

Rechtswidrige Vorkaufsrechtsausübung im Gebiet einer Erhaltungssatzung

Gemeinden und Städte machen vermehrt von der Möglichkeit Gebrauch, die städtebauliche oder soziale Eigenart eines Gebiets oder von Einzelimmobilien durch Satzungserlass und Ausübung des gemeindlichen Vorkaufsrechts zu erhalten. Eine neue Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts ist von größter Bedeutung für diese Praxis und schränkt den Handlungsspielraum der Gemeinden ein.

Sogenannte Erhaltungssatzungen und Milieuschutzsatzungen finden ihre rechtliche Grundlage in den §§ 172 ff. BauGB. Im Gesetz sind drei Schutzziele normiert, welche die Aufstellung einer Erhaltungssatzung rechtfertigen können:

- Die Erhaltung der städtebaulichen Eigenart
- Die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung (Milieuschutz)
- Die Unterstützung städtebaulicher Umstrukturierung

Soweit das Wohl der Allgemeinheit dies rechtfertigt, steht den Gemeinden und Städten in den betroffenen Gebieten gemäß § 24 Abs. 1 Nr. 4, Abs. 3 BauGB ein Vorkaufsrecht zu. Dabei ist es gängige Praxis, in Verkaufsfällen mit dem Erwerber einer Immobilie in solchen Gebieten eine sogenannte Abwendungsvereinbarung über die Nichtausübung des Vorkaufsrechts abzuschließen. Solche Abwendungsvereinbarungen enthalten regelmäßig über die typischen Beschränkungen in Erhaltungsgebieten durch Erhaltungssatzungen nach § 172 BauGB hinausgehende Einschränkungen für den Erwerber etwa bei Rück- und Umbauten sowie Nutzungsänderungen. Das Bundesverwaltungsgericht hat die Praxis der Stadt Berlin, das Vorkaufsrecht auszuüben, weil keine Abwendungsvereinbarung zustande kam und eine Nutzung entgegen den Zielen der Erhaltungssatzung befürchtet wurde, jüngst für rechtswidrig erklärt (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 9. November 2021, Az. BVerwG 4 C 1.20)

Sachverhalt

Ein Mehrfamilienhaus aus dem Jahre 1889 mit 20 Mietwohnungen und 2 Gewerbeeinheiten wurde mit notariellem Kaufvertrag im Mai 2017 veräußert. Das Grundstück befindet sich im räumlichen Geltungsbereich einer vom Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg erlassenen Erhaltungsverordnung, die als sogenannte Milieuschutzsatzung der Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung dienen soll. Die Käuferin des Grundstücks lehnte den Abschluss einer Abwendungsvereinbarung ab, woraufhin die Stadt Berlin ihr Vorkaufsrecht zugunsten einer landeseigenen Wohnungsbaugesellschaft ausübte.

Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts

Das Bundesverwaltungsgericht hat hierzu entschieden, dass die Ausübung des Vorkaufsrechts durch die Stadt Berlin nicht rechtmäßig war, und diese dazu verpflichtet, ein Zeugnis über das Nichtbestehen des Vorkaufsrechts (Negativzeugnis) auszustellen.

Der Stadt Berlin steht ein Vorkaufsrecht nur dann zu, wenn das Wohl der Allgemeinheit dies gemäß § 24 Abs. 3

Satz 1 BauGB rechtfertigt. § 26 BauGB konkretisiert den unbestimmten Begriff des Allgemeinwohls durch Beispielfälle, wonach unter den darin genannten Voraussetzungen das Allgemeinwohl nicht beeinträchtigt ist und die Ausübung des Vorkaufsrechts bei Vorliegen eines solchen Beispielfalls in der Regel nicht in Betracht kommt. Nach § 26 Nr. 4 BauGB ist die Ausübung des Vorkaufrechts insbesondere 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 dem Grundstück errichtete bauliche Anlage keine Missstände oder Mängel im Sinne des § 177 Abs. 2 und 3 BauGB aufweist.

Beide Voraussetzungen lagen hier vor. In der Praxis ist vor allem die erste Voraussetzung von Bedeutung, die sich mit den konkreten Zielen und Zwecken der städtebaulichen Maßnahmen beschäftigt. Das betroffene Grundstück lag im Geltungsbereich eines Bebauungsplans und wurde entsprechend den dortigen Festsetzungen ganz überwiegend zum Wohnen genutzt. Die Stadt Berlin befürchtete jedoch, dass die gegenwärtig den städtebaulichen Zielen entsprechende Nutzung des Gebäudes durch die Veräußerung künftig geändert und gegen die städtebaulichen Ziele verstoßen werden könnte und sah hierin nach dem Scheitern von Verhandlungen über eine Abwendungsvereinbarung einen Grund zur Ausübung des Vorkaufsrechts. Das Bundesverwaltungsgericht hat nun jedoch unter Auseinandersetzung mit den verschiedenen in der Literatur hierzu vertretenen Auffassungen klargestellt, dass bei der Prüfung der Ausschlussgründe des § 26 Nr. 4 BauGB nicht auf etwaige künftige Verstöße abzustellen ist, wie es die Stadt Berlin handhabte. Dem Wortlaut der Vorschrift (im Präsens) folgend kommt es nach dem Urteil des Gerichts lediglich auf die tatsächlichen Verhältnisse im Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung über die Ausübung des Vorkaufsrechts an. Mögliche zukünftige Entwicklungen sind auch in Anbetracht der Bezeichnung als „Erhaltungssatzung“ nicht von Bedeutung, wie das Bundesverwaltungsgericht in der Entscheidung noch weiter ausgeführt hat.

Fazit

Erhaltungsgebiete sind in vielen Städten und Gemeinden anzutreffen. Etwa in Hamburg bestanden zu Beginn des Jahres 2021 bereits ca. 20 entsprechende Normen, die ihrerseits mehrere Gebiete ausgewiesen haben. In München sind es insgesamt 36 Erhaltungssatzungsgebiete (fünf neue Gebiete wurden im Jahr 2021 ausgewiesen) und in Berlin gibt es allein 12 Milieuschutzgebiete im Bezirk Mitte. Wohnimmobilientransaktionen betreffen daher nach unserer Erfahrung sehr häufig Grundstücke, die sich in einem entsprechenden Gebiet befinden. Bereits im Rahmen der immobilienrechtlichen Due Diligence ist daher regelmäßig ein Augenmerk auf den Satzungsinhalt zu legen. Hier ist insbesondere zu prüfen, inwieweit die gegenwärtige Bebauung und Nutzung der Gebäude den Zielen der Erhaltungssatzung entspricht bzw. widerspricht. In letzterem Fall ist für einen Käufer der Abschluss einer Abwendungsvereinbarung zur Abwendung des Vorkaufsrechts unverändert erforderlich. Im Lichte der vorstehend dargestellten Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts ist allerdings zu beachten, dass die Ausübung eines Vorkaufsrechts durch die Gemeinde rechtswidrig sein dürfte, soweit die gegenwärtige Bebauung und Nutzung des Gebäudes den Zielen der Erhaltungssatzung entspricht und die Immobilie keine Missstände oder bauliche Mängel aufweist. Sollten letztere vorhanden sein, dürfte es sich empfehlen, diese noch vor der Grundstückstransaktion zu beseitigen, um die Vorkaufsrechtsausübung auszuschließen.

Auf politischer Ebene gibt es bereits Bestrebungen, für eine Novelle des Baugesetzbuches zu sorgen, um in Zukunft die Anwendung von Vorkaufsrechten in Gebieten sozialer Erhaltungssatzungen wieder rechtssicher zu ermöglichen, denn das „Herausmodernisieren“ angestammter Bevölkerungskreise ist nach wie vor vielen Gemeinden ein Dorn im Auge. So wollen die Parteien der Ampel-Regierung laut Koalitionsvertrag prüfen, ob sich

aus dem vorgenannten Urteil des Bundesverwaltungsgerichts gesetzgeberischer Handlungsbedarf ergibt. Hier gilt es also, die weitere Entwicklung zu beobachten, über die wir Sie weiter unterrichten werden. Sollten Sie als Verkäufer oder Käufer eine Transaktion planen, die sich auf eine Immobilien im Gebiet einer Erhaltungssatzung bezieht, stehen wir Ihnen zur Beratung über die Folgen des neuen Urteils des Bundesverwaltungsgerichts, zur Gestaltung einer Abwendungsvereinbarung sowie zur Erläuterung Ihrer Rechtsschutzmöglichkeiten gegen die Satzung oder den Verwaltungsakt der Vorkaufrechtsausübung gern zur Verfügung.

Ansprechpartner:

Human Aghel
Tel: +49 40 3609945451
haghel@kpmg-law.com

Falk Mathews
Tel: +49 40 3609945014
fmathews@kpmg-law.com