

## **Gesetzentwurf**

**der Abgeordneten Caren Lay, Dr. Gesine Löttsch, Clara Bünger, Anke Domscheit-Berg, Klaus Ernst, Christian Görke, Nicole Gohlke, Susanne Hennig-Wellsow, Ina Latendorf, Ralph Lenkert, Christian Leye, Thomas Lutze, Pascal Meiser, Cornelia Möhring, Petra Pau, Sören Pellmann, Victor Perli, Martina Renner, Bernd Riexinger, Dr. Petra Sitte, Dr. Sahra Wagenknecht, Janine Wissler und der Fraktion DIE LINKE.**

### **Entwurf eines Gesetzes zur Wiederherstellung des Vorkaufsrechts in Milieuschutzgebieten (Neues Vorkaufsrecht-Gesetz – VorkG)**

#### **A. Problem**

Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Urteil vom 9. November 2021 – Az. 4 C 1.20 – entschieden, dass § 26 Nummer 4 des Baugesetzbuchs in wortlautgetreuer Auslegung die Ausübung des gemeindlichen Vorkaufsrechts auch in sozialen Erhaltungsgebieten ausschließt, wenn das Grundstück gegenwärtig entsprechend den Zielen und Zwecken der städtebaulichen Maßnahme bebaut ist und genutzt wird und eine auf ihm errichtete bauliche Anlage keine Missstände oder Mängel aufweist. Einer in Rechtsprechung und Literatur weit verbreiteten Ansicht, wonach in sozialen Erhaltungsgebieten – entsprechend der dort verfolgten städtebaulichen Zielrichtung, die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung vor gegenwärtigen wie künftigen Veränderungen zu schützen – auch und vor allem zu erwartende zukünftige Entwicklungen des betreffenden Grundstücks in den Blick zu nehmen seien, schloss sich das Gericht damit nicht an. Diese Entscheidung entzieht der bisher in Berlin, Hamburg, München oder auch andernorts gängigen Vorkaufsrechtspraxis die Grundlage und führt im Ergebnis dazu, dass das Vorkaufsrecht in den Erhaltungsgebieten, vor allem in den sozialen Erhaltungsgebieten gemäß § 172 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 des Baugesetzbuchs, praktisch kaum noch Anwendung finden kann.

#### **B. Lösung**

Damit die Gemeinden zu ihrer bisherigen Vorkaufsrechtspraxis zurückkehren können, ist eine Änderung von § 26 Nummer 4 des Baugesetzbuchs nötig, die deutlich macht, dass es in den Erhaltungsgebieten auf zukünftige Nutzungen des Grundstücks ankommt.

Daher wird vorgeschlagen, § 26 des Baugesetzbuchs wie folgt zu ändern:

In § 26 Nummer 4 des Baugesetzbuchs werden nach dem Wort „wird“ die Wörter „oder im Fall des § 24 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 künftig entsprechend den Zielen und Zwecken einer Erhaltungssatzung genutzt werden soll“ eingefügt.

### **C. Alternativen**

Keine.

### **D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand**

Keiner.

### **E. Erfüllungsaufwand**

Die Auswirkung auf die Haushalte ist abhängig von der Anzahl der ausgeübten Vorkaufsrechte. Zudem ist entscheidend, ob das Vorkaufsrecht zugunsten der Gemeinde oder gemäß § 27a des Baugesetzbuchs zugunsten eines Dritten ausgeübt wird. Im letzteren Fall können – je nach Beschlusslage in den Bundesländern – Eigenkapitalzuführungen zugunsten der landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften oder Fördermittel zugunsten von Wohnungsbaugenossenschaften anfallen.

Nach dem Baugesetzbuch ist vorrangig zu prüfen, ob eine Abwendungsvereinbarung gemäß § 27 des Baugesetzbuchs in Betracht kommt, die mit ihrem Inhalt die Ziele des Erhaltungsrechts sichert und bei Abschluss das Vorkaufsrecht entfallen lässt. In diesem Fall wird der öffentliche Haushalt – mit Ausnahme von Personalkosten – nicht mit Ausgaben belastet.

#### **E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger**

Keiner.

#### **E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft**

Keiner.

#### **Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten**

Keine.

#### **E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung**

Die personellen Kapazitäten in vielen Städten sind bereits hergestellt. Für deren Arbeit fehlt zurzeit die Rechtsgrundlage.

Durch das Gesetz wird lediglich die gängige behördliche Praxis von vor dem Bundesverwaltungsgerichtsurteil vom 9.11.2021 wieder ermöglicht.

Für die aktive Nutzung des Rechts auf Vorkäufe bzw. das Aushandeln von Abwendungsvereinbarungen bedarf es ggf. zusätzlichen Personals mit entsprechenden Personalkosten.

**F. Weitere Kosten**

Keine.



**Entwurf eines Gesetzes zur Wiederherstellung des Vorkaufsrechts  
in Milieuschutzgebieten**

**(Neues Vorkaufsrecht-Gesetz – VorkG)**

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

**Artikel 1**

**Änderung des Baugesetzbuchs**

In § 26 Nummer 4 des Baugesetzbuchs in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 10. September 2021 (BGBl. I S. 4147) geändert worden ist, werden nach dem Wort „wird“ die Wörter „oder im Fall des § 24 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 künftig entsprechend den Zielen und Zwecken einer Erhaltungssatzung genutzt werden soll,“ eingefügt.

**Artikel 2**

**Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 15. Februar 2022

**Amira Mohamed Ali, Dr. Dietmar Bartsch und Fraktion**

## Begründung

### A. Allgemeiner Teil

#### I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Durch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 9. November 2021 (Az. 4 C 1.20) ist die bisher in Rechtsprechung und Literatur überwiegende Auslegung von § 26 Nummer 4 des Baugesetzbuchs dahingehend, dass bei der Frage, ob ein Vorkaufsrecht in sozialen Erhaltungsgebieten ausgeübt werden dürfe, auch künftig (nach der Ausübung) zu befürchtende negative Veränderungen für die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung zu berücksichtigen seien, nicht bestätigt worden. Das Bundesverwaltungsgericht sieht keinen Grund für eine systematische und aus der Entstehungsgeschichte begründete Auslegung, sondern hält sich ausschließlich an den Wortlaut der Vorschrift. Dies führt im Ergebnis dazu, dass das Vorkaufsrecht in den sozialen Erhaltungsgebieten gemäß § 172 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 des Baugesetzbuchs praktisch kaum noch Anwendung finden kann. Denn das Bundesverwaltungsgericht hat entschieden, dass der Ausschlussbestand getreu dem Wortlaut immer dann greift, wenn ein Grundstück im sozialen Erhaltungsgebiet entsprechend den Zielen der Erhaltungssatzung bebaut ist und genutzt wird, sofern keine Missstände oder Mängel der baulichen Anlage im Sinne des § 177 Absatz 2 und Absatz 3 Satz 1 des Baugesetzbuchs vorliegen. Die Gesetzesänderung dient somit der dringend erforderlichen Klarstellung, welche Geltung der Ausschluss des gemeindlichen Vorkaufsrechts gemäß § 26 Nummer 4 des Baugesetzbuchs in den Erhaltungsgebieten (§ 172 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und 2 des Baugesetzbuchs) beanspruchen darf.

#### II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Die bisher geübte Praxis für die Ausübung von Vorkaufsrechten nach § 24 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 des Baugesetzbuchs in den sozialen Erhaltungsgebieten gemäß § 172 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 des Baugesetzbuchs wird rechtssicher fortgeführt. Das Vorkaufsrecht darf – bei Vorliegen der Voraussetzungen im Übrigen – angewendet werden, wenn zu befürchten steht, dass die künftige Bebauung oder Nutzung des Grundstücks den Zielen und Zwecken der Erhaltungssatzung widersprechen wird. Das Vorkaufsrecht soll hingegen nach dem neuen § 26 Nummer 4 des Baugesetzbuchs weiterhin immer dann ausgeschlossen sein, wenn das Grundstück durch den Eigentümer auch in der Zukunft erhaltungskonform bebaut sein und genutzt werden wird. Dies gilt auch für die städtebaulichen Erhaltungssatzungen gemäß § 172 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 des Baugesetzbuchs.

Der vorliegende Gesetzentwurf wurde als Gesetzesantrag durch das Land Berlin bereits in den Bundesrat eingebracht (Bundsrats-Drucksache 811/21), jedoch noch nicht behandelt. Die Bundesregierung hat bisher keine Vorlage eingebracht.

#### III. Alternativen

Keine.

#### IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz ergibt sich aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 18 in Verbindung mit Artikel 72 Grundgesetz.

#### V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Entfällt.

## VI. Gesetzesfolgen

### 1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Die Vorkaufsrechte nach § 24 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 des Baugesetzbuchs können durch die Gemeinde in den Erhaltungsgebieten nach § 172 Absatz 1 Satz 1 des Baugesetzbuchs wieder rechtssicher ausgeübt werden.

### 2. Nachhaltigkeitsaspekte

Die soziale Zusammensetzung gemischter Stadtteile kann nachhaltig erhalten werden.

### 3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Die Auswirkung auf die Haushalte ist abhängig von der Anzahl der ausgeübten Vorkaufsrechte. Zudem ist entscheidend, ob das Vorkaufsrecht zugunsten der Gemeinde oder gemäß § 27a des Baugesetzbuchs zugunsten eines Dritten ausgeübt wird. Im letzteren Fall können – je nach Beschlusslage in den Bundesländern – Eigenkapitalzuführungen zugunsten der landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften oder Fördermittel zugunsten von Wohnungsbaugenossenschaften anfallen.

### 4. Erfüllungsaufwand

Keiner.

### 5. Weitere Kosten

In den Gemeinden, die das Vorkaufsrecht nach § 24 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 des Baugesetzbuchs nutzen, kann ggf. Personalmehrbedarf anfallen.

### 6. Weitere Gesetzesfolgen

Keine.

## VII. Befristung; Evaluierung

Diese Gesetzesänderung setzt lediglich des Status quo ante 9.11.2021 wieder her. Die praktischen Probleme für die Anwendung des Vorkaufsrechts werden durch die Bundesregierung in Zusammenarbeit mit den es praktizierenden Kommunen bis 2023 evaluiert und Vorschläge zur Verbesserung erarbeitet. Die Ergebnisse der Evaluierung in der folgenden Novelle des Baugesetzbuchs umgesetzt.

## B. Besonderer Teil

### Zu Artikel 1 (Änderung des Baugesetzbuchs)

Artikel 1 des Gesetzes ändert den bisherigen § 26 Nummer 4 des Baugesetzbuchs in der Weise, dass zwischen den verschiedenen städtebaulichen Maßnahmen innerhalb des Systems des Baugesetzbuchs differenziert wird und der Anwendungsbereich des Vorkaufsrechts sach- und systemgerecht erfolgen kann.

Für die Instrumente, die auf eine Veränderung der städtebaulichen Situation abzielen, benötigt die Gemeinde das Vorkaufsrecht dann nicht, wenn ein Grundstück innerhalb der Gebietskulisse (bspw. Sanierungsgebiet gem. § 136 des Baugesetzbuchs oder Entwicklungsbereich gem. § 165 des Baugesetzbuchs) bereits den Zielen und Zwecken der städtebaulichen Maßnahme entspricht.

Für die Erhaltungssatzungen, die auf die Erhaltung eines bestehenden und bei Festsetzung vorgefundenen Zustand eines Gebiets ausgerichtet sind, benötigt die Gemeinde das Vorkaufsrecht hingegen nur dann nicht, wenn dieses voraussichtlich auch in der Zukunft den Zielen und Zwecken der Erhaltungssatzung entsprechend bebaut und genutzt sein wird.

Umgekehrt soll der Gemeinde das Vorkaufsrecht in den Gebieten der Erhaltungssatzung dann zustehen, wenn – nach sachgerechter Prognose – zu befürchten ist, dass der Käufer/die Käuferin das Grundstück im Widerspruch zu den jeweiligen Erhaltungszielen bebauen bzw. nutzen wird.

§ 26 Nummer 4 des Baugesetzbuchs in der bisherigen Fassung passt in seinem im Präsens gehaltenen Wortlaut nur auf die Anwendung im Sanierungs-/Entwicklungsrecht. Denn diese beiden Instrumente sollen mit Hilfe des Vorkaufsrechts die künftige Planung stärken oder ermöglichen.

Durch die Änderung des § 26 Nummer 4 des Baugesetzbuchs kann das Vorkaufsrecht in den Erhaltungsgebieten – bei Vorliegen der weiteren Voraussetzungen nach den §§ 24 Absätze 1 bis 3, 27, 27a, 28 des Baugesetzbuchs – ausgeübt werden. Der Ausschluss des Vorkaufsrechts gemäß § 26 Nummer 4 des Baugesetzbuchs findet danach in den Erhaltungsgebieten gemäß § 172 des Baugesetzbuchs gemäß bisheriger anerkannter überwiegender Praxis weiterhin nur dann Anwendung, wenn keine Anhaltspunkte für eine künftige Beeinträchtigung der mit der Erhaltungssatzung bezweckten Ziele vorliegen. Damit ist die ursprünglich vom Gesetzgeber intendierte Systematik gewahrt, dass einerseits das Vorkaufsrecht die Ziele der städtebaulichen Instrumente unterstützen soll und andererseits der Charakter des Instruments der Erhaltungsgebiete auf die Aufrechterhaltung des derzeitigen Zustandes im Hinblick auf Bebauung, Nutzung sowie Zusammensetzung der Bevölkerung gerichtet ist. Das Vorkaufsrecht in den Erhaltungsgebieten darf immer dann ausgeübt werden, wenn sich der derzeitige erwünschte Zustand andernfalls nach einer sachgerechten Prognose negativ verändert würde.

Anders als in den weiteren Fällen des § 24 des Baugesetzbuchs ist hier die planerische Absicht nicht auf die Entwicklung und Veränderung der bestehenden städtebaulichen Situation ausgerichtet. Zielsetzung in den Erhaltungsgebieten ist die Erhaltung des tatsächlichen Zustandes bzw. der Zusammensetzung der dortigen Bevölkerung. Es liegt in aller Regel eine Bebauung beziehungsweise Nutzung entsprechend der jeweiligen städtebaulichen Maßnahme (Erhaltungsgebiet) vor, die es zu erhalten gilt. Wenn diese beispielsweise aufgrund einer Abwendungserklärung oder -vereinbarung gemäß § 27 des Baugesetzbuchs geschützt wird, ist für das Vorkaufsrecht kein Raum.

Andererseits muss das Vorkaufsrecht dann zur Anwendung kommen, wenn verhindert werden soll, dass das Gebiet in einer Weise verändert wird, die dem jeweiligen Ziel widerspricht. In den baulichen Erhaltungsgebieten soll der Charakter, der dem Gebiet sein Gepräge gibt, erhalten werden. So werden zum Beispiel in sich weitgehend erhaltene Wohnsiedlungen der zwanziger Jahre geschützt. In den sozialen Erhaltungsgebieten ist die soziale und technische Infrastruktur auf die dort lebende Bevölkerung ausgerichtet. Ziel ist es daher, die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung zu erhalten. Das Vorkaufsrecht greift ein, wenn zu befürchten ist, dass durch einzelne bauliche und sonstige Eingriffe eine Vorbildwirkung im Sinne einer Verdrängung der angestammten Bevölkerung entsteht.

### **Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)**

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.