

Mehr Rechte für Kommunen

Vorkaufsrechte breiten sich trotz gerichtlichen Dämpfers aus

Wegen eines Urteils prüft die neue Koalition den „gesetzgeberischen Handlungsbedarf“ bei Vorkaufsrechten. Kommunen können von solchen immer häufiger Gebrauch machen.



© dpa

Blick auf das Bundesverwaltungsgericht in Leipzig.

Grundstückskäufer und Investoren treibt die Sorge um, gerade erst erworbene Grundstücke wieder an Gemeinden zu verlieren, weil diese innerhalb der ihr zustehenden Dreimonatsfrist ihr gesetzliches Vorkaufsrecht ausüben. Das Baulandbeschaffungsgesetz aus dem Jahr 1953 sah sogar die Möglichkeit einer Enteignung zur „Förderung des Wohnungsbaues“ und „zur Verbindung breiter Volksschichten mit dem Grund und Boden im Rahmen einer geordneten Bebauung“ vor. Gegenüber einer Enteignung ist die Ausübung eines gemeindlichen Vorkaufsrechts nach den Bestimmungen des Baugesetzbuches durchaus das mildere Mittel. Immerhin kann die Gemeinde dem Verkäufer den von ihm geforderten Kaufpreis bezahlen, um sich Bauland zu beschaffen. Oder der Verkäufer kann das Grundstück zumindest behalten, wenn die Gemeinde nur den Verkehrswert zahlen will. Im in den letzten Jahren immer härter ausgetragenen Kampf um das Bauland geht am Ende regelmäßig der private Käufer leer aus, wenn eine Gemeinde von den ihr zustehenden Vorkaufsrechten Gebrauch macht und der Käufer dies klaglos akzeptiert.

Die Fälle, in denen Gemeinden auf der Grundlage des Baugesetzbuchs Vorkaufsrechte ausüben können, wurden zuletzt durch das Baulandmobilisierungsgesetz vom 14. Juni 2021 auf die sogenannten „Problem- oder Schrott-Immobilien“ ausgeweitet. Zum einen haben die Gemeinden nun die Möglichkeit, ein Vorkaufsrecht auch in Gebieten auszuüben, wenn in diesen ein städtebaulicher Missstand vorliegt oder wenn bestehende einzelne bauliche Anlagen einen Missstand aufweisen. Die Grundstücke müssen sich dadurch aber erheblich nachteilig auf das soziale oder städtebauliche Umfeld auswirken. Dies kann sich

beispielsweise aus dem baulichen Zustand oder aus einer der öffentlichen Sicherheit und Ordnung widersprechenden Nutzung ergeben. Zum anderen können die Gemeinden jetzt an brachliegenden – und, wenn ein Bebauungsplan nicht besteht, sogar an unbebauten – Grundstücken durch Satzung ihr Vorkaufsrecht begründen, wenn diese vorwiegend mit Wohngebäuden bebaut werden können. Allerdings muss es sich für dieses neue Satzungs-Vorkaufsrecht zusätzlich um Flächen innerhalb eines „Gebietes mit einem angespannten Wohnungsmarkt“ handeln, welches die jeweilige Landesregierung mit einer gesonderten Rechtsverordnung vorab festgelegt haben muss. Hamburg hat eine derartige, landesweit geltende Rechtsverordnung bereits am 13. Juli 2021 erlassen, Berlin am 16. November 2021, weitere Landesregierungen werden hier kurzfristig nachziehen.

Mit dem Baulandmobilisierungsgesetz wurden die gemeindlichen Vorkaufsrechte des Baugesetzbuches um „Problem- oder Schrott-Immobilien“ und Brachflächen aber nur erweitert. Die auch sonst schon bestehenden Vorkaufsrechte, beispielsweise für Grundstücke sogar im Außenbereich oder in Erhaltungsgebieten, dürfen von Käufern und Investoren nach wie vor nicht übersehen werden. Der Ausübung eines Vorkaufsrechts in Gebieten zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung – also soziale Erhaltungsgebiete für sogenannten „Milieuschutz“ – hat das Bundesverwaltungsgericht mit seinem Urteil vom 9. November 2021 allerdings enge Grenzen gesetzt. Die bisherige rechtswidrige Praxis des Landes Berlin, die immerhin 71 Milieuschutzgebiete mit mehr als 984 000 Menschen betrifft, wurde damit zunächst beendet. Das 2017 von der Senatsverwaltung aufgestellte „Konzept für die Nutzung von Vorkaufsrechten nach dem Baugesetzbuch in Berlin“ zielte mit der Androhung, das Vorkaufsrecht auszuüben, darauf ab, die Kaufvertragsparteien zum Abschluss einer Abwendungsvereinbarung zu drängen. Mit dieser stellten die Privaten dann „freiwillig“ die Einhaltung der Erhaltungsziele, vor allem den Mieterschutz, sicher. Allerdings ist ein Vorkaufsrecht gesetzlich von vornherein ausgeschlossen, und es kommt daher auch keine Abwendungsvereinbarung in Betracht, wenn das Grundstück schon entsprechend den Zielen und Zwecken der städtebaulichen Maßnahme – dem Erhalt der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung – bebaut ist und genutzt wird. Das Bundesverwaltungsgericht entschied, dass es dabei auf eine etwaige, sich später vielleicht auswirkende erhaltungswidrige Nutzungsabsicht des Käufers nicht ankommt, sondern nur auf die aktuellen tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse im Zeitpunkt der geplanten Ausübung des Vorkaufsrechts. Die Unterstellung, dass von einem Käufer grundsätzlich nicht erwartet werden könne, dass er sich an das Ziel, die Zusammensetzung der Bevölkerung zu erhalten, hält, sei daher irrelevant. Bereits getroffene Abwendungsvereinbarungen können damit nichtig, kündbar oder zumindest anzupassen sein.

Zu erwarten ist, dass die Gemeinden trotz solcher Dämpfer von Vorkaufsrechten vermehrt Gebrauch machen. Der Koalitionsvertrag „Mehr Fortschritt wagen“ gibt hierfür erste städtebaupolitische Rückendeckung: „Zusätzliche Bauflächen“ sollen „mobilisiert“ werden. Die Regierungskoalition wird prüfen, ob sich aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zur Vorkaufsrechtsausübung in Milieuschutzgebieten „gesetzgeberischer Handlungsbedarf“ ergibt. Geprüft wird auch die „Einführung eines Innenentwicklungsmaßnahmegebiets“, nach dessen bisherigem Entwurf die Enteignung Bauunwilliger für die Umsetzung von Wohnungsbau möglich sein sollte. Es dürfte zudem nur eine Frage der Zeit sein, bis auch Share Deals den Vorkaufsrechten unterworfen werden.

Frank-Florian Seifert ist Rechtsanwalt der Kanzlei GSK Stockmann in Berlin.