

Das gemeindliche Vorkaufsrecht im Geltungsbereich von Erhaltungssatzungen – Rechtsprechung, politischer Diskurs und die Folgen für die Transaktionspraxis

Dr. Christoph Mönig,
Michael Peter

Bei einer Grundstückstransaktion muss stets das Bestehen von etwaigen Vorkaufsrechten im Blick behalten werden. Neben den in der Praxis anzutreffenden privatrechtlichen Vorkaufsrechten ergeben sich Vorkaufsrechte regelmäßig aus dem öffentlichen Recht. Letztere berechnen typischerweise die jeweilige Gemeinde oder Stadt, innerhalb derer das Grundstück belegen ist, unter gewissen Bedingungen zum Vorkauf.

Im besonderen Fokus steht derzeit das allgemeine gemeindliche Vorkaufsrecht an Grundstücken im Geltungsbereich von sogenannten Erhaltungssatzungen nach § 24 Abs. 1 Nr. 4 Var. 2 des Baugesetzbuchs (BauGB), die häufig im Zentrum von Metropolregionen vorzufinden sind. Besonders aktuell ist die Problematik, weil die Voraussetzungen dieser Variante des gemeindlichen Vorkaufsrechts Gegenstand der aktuellen höchstrichterlichen Rechtsprechung und des politischen Diskurses sind. Bevor darauf im Einzelnen eingegangen wird, sollen zunächst der rechtliche Grundmechanismus eines Vorkaufsrechts und dessen Rechtsfolgen angerissen werden.

Kurzüberblick: der Vorkauf und die daran beteiligten Parteien

Schließt ein Verkäufer mit einem Käufer („**Erstkäufer**“) einen notariellen Kaufvertrag über ein Grundstück („**Erstkaufvertrag**“) und besteht an diesem Grundstück ein Vorkaufsrecht, löst der Abschluss des Erstkaufvertrags einen sogenannten Vorkaufsfall aus. Übt nun der Vorkaufsberechtigte sein Vorkaufsrecht wirksam aus, entsteht durch die Ausübung automatisch ein mit dem Erstkaufvertrag grundsätzlich inhaltsgleicher weiterer Kaufvertrag („**Zweitkaufvertrag**“).

Da der Verkäufer sein Grundstück nicht gleichzeitig an zwei verschiedene Käufer übertragen kann, sollte er sich im Erstkaufvertrag für den Fall der Ausübung eines Vorkaufsrechts ein Rücktrittsrecht vorbehalten. Nach Vorkaufsausübung erwirbt der Vorkaufsberechtigte das

Grundstück vom Verkäufer im Wege des Vollzugs des Zweitkaufvertrags.

Das Vorkaufsrecht nach § 24 BauGB

Insbesondere: Grundstücke im Geltungsbereich von Erhaltungssatzungen

Die Einzelheiten zu den öffentlich-rechtlichen Vorkaufsrechten ergeben sich insbesondere aus den §§ 24 bis 28 BauGB. § 24 Abs. 1 BauGB enthält einen Katalog mit verschiedenen Fallgestaltungen, in denen ein allgemeines Vorkaufsrecht besteht. Diese knüpfen in der Regel daran, dass das Grundstück im Geltungsbereich einer gemeindlich aufgestellten Satzung mit besonderen Festsetzungen (zum Beispiel eines Bebauungsplans) liegt oder sonst für öffentliche Zwecke benötigt wird (zum Beispiel den Hochwasserschutz). Durch Ausübung des Vorkaufsrechts kann die Gemeinde das Grundstück im Verkaufsfalle letztlich an sich ziehen und so sicherstellen, dass die bauleitplanerischen Ziele oder sonstigen öffentlichen Interessen gewahrt bleiben bzw. umgesetzt werden.

In jüngerer Zeit hat das allgemeine Vorkaufsrecht nach § 24 Abs. 1 Nr. 4 Var. 2 BauGB besondere Aufmerksamkeit erfahren. Es besteht, wenn das verkaufte Grundstück im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung liegt. Solche Satzungen „zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung“ (§ 172 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB) sind in den vergangenen Jahren insbesondere von den deutschen Großstädten beschlossen worden, allen voran Berlin, Hamburg und München. Sie dienen vorwiegend dem Schutz der ansässigen Wohnbevölkerung vor Verdrängung wegen hoher Wohnraumkosten, etwa infolge von „Luxus“-Modernisierungen.

Gleichzeitig mit der zunehmenden Aufstellung von Erhaltungssatzungen machten die Städte vermehrt von ihrem dadurch begründeten Vorkaufsrecht Gebrauch, um die Ziele der Erhaltungssatzung zu verwirklichen. Teilweise wurde den Käufern im Vorfeld zur Abwendung der Vorkaufsausübung angeboten, eine sogenannte

„Abwendungsvereinbarung“ zu unterzeichnen, in der sich der jeweilige Käufer gegenüber der vorkaufsberechtigten Gemeinde vertraglich zur Einhaltung gewisser Ziele der Erhaltungssatzung verpflichtete, insbesondere in Gestalt eines Verzichts auf überbordende Mieterhöhungen und gentrifizierende Modernisierungen.

Ausübungsvoraussetzungen und Ausschlüsse

Nur weil ein Grundstück im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung liegt, folgt daraus aber noch nicht automatisch, dass die Gemeinde ein Vorkaufsrecht ausüben kann. Wichtig sind insbesondere zwei weitere Hürden: Zum einen darf das Vorkaufsrecht nur ausgeübt werden, wenn das Wohl der Allgemeinheit dies rechtfertigt (§ 24 Abs. 3 S. 1 BauGB). Zum anderen kann die Ausübung des Vorkaufsrechts nach § 26 BauGB von vornherein ausgeschlossen sein.

Besonders bedeutsam mit Blick auf das Vorkaufsrecht im Geltungsbereich von Erhaltungssatzungen ist der Ausschlussgrund nach § 26 Nr. 4 BauGB. Danach ist die Ausübung des Vorkaufsrechts ausgeschlossen, wenn das Grundstück entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans oder den Zielen und Zwecken der städtebaulichen Maßnahme bebaut ist und genutzt wird und eine auf ihm errichtete bauliche Anlage keine Missstände oder Mängel im Sinne des § 177 Abs. 2 und 3 Satz 1 BauGB aufweist.

Die Prognoseentscheidung im Rahmen von § 26 Nr. 4 BauGB

Bisher kennzeichnete die Ausübungspraxis der Verwaltungen, dass diese weiteren Hürden eher eng (und damit zugunsten der Vorkaufsrechtsausübung) ausgelegt wurden. Der Ausnahmetatbestand des § 26 Nr. 4 BauGB wurde dahingehend verstanden, dass es nicht nur auf die gegenwärtige Nutzung des Grundstücks ankomme, sondern auch künftige Entwicklungen im Rahmen einer Prognoseentscheidung herangezogen werden dürften. § 26 Nr. 4 BauGB stünde der Ausübung schon dann nicht entgegen, wenn die Wahrscheinlichkeit bestehe, dass das Grundstück zukünftig entgegen der Ziele und Zwecke der Erhaltungssatzung genutzt werde.

Ein solch weites Verständnis erscheint mit Blick auf den Zweck von Erhaltungssatzungen durchaus nachvollziehbar und konsequent. Denn diese sollen ja gerade den Sta-

tus quo für die Zukunft erhalten, und zukünftige Entwicklungen können eben nur mithilfe einer Prognose ermittelt werden.

Für diese Prognose zogen die Verwaltungen verschiedene Indizien heran. Maßgeblich sollte unter anderem sein, ob im Kaufvertrag bereits bestimmte – den Zielen der Erhaltungssatzung abträgliche – Absichten festgeschrieben waren (zum Beispiel eine Modernisierung des Gebäudes). Auch wurde die Vereinbarung eines ungewöhnlich hohen Kaufpreises als ein entsprechendes Indiz gewertet, wenn der Kaufpreis wirtschaftlich nur bei einer zukünftigen Nutzungsänderung (zum Beispiel einer Aufteilung in Wohnungseigentum nebst Einzelabverkauf) gerechtfertigt erschien. Im Ergebnis gab es damit häufig gute Gründe, wegen derer der Ausschlussgrund nach § 26 Nr. 4 BauGB gerade nicht eingreifen sollte.

Daraus folgte aber nicht, dass die Gemeinden in großem Maße die Vorkaufsrechte ausgeübt und damit die Grundstücke auch faktisch erworben hätten. Denn ein solches Vorgehen hätte eine ganz erhebliche und oft gar nicht budgetierte finanzielle Belastung für die Kommunen bzw. Städte bedeutet. Daher nutzten einige Gemeinden das Vorkaufsrecht auch schlicht als Hebel, um die oben bereits angesprochenen Abwendungsvereinbarungen abzuschließen.

Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 9. November 2021 - 4 C 1,20

Der Wortlaut als Grenze von § 26 Nr. 4 BauGB

Diesem weiten Verständnis der gesetzlichen Grundlagen wurde mit Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) vom 9. November 2021 ein Riegel vorgeschoben. Die im Rahmen des § 26 Nr. 4 BauGB bisher von der Verwaltung vorgenommene Prognoseentscheidung ist nach Ansicht des BVerwG mit dem Wortlaut der Norm nicht vereinbar. Denn der Wortlaut stelle allein auf die derzeitige Situation ab. Prüfungsmaßstab dürfe damit nur noch sein, ob das Grundstück im Zeitpunkt der letzten behördlichen Entscheidung entsprechend den Zielen und Zwecken der Erhaltungssatzung bebaut und genutzt werde. Dies war im streitgegenständlichen Fall gegeben. Eine der Erhaltungssatzung widersprechende Nutzung lag nicht vor, da bereits in der Berufungsinstanz (bindend) festgestellt wurde, dass sich der Mietpreis im maßgeblichen Zeitpunkt noch unterhalb des Mittelwerts nach dem einschlägigen Mietspiegel bewegt hatte.

Das BVerwG äußerte in dem Urteil ferner, dass die bisherige Verwaltungspraxis sich nicht unter dem Gesichtspunkt

rechtfertigen lasse, dass „eine den Wortlaut des Gesetzes berichtigende Interpretation zu einer als wünschenswert und sinnvoll erachteten Regelung führt“. Nach dem BVerwG sei es Sache des Gesetzgebers, eine neue Regelung „vor dem Hintergrund neuer Entwicklungen und drängender Probleme auf dem Wohnungsmarkt zu schaffen“.

Die Reaktion der Politik

Die politische Reaktion folgte zeitnah. Im aktuellen Koalitionsvertrag von SPD, Die Grünen und FDP vom 7. Dezember 2021 wurde vereinbart, dass geprüft werden soll, ob angesichts des vorgenannten Urteils gesetzgeberischer Handlungsbedarf bestehe. Am 8. April 2022 forderte der Bundesrat die Bundesregierung auf, „schnellstmöglich einen Gesetzentwurf in den Bundestag einzubringen, mit dem das BauGB umgehend so angepasst wird, dass das Vorkaufsrecht gemäß § 24 Abs. 1 S. 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 müsse „von den Kommunen bei der Vorkaufsausübung maßgeblich berücksichtigt werden können, ob der Käufer eines Grundstücks in Zukunft erhaltungswidrige Nutzungsabsichten verfolgt“. Dazu bedürfe es „einer sofortigen, zweckentsprechenden Änderung des § 26 Nr. 4 BauGB“.

Ein in diese Richtung zielender Gesetzentwurf der Partei Die Linke wurde zwar im Bundestag mit den Stimmen der anderen Fraktionen abgelehnt. Die SPD machte indes

deutlich, dass sie das Anliegen des Gesetzentwurfs durchaus teile, allerdings ein eigener Gesetzentwurf der Bundesregierung eingebracht werden soll. Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen betonte, dass der Gesetzentwurf der Bundesregierung sogar noch ambitionierter werden solle; insbesondere solle eine Ausweitung des Geltungsbereichs des Vorkaufsrechts auf die gesamte Kommune „stärker in den Blick“ genommen werden. Die FDP-Fraktion als dritter Ampelpartner verwies hingegen auf die unterschiedlichen Stellungnahmen der Sachverständigen und signalisierte, zunächst weiter prüfen zu wollen.

Auswirkungen auf die Transaktionspraxis

Wie die politische Debatte ausgeht, ist derzeit noch offen. Es ist nicht absehbar, welchen konkreten Inhalt eine Neuregelung haben wird, zumal die Interessenlage der Ampelkoalitionäre durchaus unterschiedlich ausgeprägt sein dürfte. Dennoch ist es wahrscheinlich, dass in naher Zukunft Bewegung in das Gesetzgebungsverfahren kommt und die Handlungsmöglichkeiten der Gemeinden und Städte (wieder) erweitert werden dürften.

Der durch das Urteil des BVerwG entstandene Status quo ist aus Perspektive des Verkäufers und des Erstkäufers indes erfreulich. Derzeit dürfte das Risiko einer Ausübung eines gemeindlichen Vorkaufsrechts in Bezug auf ein im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung belegenes Grundstück so gering sein wie seit Jahren nicht mehr. Dies mag – unter Berücksichtigung der Besonderheiten des jeweiligen Einzelfalls – durchaus ein Anreiz sein, entsprechende Transaktionen zeitnah anzustoßen.

Hinweis

Dieser Überblick dient ausschließlich der allgemeinen Information und kann konkreten Rechtsrat im einzelnen Fall nicht ersetzen. Sprechen Sie bei Fragen bitte Ihren gewohnten Ansprechpartner bei GÖRG bzw. die Autoren Dr. Christoph Mönig sowie Michael Peter unter +49 40 500360-731 oder cmoenig@goerg.de / mpeter@goerg.de an. Informationen zum Autor finden Sie auf unserer Homepage www.goerg.de.

Unsere Standorte

GÖRG Partnerschaft von Rechtsanwälten mbB

BERLIN

Kantstraße 164, 10623 Berlin
Tel. +49 30 884503-0, Fax +49 30 882715-0

FRANKFURT AM MAIN

Ulmenstraße 30, 60325 Frankfurt am Main
Tel. +49 69 170000-17, Fax +49 69 170000-27

HAMBURG

Alter Wall 20 – 22, 20457 Hamburg
Tel. +49 40 500360-0, Fax +49 40 500360-99

KÖLN

Kennedyplatz 2, 50679 Köln
Tel. +49 221 33660-0, Fax +49 221 33660-80

MÜNCHEN

Prinzregentenstraße 22, 80538 München
Tel. +49 89 3090667-0, Fax +49 89 3090667-90