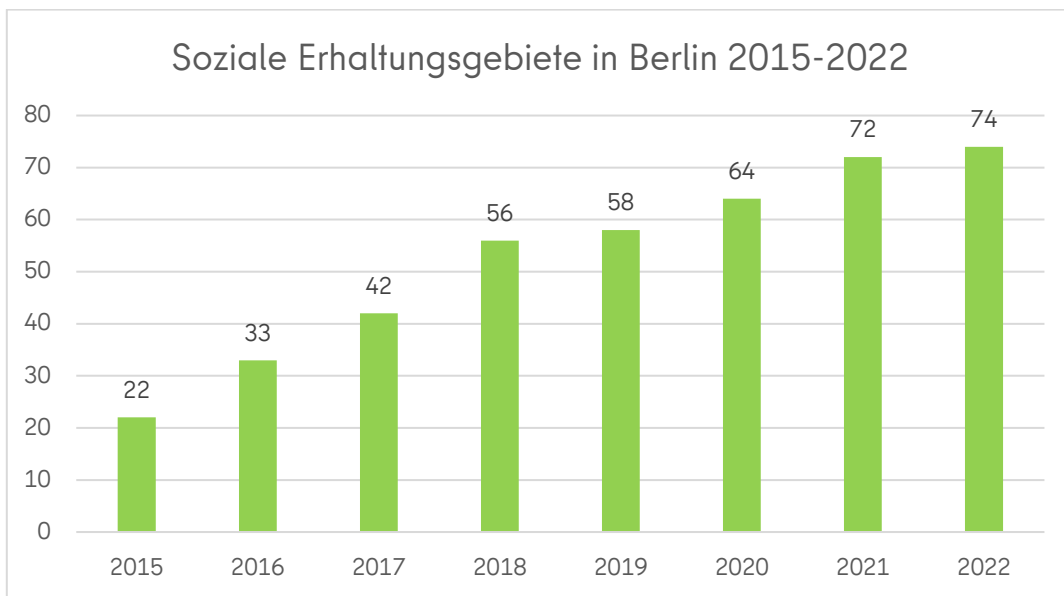
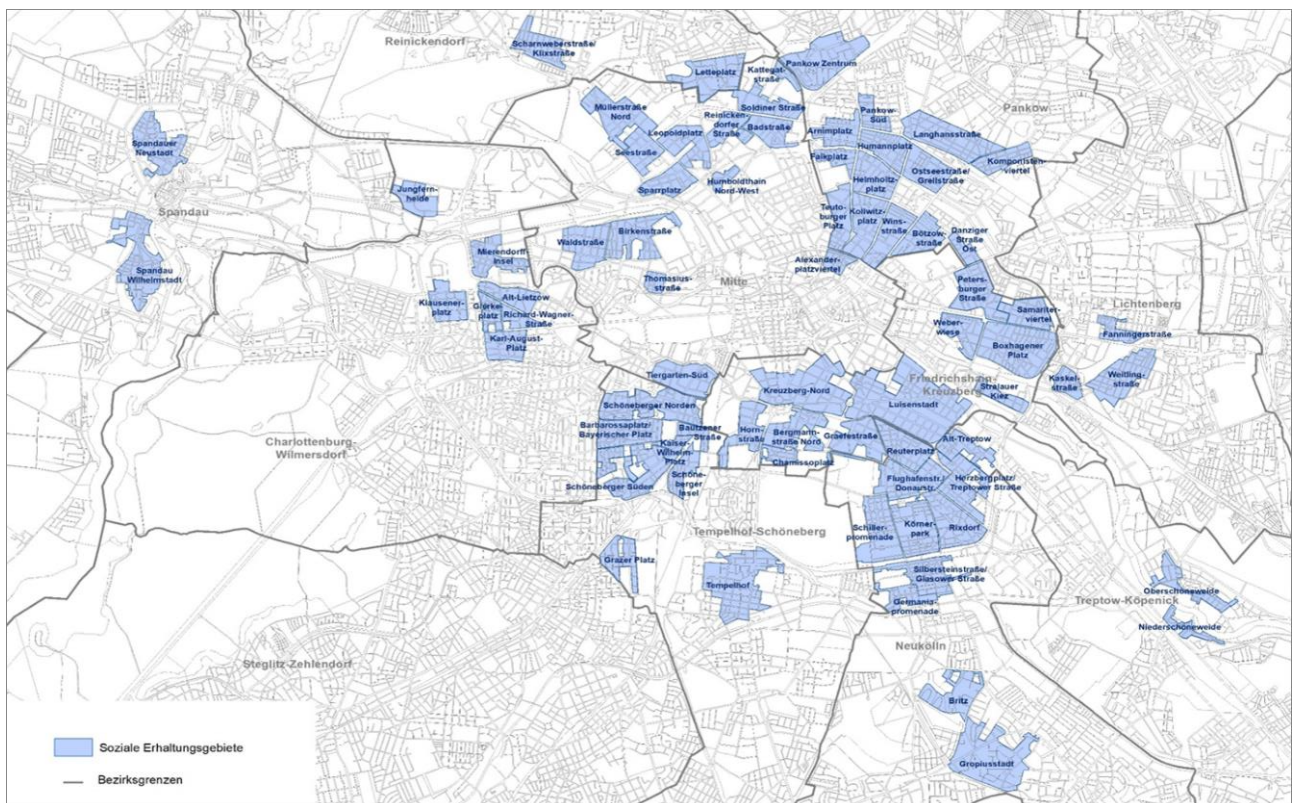


Abbildung 2: räumliche Verteilung der 74 sozialen Erhaltungsgebiete (Stand: 27.11.2022).



III. Prüffälle

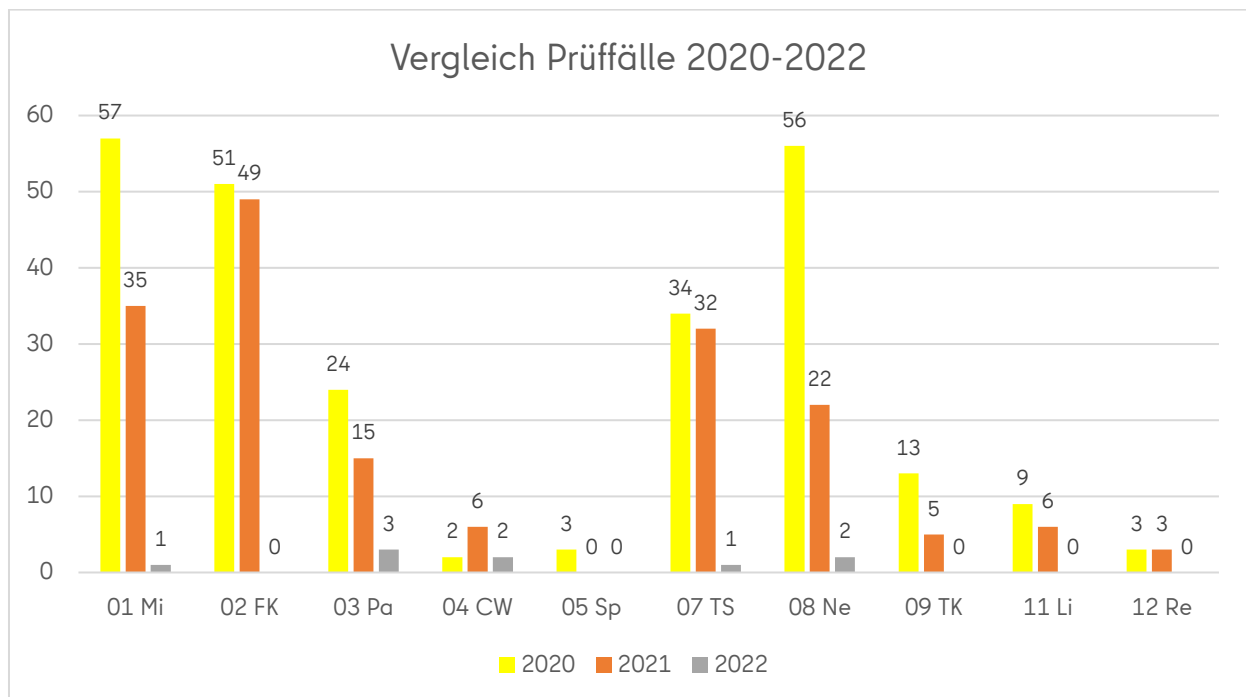
Wird in einem sozialen Erhaltungsgebiet ein Grundstück verkauft, prüft der Bezirk die Ausübung des Vorkaufsrechts. Vorrangig ist dabei, entsprechend der gesetzlichen Vorgabe, die Abwendung des Vorkaufs, sofern sich der Käufer verbindlich verpflichtet, die Ziele der jeweiligen Erhaltungsverordnung einzuhalten.

Die für die Auswertung benötigten Daten werden von den Bezirken erhoben und zur Verfügung gestellt. Als Prüffälle gelten sowohl die ausgeübten Vorkaufsrechte, die Abwendungsfälle als auch die Verfahren, die ergebnislos beendet werden. Berücksichtigt werden nur die Fälle, die gemäß dem Konzept für die Nutzung von Vorkaufsrechten nach positiver Vorprüfung und Erstellung eines Verkehrswertgutachtens bzw. Durchführung einer belastbaren Verkehrswerteinschätzung das weitere Prüfverfahren durchlaufen haben. Unberücksichtigt bleiben Grundstücke, bei denen die Ausübung gesetzlich ausgeschlossen (z.B. beim Verkauf an den Ehegatten) oder tatsächlich nicht sinnvoll ist (Grundstücke, deren Bebauung nur wenige Wohnungen aufweisen). Angesichts der hohen Zahl der Erhaltungsgebiete und Vielzahl von Verkäufen ist eine solche Vorprüfung notwendig, um die in den Bezirken knappen Ressourcen auf die Fälle zu richten, bei denen die Ziele des sozialen Erhaltungsrechts möglichst umfassend erreicht werden können.

Nicht berücksichtigt sind ferner die Fälle, bei denen nach näherer Prüfung die durch das Bundesverwaltungsgericht zu § 26 Nr. 4 BauGB aufgestellten Grundsätze nicht vorliegen. Aufgrund der Rechtsprechung kann das Vorkaufsrecht in sozialen Erhaltungsgebieten nämlich 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 den Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts nicht ausreichend für eine Ausübung des kommunalen Vorkaufsrechts.

Im Berichtszeitraum hat es daher nur 9 Prüffälle gegeben (im Vergleich: 2017: 45; 2018: 183; 2019: 157; 2020: 252; 2021: 177).

Abbildung 3: Prüffälle in den Bezirken 2022 und Vergleich Prüffälle 2020 und 2021



Lediglich in Mitte, Pankow, Charlottenburg-Wilmersdorf, Tempelhof-Schöneberg und Neukölln sind noch einige wenige Prüffälle zu verzeichnen. Maßgeblich für den massiven Rückgang ist das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, da in fast allen potentiellen Prüffällen (113) die Ausübung des Vorkaufsrechts bzw. der Abschluss einer Abwendungsvereinbarung von vornherein ausgeschlossen war. Diese Fälle sind in Abbildung 3 daher nicht berücksichtigt. Einige Bezirke nehmen aufgrund des Urteils keine Prüfungen mehr vor.

IV. Ausgeübte Vorkaufsrechte gemäß § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BauGB

Im Berichtszeitraum konnte in keinem Bezirk ein Vorkaufsrecht ausgeübt werden (Im Vergleich: 2020: 16; 2021: 13; jeweils bereinigt um nachträglich aufgehobene Ausübungsbescheide).

Im Berichtszeitraum erlangte kein Vorkaufsrechtsbescheid Rechts- bzw. Bestandskraft (betrifft Ausübungsfälle aus den Jahren 2015 bis 2021). Insgesamt haben nach aktuellen Angaben der Bezirke 2015 bis 2022 81 Ausübungsbescheide Bestandskraft erlangt.

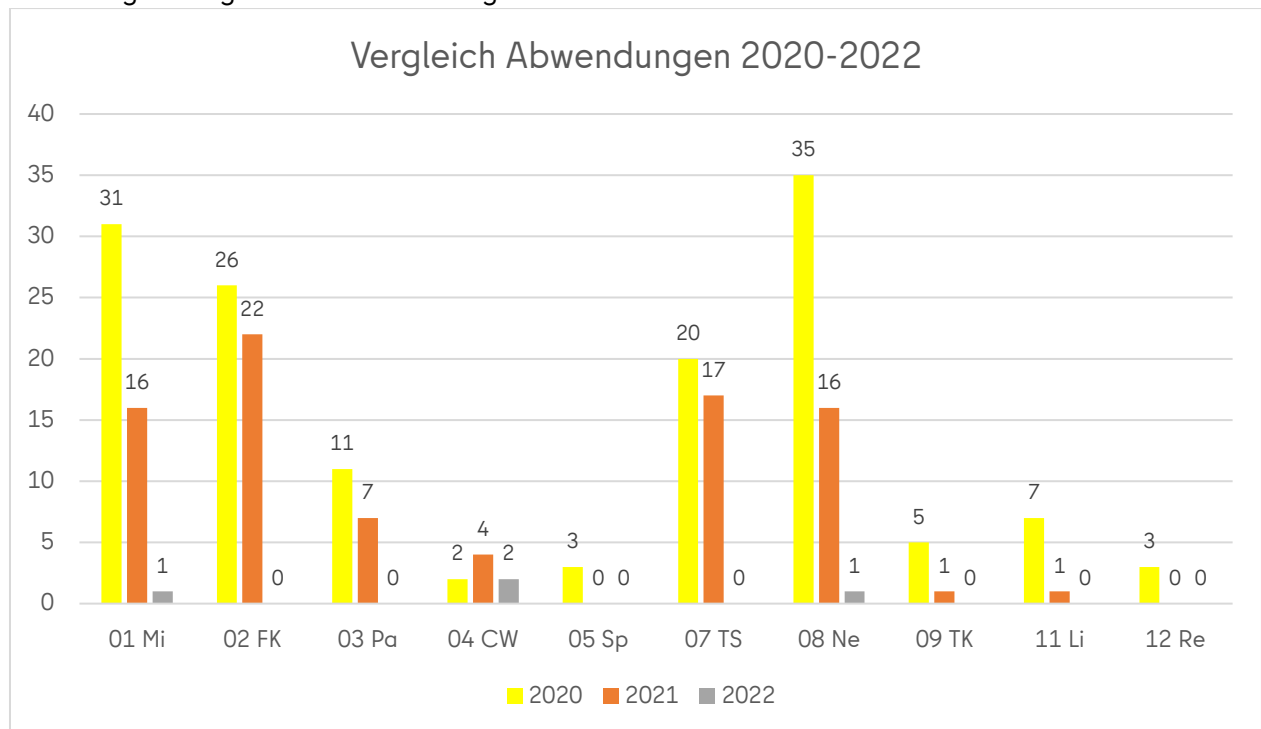
Nach Kenntnis des Senats mussten die Bezirke insgesamt 16 Ausübungsbescheide, die zum Zeitpunkt des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts noch nicht bestandskräftig waren (Widerspruchs- oder Klageverfahren), nachträglich aufheben. Offene Widerspruchs- bzw. Klageverfahren zu ausgeübten Vorkaufsrechten gibt es nicht mehr.

V. Abwendungsfälle: § 27 BauGB

Sofern der Käufer eines Grundstücks in der Lage ist, das Grundstück entsprechend den Zielen der Erhaltungsverordnung zu nutzen und sich hierzu im Wege einer Abwendung des Vorkaufsrechts verpflichtet, kann ein Vorkaufsrecht nicht ausgeübt werden.

Im Berichtszeitraum gab es berlinweit nur vier Abwendungsfälle in den Bezirken Mitte, Charlottenburg-Wilmersdorf und Neukölln (im Vergleich: 2020: 143; 2021: 84). Ein Abwendungsfall wurde bereits von einem früheren Eigentümer abgeschlossen und vom Käufer übernommen. Die nachfolgende Abbildung 4 zeigt die Abwendungsfälle im Berichtszeitraum in den einzelnen Bezirken im Vergleich zu den Jahren 2020 und 2021. Berücksichtigt sind alle Abwendungen im weiteren Sinne, also einseitige Abwendungserklärungen und vertragliche Abwendungsvereinbarungen. Es wird diesbezüglich nicht differenziert, sondern es werden alle Abwendungen erfasst. Denn die Zielrichtung und das Ergebnis im Hinblick auf das jeweilige Vorkaufsrecht unterscheiden sich nicht. Beide Möglichkeiten sind als grundsätzlich gleichwertig und durch das Gesetz als zulässig anzusehen. Vorzugswürdig sind allerdings zweiseitige Abwendungsvereinbarungen. Maßgeblich ist das Datum des Abschlusses bzw. der Abgabe der Erklärung.

Abbildung 4: Vergleich der Abwendungsfälle 2020-2022



VI. Gesicherter Wohnraum

Im Berichtszeitraum wurden durch Abwendung lediglich 45 Wohnungen „gesichert“ (im Vergleich: 2020: 4.061 und 2021: 2.350). Zwei der Grundstücke, für die im Berichtszeitraum eine Abwendung erzielt werden konnte, waren unbebaut.

VII. Auswirkungen des BVerwG-Urteils auf die Abwendungen und Wiedernutzbarmachung des Vorkaufsrechts in sozialen Erhaltungsgebieten

Insgesamt 70 Abwendungen wurden von den jeweiligen Eigentümern für nichtig erklärt bzw. gekündigt. Das sind immerhin rund 18 % aller Abwendungen, die in sozialen Erhaltungsgebieten seit 2015 erzielt werden konnten. Begründet wurde dies mit dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts. Das Land Berlin geht davon aus, dass die angegriffenen Abwendungen weiterhin wirksam sind. Diesbezüglich befinden sich 15 Fälle im erstinstanzlichen Klageverfahren vor dem Verwaltungsgericht. Ein Urteil liegt bisher in keinem Fall vor.

Die Zahlen verdeutlichen, dass aufgrund des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts der in vielen Kommunen jahrelang geübten Praxis, in sozialen Erhaltungsgebieten Vorkaufsrechte zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung auszuüben, weitgehend die Grundlage entzogen wurde. Es gibt kaum Fälle, für die ein Vorkaufsrecht überhaupt zu prüfen ist. Gerade in den Innenstadtbereichen kann nur noch wenig nachverdichtet werden. Hier ist daher der Erhalt einer angemessenen Wohnraumversorgung im Bestand um so dringlicher. Speziell in sozialen Erhaltungsgebieten sind Vorkaufsrechte ein wichtiges Instrument, um die Wohnbevölkerung vor Verdrängung zu schützen und spekulativen Grundstücksgeschäften entgegenzuwirken.

Um die Vorkaufsrechte wieder zweckentsprechend anwenden zu können, muss das Baugesetzbuch geändert werden. Insbesondere bedarf es einer Anpassung des § 26 Nr. 4 BauGB (Ausschlussbestand). Das Land Berlin setzt sich vehement für die nötigen Änderungen des Baugesetzbuchs ein. Das Gesetzgebungsverfahren befindet sich allerdings nach wie vor in der Ressortabstimmung auf Bundesebene.

VIII. Fazit

Die Fakten verdeutlichen, dass das Instrument des Vorkaufsrechts in sozialen Erhaltungsgebieten seit der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts trotz anderslautender Urteilsbegründung faktisch nicht mehr nutzbar ist und ins Leere läuft. In angespannten Wohnungsmärkten mit steigenden Mieten kann das Vorkaufsrecht einen Beitrag zum Schutz der Gebietsbewohnerschaft leisten. Die Änderung des

Baugesetzbuches durch den Bundesgesetzgeber ist daher unverzichtbar und geboten, um die bis zum Urteil gängige Praxis fortführen zu können.

Wir bitten, den Beschluss damit als erledigt anzusehen.

Berlin, den 18.04.2023

Der Senat von Berlin

Franziska G i f f e y

.....

Regierende Bürgermeisterin

Andreas G e i s e l

.....

Senator für
Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen

Anhang

Prüffälle/Vorkaufsfälle/Abwendungen in den 74 sozialen Erhaltungsgebieten 2022 (zur besseren Übersichtlichkeit sind nur die neuen Erhaltungsgebiete sowie Gebiete aufgeführt, in denen Prüffälle und/oder Abwendungen zu verzeichnen sind)

| Bezirk | Soziales Erhaltungsgebiet | Prüffälle 2022 | Vorkauf (§ 24 BauGB) 2022 | Abwendung (§ 27 BauGB) 2021 | Gesicherte Wohnungen | | |
|---------------------------|---------------------------------------|----------------|---------------------------|-----------------------------|----------------------|-----------|-----------|
| | | | | | Vorkauf | Abwendung | Gesamt |
| Mitte | Birkenstraße | 1 | 0 | 1 | 0 | 23 | 23 |
| | Müllerstraße Nord | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | Badstraße | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Summe | | 1 | 0 | 1 | 0 | 23 | 23 |
| Pankow | Komponistenviertel | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Summe | | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Charlottenburg-Wilmersdor | Klausenerplatz | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| | Alt-Lietzow | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| Summe | | 2 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 |
| Tempelhof-Schöneberg | Schöneberger Norden | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Summe | | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Neukölln | Schillerpromenade | 1 | 0 | 1 | 0 | 22 | 22 |
| | Silbersteinstraße/ Glasower Straße | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Summe | | 2 | 0 | 1 | 0 | 22 | 22 |
| Gesamt | | 9 | 0 | 4 | 0 | 45 | 45 |