

**24.03.22**

## **Antrag** **der Länder Berlin, 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, 23. März 2022

An den  
Präsidenten des Bundesrates  
Herrn Ministerpräsidenten  
Bodo Ramelow

Sehr geehrter Herr Präsident,

die Landesregierungen von Berlin und Hamburg haben beschlossen, dem Bundesrat die als Anlage beigefügte

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

zuzuleiten.

Ich bitte Sie, die Vorlage gemäß § 36 Absatz 2 der Geschäftsordnung des Bundesrates auf die Tagesordnung der Sitzung des Bundesrates am 8. April 2022 zu setzen und eine sofortige Sachentscheidung herbeizuführen.

Mit freundlichen Grüßen  
Franziska Giffey



## **Entschließung 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 Entschließung fassen:

1. Der Bundesrat begrüßt 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.