

Referentenentwurf

des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Baugesetzbuchs

(Vorkaufsrechtsänderungsgesetz – VKRÄG)

A. Problem und Ziel

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Urteil vom 9. November 2021 (BVerwG 4 C 1.20) entschieden, dass das nach § 24 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 BauGB im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung bestehende Vorkaufsrecht von der Gemeinde nicht lediglich in der Annahme ausgeübt werden darf, dass der Käufer in Zukunft satzungswidrige Nutzungsabsichten verfolgen werde. § 26 Nummer 4 Alt. 2 BauGB sei nach seinem Wortlaut eindeutig auf die tatsächlichen Verhältnisse im Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung über das Vorkaufsrecht bezogen.

Das Urteil hat zur Folge, dass die in vielen Städten bisher geübte - und von den Vorinstanzen bestätigte - gegenteilige Verwaltungspraxis zu § 26 Nummer 4 BauGB nicht fortgeführt werden kann und dadurch die Anwendung des gemeindlichen Vorkaufsrechts in Gebieten einer Erhaltungssatzung erheblich eingeschränkt wird.

Nach Abschluss der im Koalitionsvertrag zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP vom 24. November 2021 verabredeten Prüfung, ob sich aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 9. November 2021 zum gemeindlichen Vorkaufsrecht in Gebieten einer Sozialen Erhaltungssatzung (Milieuschutzsatzung) gesetzgeberischer Handlungsbedarf ergibt, soll mit dem vorliegenden Gesetzentwurf die bisherige Verwaltungspraxis der Gemeinden zur Ausübung ihrer Vorkaufsrechte in Gebieten mit einer Erhaltungssatzung wieder ermöglicht und auf eine sichere Rechtsgrundlage gestellt werden.

B. Lösung

Damit die Gemeinden ihr Vorkaufsrecht in Gebieten mit einer Sozialen Erhaltungssatzung entsprechend ihrer bisherigen Verwaltungspraxis ausüben können, werden die §§ 26, 27 und 27a des BauGB geändert.

C. Alternativen

Keine. Die Regelung ist im Interesse des Erhalts der Effektivität des städtebaulichen Instruments der Erhaltungssatzung insb. zum Milieuschutz und der dafür notwendigen Schaffung ausreichender Rechtssicherheit bei der Anwendung bauplanungsrechtlicher Instrumente erforderlich. Insbesondere reichen die Genehmigungsvorbehalte nach § 172 Absatz 1 BauGB alleine nicht im erforderlichen Umfang zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung im Gebiet einer entsprechenden Erhaltungssatzung aus.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand sind für Bund und Länder nicht und für die Kommunen nur im Rahmen der freiwilligen Nutzung des Vorkaufsrechts nach § 24 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 BauGB zu erwarten.

E. Erfüllungsaufwand

Den Gemeinden entsteht kein zusätzlicher Verwaltungsaufwand, da der Gesetzentwurf lediglich wieder die bisherige Verwaltungspraxis vor dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 9. November 2021 ermöglicht.

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Durch das Gesetz wird für Bürgerinnen und Bürger kein Erfüllungsaufwand begründet. Da lediglich eine bis zum Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 9. November 2021 verbreitete Verwaltungspraxis wieder ermöglicht wird, entstehen auch für die Vertragsparteien eines Grundstückskaufvertrages de facto keine neuen Belastungen.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Durch das Gesetz wird für die Wirtschaft, insbesondere für mittelständische Unternehmen, kein Erfüllungsaufwand begründet. Da lediglich eine bis zum Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 9. November 2021 übliche Verwaltungspraxis wieder ermöglicht wird, entstehen auch für die Immobilienwirtschaft de facto keine neuen Belastungen.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Es werden weder Vorgaben noch Informationspflichten eingeführt, geändert oder aufgehoben.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Da lediglich eine bereits vor dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 9. November 2021 übliche Verwaltungspraxis wieder ermöglicht wird, erhöht sich der Verwaltungsaufwand insbesondere der Kommunalverwaltungen nicht.

F. Weitere Kosten

Das Gesetz verursacht weder weitere Kosten für die Wirtschaft noch Kosten für die sozialen Sicherungssysteme. Kostenüberwälzungen, die zu einer Erhöhung von Einzelpreisen führen und Auswirkungen auf das allgemeine Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherniveau haben, sind nicht zu erwarten.

Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuchs

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Baugesetzbuchs

Das Baugesetzbuch 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, wird wie folgt geändert:

1. In § 26 Nummer 4 wird der Punkt durch ein Semikolon ersetzt und es wird der folgende Halbsatz angefügt:

„dies gilt nicht für Grundstücke im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung nach § 172 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2.“

2. Der § 27 wird wie folgt geändert:

- a) Nach Absatz 1 Satz 1 werden die folgenden Sätze 2 bis 4 eingefügt:

„Für Grundstücke im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung nach § 172 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 kann die Gemeinde zur Abwendung der Ausübung des Vorkaufsrechts vom Käufer die Verpflichtung zur Nutzung entsprechend den Zielen und Zwecken der Satzung für die Geltungsdauer der Satzung, höchstens aber über einen Zeitraum von 20 Jahren, verlangen. Eine Verpflichtung zum Unterlassen von Maßnahmen, auf deren Genehmigung gemäß § 172 Absatz 4 Satz 2 oder Satz 3 Nummern 1 bis 4 ein Anspruch besteht, ist ausgeschlossen. Die Verpflichtung muss vor Ablauf der Frist nach § 28 Absatz 2 Satz 1 erfolgen.“

- b) Die Sätze 2 und 3 werden die Sätze 5 und 6.

- c) Im neuen Satz 6 werden die Wörter „die in Satz 1 oder 2 genannten Voraussetzungen“ durch die Wörter „die in Satz 1 bis 5 genannten Voraussetzungen“ ersetzt.

3. Nach § 27a Absatz 1 Satz 2 wird folgender Satz 3 angefügt:

„Für den Inhalt der Verpflichtung nach Nummer 1 gelten § 27 Absatz 1 Satz 2 bis 4 sinngemäß.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Urteil vom 9. November 2021 (BVerwG 4 C 1.20) entschieden, dass das nach § 24 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 zweite Alternative BauGB im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung bestehende Vorkaufsrecht von der Gemeinde nicht lediglich in der Annahme ausgeübt werden darf, dass der Käufer in Zukunft satzungswidrige Nutzungsabsichten verfolgen werde. Der Ausschlussgrund nach § 26 Nummer 4 Alternative 2 BauGB sei nach seinem Wortlaut eindeutig auf die tatsächlichen Verhältnisse im Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung über das Vorkaufsrecht bezogen.

Die Erhaltungssatzung zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung nach § 172 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 BauGB dient der Steuerung der Entwicklung eines Gebiets durch dort i.V.m. § 172 Absatz 4 BauGB geltende Genehmigungsvorbehalte, zum Beispiel für bauliche Veränderungen. Zum gleichen Zweck üben vor allem große Kommunen das nach § 24 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 zweite Alternative BauGB bestehende Vorkaufsrecht im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung nach § 172 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 BauGB aus.

Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts hat zur Folge, dass die bisherige Verwaltungspraxis zu § 26 Nummer 4 BauGB, auch mögliche zukünftige, satzungswidrige Nutzungsabsichten des Käufers einzubeziehen, nicht fortgeführt werden kann. In der Folge kann in diesen Konstellationen eine Übernahme des Grundstücks durch die Gemeinde oder eine Absicherung der Erhaltungsziele durch eine hinreichende Abwendung des Vorkaufsrechts durch den Käufer nicht mehr erfolgen. Dies ist für viele Kommunen problematisch vor dem Hintergrund der Bedeutung dieses Vorkaufsrechts als einem der wesentlichen bodenpolitischen Instrumente zur Sicherung des Angebots an bezahlbarem Wohnraum und damit einhergehend der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung im Satzungsgebiet. Wie die kommunale Anwendungspraxis zeigt, bedarf es zur Sicherung des Zwecks einer Milieuschutzsatzung einer Mischung aus Nutzung von Genehmigungsvorbehalten nach § 172 BauGB, Ansprache und Verpflichtung von Eigentümern und Erwerbern und ggf. der Ausübung des Vorkaufsrechts selbst. Im Zusammenspiel dieser Instrumente ist das Vorkaufsrecht ein wesentliches Element.

Auch das Bundesverwaltungsgericht führt in seinem Urteil aus, dass die Schaffung einer neuen Regelung vor dem Hintergrund neuer Entwicklungen und drängender Probleme auf dem Wohnungsmarkt Sache des Gesetzgebers sei.

Nach Abschluss der im Koalitionsvertrag zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP vom 24. November 2021 vorgesehenen Prüfung, ob sich aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 9. November 2021 zum gemeindlichen Vorkaufsrecht in Gebieten einer Erhaltungssatzung (Milieuschutzsatzung) gesetzgeberischer Handlungsbedarf ergibt (siehe S. 90 des Koalitionsvertrags: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>), sollen mit dem vorliegenden Gesetzentwurf die Möglichkeiten der Gemeinden zur Ausübung ihrer Vorkaufsrechte in Gebieten mit einer Erhaltungssatzung im Umfang der bisherigen Verwaltungspraxis erweitert werden.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Zur Stärkung des kommunalen Vorkaufsrechts soll das Vorkaufsrecht im Geltungsbereich einer Milieuschutzsatzung nicht mehr unter bestimmten Voraussetzungen von vornherein ausgeschlossen sein können. Die Ausübung des Vorkaufsrechts durch die Gemeinde kann nach wie vor durch eine entsprechende Erklärung des Käufers über die Nutzung entsprechend den Zielen und Zwecken der Satzung abgewendet werden.

III. Alternativen

Keine. Die rechtssichere Ausübung des Vorkaufsrechts im Gebiet einer Erhaltungssatzung ist eines der tragenden städtebaulichen Instrumente zum Erhalt der angestammten Wohnbevölkerung. Insbesondere reichen vor allem in den großen Städten der Ballungsräume die Genehmigungsvorbehalte nach § 172 Absatz 1 BauGB alleine nicht im erforderlichen Umfang zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung im Gebiet einer entsprechenden Erhaltungssatzung aus.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Für die Novellierung des Baugesetzbuchs gemäß Artikel 1 des Gesetzentwurfs ist der Bund im Rahmen seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für das Bodenrecht (Artikel 74 Absatz 1 Nummer 18 des Grundgesetzes (GG)) zuständig.

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

Die vorgeschlagenen Regelungen stehen im Einklang mit dem Recht der Europäischen Union und mit völkerrechtlichen Verträgen.

VI. Gesetzesfolgen

Durch den Gesetzentwurf wird die Ausübung des Vorkaufsrechts durch die Gemeinde bzw. dessen Abwendung durch den Käufer in eindeutiger, einfacher und rechtssicherer Weise ermöglicht. Dadurch wird u.a. die vor dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 9. November 2021 vielfältig geübte Verwaltungspraxis wieder ermöglicht.

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Die Ausübung des kommunalen Vorkaufsrechts in Gebieten mit einer Erhaltungssatzung soll rechtssicher ermöglicht und damit im Vergleich zum bisherigen Zustand erleichtert werden.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Der Entwurf steht im Einklang mit der von der Bundesregierung beschlossenen Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie in der 2021 aktualisierten Fassung. Insbesondere ist die Stärkung des kommunalen Vorkaufrechts im Gebiet einer Erhaltungssatzung vereinbar mit dem grundsätzlichen Vorrang der Innenentwicklung, der zu einer nachhaltigen Reduktion des Flächenverbrauchs beitragen soll.

Bezugspunkt für die Prüfung sind die Prinzipien, Indikatoren und Ziele der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, die sich in ihrer Systematik an den Sustainable Development Goals (SDG) der Vereinten Nationen orientieren.

Das Regelungsvorhaben unterstützt die Ziele des SDG 11 (Nachhaltige Städte und Gemeinden), denn es stärkt aufgrund der Förderung des Zugangs der Wohnbevölkerung im Gebiet einer Erhaltungssatzung zu angemessenem, sicherem und bezahlbarem Wohnraum zugleich den Grundsatz der Innenentwicklung.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Aufgrund der Bestätigung lediglich einer geübten Verwaltungspraxis sind darüber hinaus gehende Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand für Bund, Länder nicht und für die Kommunen nur im Rahmen der freiwilligen Nutzung des Vorkaufsrechts nicht zu erwarten.

4. Erfüllungsaufwand

Aufgrund der Bestätigung lediglich einer geübten Verwaltungspraxis ist darüber hinaus gehender Erfüllungsaufwand für Bund, Länder und Kommunen nicht zu erwarten. Wie bei allen gemeindlichen Vorkaufsrechten trifft die Kommune keine Verpflichtung zur Ausübung ihrer Vorkaufsrechte.

5. Weitere Kosten

Das Gesetz verursacht weder weitere Kosten für die Wirtschaft noch Kosten für die sozialen Sicherungssysteme. Kostenüberwälzungen, die zu einer Erhöhung von Einzelpreisen führen und Auswirkungen auf das allgemeine Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherniveau haben, sind nicht zu erwarten.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Die vorgesehenen Änderungen haben keine gleichstellungspolitischen Auswirkungen.

VII. Befristung; Evaluierung

Das Gesetz stärkt den Handlungsspielraum der Gemeinden im Zusammenhang mit der Ausübung des kommunalen Vorkaufsrechts in Gebieten mit einer Erhaltungssatzung und wahrt so die Möglichkeiten der Gemeinden für einen Flächenzugriff. Eine Befristung des Gesetzes würde seinem Anliegen grundsätzlich nicht gerecht, da die Maßnahmen nur über einen längeren Zeitraum zu verwirklichen sind.

Eine zeitlich festgelegte Überprüfung der mit dem Gesetz beabsichtigten Wirkungen ist nicht vorgesehen, da das Gesetz keine neuen verpflichtenden Aufgaben regelt und die in dem Gesetz getroffenen Regelungen keine zusätzlichen Kosten auslösen.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Baugesetzbuchs)

Zu Nummer 1

Das Vorkaufsrecht ist durch die Streichung auch bei der Erfüllung der bisherigen Voraussetzungen aus § 26 Nummer 4 in Gebieten im Bereich einer Erhaltungssatzung nach § 172 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 nicht länger ausgeschlossen. Kommunen haben in den betroffenen Gebieten also grundsätzlich immer ein Vorkaufsrecht - vorausgesetzt das Wohl der Allgemeinheit rechtfertigt im Einzelfall die Ausübung (§ 24 Absatz 3 Satz 1 BauGB) - und können zu dessen Abwendung eine Verpflichtungsvereinbarung mit dem Käufer schließen. Durch diese Streichung soll eine klare und unmissverständliche Regelung getroffen werden.

Ziel ist, die Rechte der Kommune zu stärken, indem eine eindeutige Regelung die Basis für weitere Regelungen unter anderem zu den Verpflichtungsvereinbarungen bildet.

Zu Nummer 2

Zu Buchstabe a

Es handelt sich um eine Konkretisierung der Anforderungen an die in Satz 1 genannte Verpflichtung. Diese Verpflichtung erfolgt durch eine Erklärung, in der sich der Käufer zur Nutzung des Grundstücks entsprechend den Zielen und Zwecken der Satzung verpflichtet. Die Gemeinde kann vom Käufer zur Abwendung der Ausübung des Vorkaufsrechts damit die Unterlassung von Maßnahmen, die mietsteigernd wirken können – wie etwa die Umwandlung in Eigentumswohnungen, bauliche Veränderungen sowie Sanierungen - ebenso verlangen, wie weitere Verpflichtungen des Käufers, soweit mit ihnen die Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung gefördert wird. Die Gemeinde ist in der Festlegung der durch die Erklärung ausgeschlossenen Maßnahmen nach wie vor an die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit gebunden.

Diese abschließende Art der Regelung ist erforderlich, damit eindeutig erkennbar ist, in welchen Fällen die Ausübung des gemeindlichen Vorkaufsrechts in Milieuschutzgebieten abgewendet werden kann, ohne dass unter Umständen schwer nachweisbare subjektive Absichten des Käufers berücksichtigt werden müssen. Eine andere Ausgestaltung würde zu erheblichen Rechtsunsicherheiten bei Käufer und Gemeinde führen, wie der dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 9. November 2021 zugrundeliegende Rechtsstreit verdeutlicht.

In der Abwendungsvereinbarung dürfen solche Maßnahmen nicht ausgeschlossen werden, auf deren Genehmigung nach § 172 Abs. 3 S. 3 und 4 Nummer 1 bis 4 ein Anspruch besteht. Das bedeutet im Umkehrschluss, dass Inhalte nach Nummer 5 und 6 Teil einer Verpflichtungserklärung sein dürfen. Hintergrund ist, dass häufig nachteilig für den Erhalt der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung die Umwandlung von Miet- in Wohnungseigentum ist (Nummer 6). Es soll durch die Regelung klargestellt werden, dass die Möglichkeit besteht, die Verpflichtung zur Unterlassung von Umwandlungen in Abwendungsvereinbarungen aufzunehmen. Gleiches gilt für Vereinbarungen bzgl. der späteren Nutzung von nicht zu Wohnzwecken genutzten Gebäuden nach Nummer 5.

Diese Rückausnahme in Bezug auf Nummer 5 und 6 ist erforderlich, um den Erhalt der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung zu gewährleisten. Denn die in Nummer 5 und 6 aufgeführten und grundsätzlich zu genehmigenden Maßnahmen (Begründung von Wohnungs- oder Teileigentum eines nicht zu Wohnzwecken genutzten Gebäudes sowie die Begründung von Wohnungseigentum mit der Verpflichtung, innerhalb von sieben Jahren ab der Begründung von Wohnungseigentum Wohnungen nur an die Mieter zu veräußern) hindern potentielle Käufer nicht daran, ein Grundstück zu kaufen und beispielsweise zu einem späteren Zeitpunkt Wohnungseigentum entgegen den Erhaltungszielen der Satzung zu begründen.

Der Zeitraum der Verpflichtungserklärung zur Nutzung entsprechend den Zielen und Zwecken der Satzung ist grundsätzlich an die Geltungsdauer der Milieuschutzsatzung gebunden. Denn nur solange die – gegebenenfalls auch verlängerte - Satzung in Kraft ist, kann sie Grundlage für das sich aus § 24 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 zweite Alternative BauGB ergebende Vorkaufsrecht sein. Hinzu kommt, dass die Geltungsdauer von Milieuschutzsatzungen in den Kommunen sehr unterschiedlich festgesetzt wird. Um einerseits den Käufer nicht auf unabsehbare Zeit zu binden, andererseits aber auch die satzungsgemäße Nutzung über einen längeren Zeitraum sichern zu können, soll die Verpflichtung des Käufers über einen Zeitraum von höchstens 20 Jahren möglich sein. Diese klare zeitliche Begrenzung führt für die Anwender und im Verwaltungsvollzug zu mehr Rechtssicherheit. Diese Bindung über einen Zeitraum von höchstens 20 Jahren ist erforderlich, um den Zielen und

Zwecken der Erhaltungssatzung gerecht zu werden. Denn gerade Großinvestoren können beim Grundstückskauf bei kürzeren Bindungsdauern, zum Beispiel der in § 172 Absatz 4 Satz 3 Nr. 6 genannten Frist von sieben Jahren, die sich aus der Bindung ergebenden Kosten häufig so kalkulieren, dass sie dies von der späteren Durchführung geplanter, aber dem Satzungszweck widersprechender Maßnahmen nicht abhalten würde.

Um das Vorkaufsrecht abzuwenden, muss die Verpflichtung des Käufers wie bisher innerhalb der dreimonatigen Frist des § 28 Absatz 2 Satz 1 BauGB erfolgen.

Zu Buchstabe b

Es handelt sich um eine redaktionelle Änderung im Hinblick auf die Einfügung der neuen Sätze 2 bis 4.

Zu Buchstabe c

Es handelt sich um eine redaktionelle Änderung im Hinblick auf die Einfügung der neuen Sätze 2 bis 4.

Zu Nummer 3

Durch diese Änderung soll sichergestellt werden, dass auch für einen Dritterwerber eine entsprechende Verpflichtung besteht.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes. Ein Inkrafttreten zum ersten Tag eines Quartals entsprechend der Vereinbarung aus dem Bundesprogramm „Bessere Rechtssetzung und Bürokratieabbau“ wird aus folgendem Grund nicht vorgesehen: Es wird eine schnelle Regelung des Sachverhalts angestrebt, um in den Kommunen Rechtssicherheit und eine klare Handlungsgrundlage zu schaffen.