

STELLUNGNAHME

Stand: 2. Mai 2022

ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V.

Entwurf eines Gesetzes zur
Wiederherstellung des Vorkaufsrechts in
Milieuschutzgebieten (Neues Vorkaufsrecht-
Gesetz – VorkG) von der Bundestagsfraktion
DIE LINKE

Drucksache 20/679 vom 15. Februar 2022

Inhalt

A. Allgemeine Anmerkungen	3
B. Einzelanmerkung zu § 26 Nummer 4 BauGB-E.....	4

A. Allgemeine Anmerkungen

Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) hat mit Urteil vom 9. November 2021 – Az. 4 C 1.20 – entschieden, dass § 26 Nummer 4 des Baugesetzbuchs (BauGB) 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, genutzt wird und eine auf ihm errichtete bauliche Anlage keine Missstände oder Mängel aufweist. Es kommt nach Auffassung des BVerwG also maßgeblich auf die tatsächlichen Verhältnisse im Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung über die Ausübung des Vorkaufsrechts an, während mögliche zukünftige Entwicklungen gerade nicht von Bedeutung sind.

Als Reaktion auf das Urteil soll nun durch den Antrag der Fraktion DIE LINKE die Regelung des § 26 Nummer 4 BauGB ergänzt werden. Laut der Auffassung der Fraktion DIE LINKE sollen die Gemeinden damit zu ihrer bisherigen Vorkaufsrechtspraxis zurückkehren und somit in den Erhaltungsgebieten „wieder“ auf zukünftige Nutzungen des Grundstücks abstellen können.

Der ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V. ist der Spitzenverband der Immobilienwirtschaft. Er spricht durch seine Mitglieder, darunter 30 Verbände, für rund 37.000 Unternehmen der Branche entlang der gesamten Wertschöpfungskette. Eine Vielzahl unserer Mitgliedsunternehmen, insbesondere Projektentwickler und Projektentwicklerinnen, Stadtentwickler und Stadtentwicklerinnen sowie Wohnungsbauunternehmen sind unmittelbar von den Regelungen des Antrags der Fraktion DIE LINKE zur Wiederherstellung des Vorkaufsrechts in Milieuschutzgebieten (Neues Vorkaufsrecht-Gesetz – VorkG) betroffen.

Aus Sicht des ZIA ist die vorgeschlagene Ergänzung des gemeindlichen Vorkaufsrechts abzulehnen:

1. Allgemein lässt sich zunächst feststellen, dass eine Ausweitung der Vorkaufsrechte keinen Wohnraum schafft, sondern durch die Schaffung weiterer Einschränkungen und Hürden eher Neuinvestitionen behindert und schlimmstenfalls gänzlich verhindert.
2. Der ZIA weist darauf hin, dass die Kommunen das Vorkaufsrecht – insbesondere auch von den kleineren und mittleren Kommunen – sehr zurückhaltend angewandt haben. Auch im Urteil des BVerwG vom 9. November 2021 wird darauf hingewiesen, dass der Bundesgesetzgeber mit der letzten Rechtsänderung des gemeindlichen Vorkaufsrechts die Absicht verfolgte, die Regelungen zu straffen, nicht aber den Anwendungsspielraum auszudehnen (Rn. 26) und es bis dahin nur viermal außerhalb von Erhaltungsgebieten angewendet wurde.
3. Der Vollständigkeit halber sei auch auf die historische Funktion des Vorkaufsrechts hingewiesen: Ursprünglich vorgesehen und auch sinnvoll ist ein Vorkaufsrecht beispielsweise für Flächen, die im Geltungsbereich eines Bebauungsplans für öffentliche Zwecke markiert sind.

4. Es ist aus der Geschichte nicht ersichtlich, dass die Kommunen besser geeignet wären, die Nachfrage nach Wohnungen zu befriedigen, als die privaten Anbieter. Zum einen belegt das Verhalten der Kommunen in der Vergangenheit, dass sie dies selbst nicht so sehen; sonst hätten sich viele Kommunen nicht von ihren Wohnungsbeständen getrennt. Zum anderen sind in der grundgesetzlich geschützten privatwirtschaftlichen Marktwirtschaft die privaten Anbieter zur Marktteilnahme berufen und nicht die öffentliche Hand. Nach Auffassung des ZIA sollten sich Städte und Gemeinden und die Investoren als Partner verstehen, die gemeinschaftlich Probleme angehen und lösen, anstelle einseitig Vorkaufsrechte auszuüben.
5. Die systemfremde Anwendung des Vorkaufrechts wird oft mit Fällen begründet, um gegen einzelne „Schwarze Schafe“ vorzugehen. Hierfür steht jedoch nach unserer Meinung das Instrument des Wirtschaftsstrafrechts zur Verfügung, eine „Sanktionierung“ über Vorkaufsrechte entspricht nicht dem Sinn und Zweck der Norm.
6. Zudem erlauben bereits die bestehenden Rechtsinstrumente des Städtebaurechts solchen beschränkten Fehlentwicklungen einen Riegel vorzuschieben. Davon abgesehen stellt sich die Frage, inwiefern es der Gemeinde überhaupt besser gelingen kann, nach Ausübung des Vorkaufrechts beispielsweise den Wohnbedarf der Bevölkerung zu decken. Sinnvoller erscheint uns hier eine Kooperation mit der privaten Immobilienwirtschaft, die gegebenenfalls schneller und effizienter planen sowie bauen kann als die jeweilige Gemeinde. Insofern ist nicht auszuschließen, dass die Ausübung eines Vorkaufrechts im Ergebnis zu weniger und erst später zur Verfügung stehendem Wohnraum führen könnte als ohne hoheitlichen Eingriff durch die Gemeinde.

B. Einzelanmerkung zu § 26 Nummer 4 BauGB-E

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass als Reaktion auf das Urteil des BVerwG in § 26 Nummer 4 des BauGB 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 werden sollen. Laut Gesetzentwurf sollen die Gemeinden damit zu ihrer bisherigen Vorkaufspraxis zurückkehren und somit in den Erhaltungsgebieten „wieder“ auf zukünftige Nutzungen des Grundstücks abstellen können.

Neben der vorstehenden Kritik hinsichtlich der Wirkungsweise (der Ergänzung) des Vorkaufrechts haben wir darüber hinaus auch rechtliche Zweifel an dem Gesetzentwurf. Unseres Erachtens ist die vorgesehene Ergänzung des § 26 Nummer 4 BauGB-E zu unbestimmt.

Nach der angedachten Änderung soll das Vorkaufrecht ausgeschlossen sein, wenn das Grundstück im Fall des § 24 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 BauGB künftig entsprechend den Zielen und Zwecken einer Erhaltungssatzung genutzt werden soll. Die Gesetzgebung konkretisiert auf Seite 8 die Regelung dahingehend, dass das Vorkaufrecht in den

Erhaltungsgebieten immer dann ausgeübt werden darf, wenn sich der derzeitige erwünschte Zustand andernfalls nach einer sachgerechten Prognose negativ verändert würde.

Aus unserer Sicht wäre der Anwendungsbereich der Norm bei einer Umsetzung unklar. Es ist nicht hinreichend bestimmt, wann ein solch negatives Abweichen von den Zielen und Zwecken einer Erhaltungssatzung und somit ein Verstoß vorliegt. Zum einen ist nach unserer Ansicht völlig offen, welcher Grad des negativen Abweichens vorliegen muss oder ob jede kleinste zukünftige Veränderung entscheidend sein soll. Zum anderen stellt sich die Frage, ob Änderungen bei der zukünftigen Nutzung auch maßgeblich sein sollen, wenn sie in weit entfernter Zukunft möglicherweise angedacht wären. Insofern ist für uns nicht ersichtlich, wie die Ziele des Erhaltungsrechts definiert werden sollen.

Der Gesetzentwurf könnte anhand der Gesetzesbegründung so gedeutet werden, dass künftig eine fehlende Unterzeichnung von Abwendungsvereinbarungen einen Verstoß gegen das Erhaltungsrecht begründen könnten. So wird auf Seite 8 ausgeführt, dass für das Vorkaufsrecht kein Raum ist, wenn die Bebauung beziehungsweise Nutzung beispielsweise aufgrund einer Abwendungserklärung oder -vereinbarung gemäß § 27 des BauGB geschützt wird. Ein solches Rechtsverständnis verkennt, dass der Sinn und Zweck einer Abwendungserklärung darin besteht, die Nutzung des Vorkaufsrechts zu verhindern, wenn es aus Gründen des Allgemeinwohls bereits ausgeübt werden dürfte. Mit anderen Worten: Wenn es bereits an der Voraussetzung zur Ausübung des Vorkaufsrechts mangelt, bedarf es auch keiner Abwendungserklärung. Wenn nun das Nichtvorliegen einer Abwendungsvereinbarung die künftige erhaltungswidrige Nutzungsabsicht belegen soll, würde dies zu einem systematisch nicht zu rechtfertigenden Ergebnis führen.

Es bleibt somit festzuhalten, dass eine solche unbestimmte Regelung nicht nur auf Seiten der Investoren für Rechtsunsicherheit sorgen würde. Auch auf Ebene der Gemeinde würde es zu nicht unerheblichen Anwendungsschwierigkeiten kommen. Es ist zu befürchten, dass aufgrund dessen eine uneinheitliche Verwaltungspraxis entstehen könnte, die kontraproduktiv für die schnelle Schaffung von bezahlbarem Wohnraum wäre. Insofern zahlt die angedachte Änderung gerade nicht auf die politisch angestrebte Baubeschleunigung ein, sondern führt eher zu einer gegenteiligen Wirkung.

Im Ergebnis ist davon auszugehen, dass aufgrund der Rechtsunsicherheit bei einer Vielzahl von Verfahren Rechtsstreitigkeiten zu erwarten sein dürften, die künftig die Verwaltungsgerichte zusätzlich belasten. Aus Sicht der ZIA sollten jedoch klare und verbindliche Rahmenbedingungen für die gemeindliche Ausübung des Vorkaufsrechts geschaffen werden. Das Gegenteil ist beim vorliegenden Gesetzentwurf der Fall, so dass der Gesetzentwurf dementsprechend seitens des ZIA nicht unterstützt werden kann.

Ansprechpartner

Tine Fuchs

Abteilungsleiterin Stadtentwicklung, Bauen, Wohnen

Tel.: +49 (0)30 / 20 21 585 - 25

E-Mail: tine.fuchs@zia-deutschland.de

Torsten Labetzki, LL.M.

Abteilungsleiter Recht und Steuern

Tel.: +49 (0)30 / 20 21 585 - 13

E-Mail: torsten.labetzki@zia-deutschland.de

MEHR ZUM THEMA

STADTENTWICKLUNG



Der Zentrale Immobilien Ausschuss e.V. (ZIA) ist der Spitzenverband der Immobilienwirtschaft. Er spricht durch seine Mitglieder, darunter 30 Verbände, für rund 37.000 Unternehmen der Branche entlang der gesamten Wertschöpfungskette. Der ZIA gibt der Immobilienwirtschaft in ihrer ganzen Vielfalt eine umfassende und einheitliche Interessenvertretung, die ihrer Bedeutung für die Volkswirtschaft entspricht. Als Unternehmer- und Verbändeverband verleiht er der gesamten Immobilienwirtschaft eine Stimme auf nationaler und europäischer Ebene – und im Bundesverband der deutschen Industrie (BDI). Präsident des Verbandes ist Dr. Andreas Mattner.

ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V.

Hauptstadtbüro

Leipziger Platz 9
10117 Berlin

Telefon: +49 30 | 20 21 585 – 0

Telefax: +49 30 | 20 21 585 – 29

E-Mail: info@zia-deutschland.de

Website: <https://zia-deutschland.de/steuerrecht>

Europabüro

3 rue du Luxembourg
B-1000 Brüssel

+32 | 2 5501614

+32 | 2 5501617

 **ZIA**
Die Immobilienwirtschaft