

Das Instrument des (gemeindlichen) Vorkaufsrechts und Herausforderungen in der Bewertungspraxis

Dr.-Ing. Sebastian Kropp
Stadtentwicklungsamt
Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg
Berlin

11. November 2021



Prüfung Vorkaufsrecht



Ausübung des Vorkaufsrechts

- 746 WE, 60 GE
- Rechtskräftig: 25



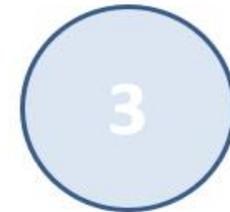
Abwendung des Vorkaufsrechts

- 1253 WE, 149 GE
- 64 Abwendungsvereinbarungen
- 10 Abwendungserklärungen

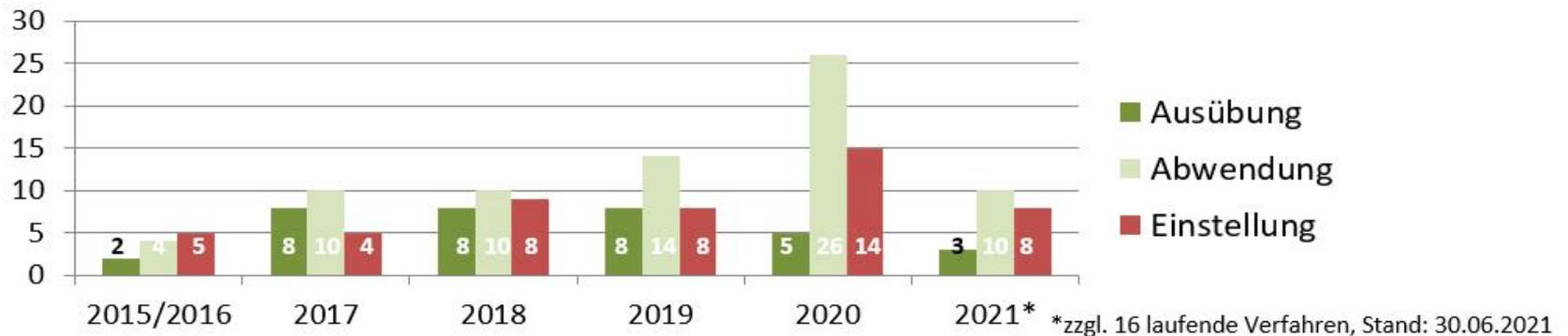


Einstellung des Prüfverfahrens

- Kaufpreis zu hoch
- Kaufvertrag zurückgezogen



Widerruf nach Ausübung

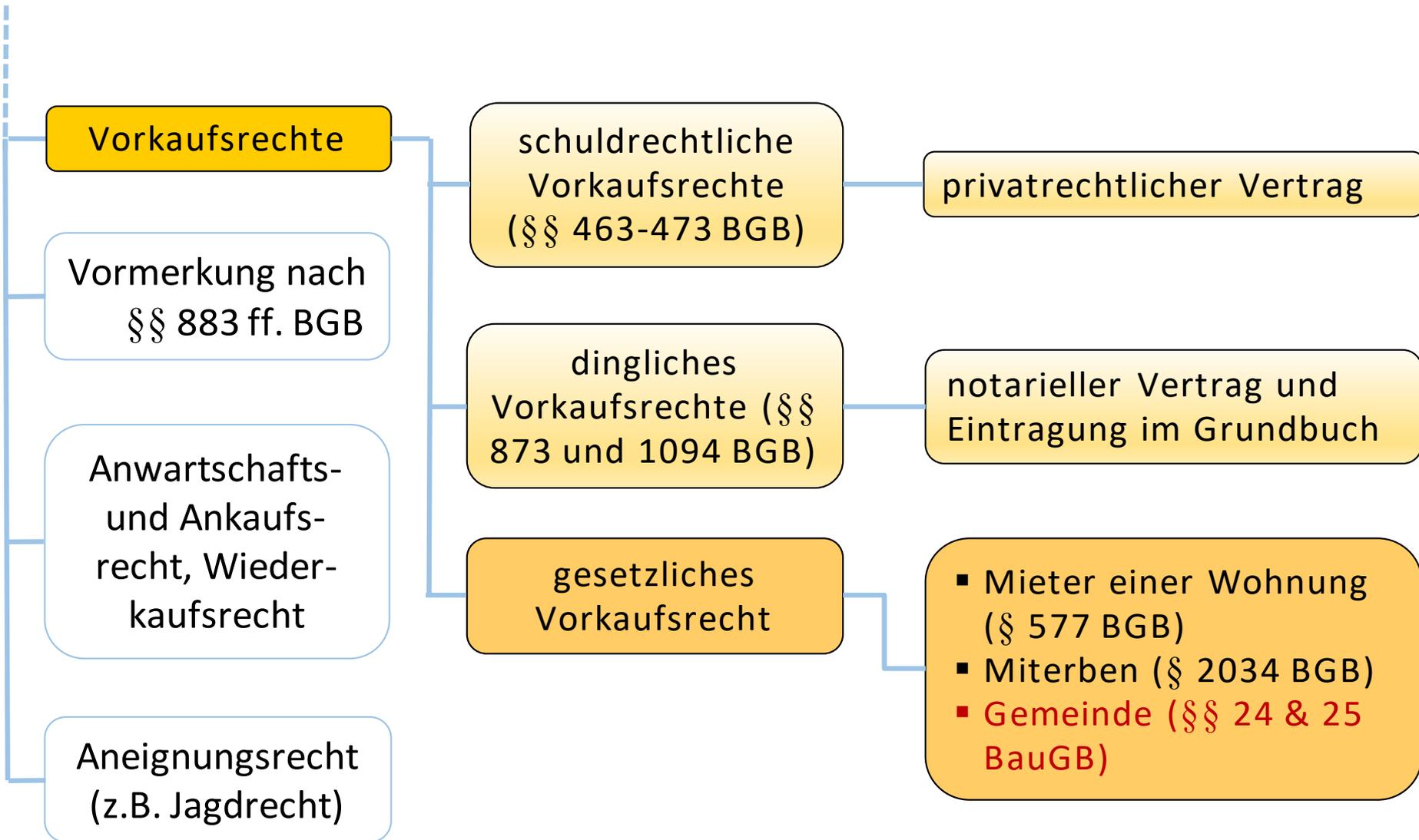


Quelle: Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg, Stadtentwicklungsamt (Stand: 30.06.2021)

Das Baulandmobilisierungsgesetz enthält u.a. folgende Neuerungen:

- Erleichterungen für den Wohnungsbau
- Erweiterung des Baugebots
- Sektoraler Bebauungsplan
- Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen
- Ausweitung kommunaler Vorkaufsrechte

„Ein Vorkaufsrecht räumt dem Berechtigten die Befugnis ein, eine bestimmte Sache zu denselben Bedingungen zu erwerben, die der Verkäufer in einem Kaufvertrag mit einem Dritten rechtswirksam vereinbart hat. (BGH Urteil v. 19.12.1962 – V ZR 259/60)



Gesetzliches Vorkaufsrecht nach den §§ 24-28 BauGB

Allgemeines Vorkaufsrecht (§ 24 BauGB)

(1) Der Gemeinde steht ein Vorkaufsrecht zu beim Kauf von Grundstücken

1. im Geltungsbereich eines **Bebauungsplans** soweit es sich um Flächen handelt, für die nach dem Bebauungsplan eine Nutzung für öffentliche Zwecke oder für Flächen oder Maßnahmen zum Ausgleich im Sinne des § 1a Absatz 3 festgesetzt ist,
2. in einem **Umlegungsgebiet**,
3. in einem förmlich festgelegten **Sanierungsgebiet** und städtebaulichen Entwicklungsbereich,
4. im Geltungsbereich einer Satzung zur Sicherung von Durchführungsmaßnahmen des Stadtumbaus und einer **Erhaltungssatzung**,
5. im Geltungsbereich eines **Flächennutzungsplans** soweit es sich um unbebaute Flächen im Außenbereich handelt, für die nach dem Flächennutzungsplan eine Nutzung als Wohnbaufläche oder Wohngebiet dargestellt ist,
6. in Gebieten, die nach den **§§ 30, 33 oder 34 Absatz 2** vorwiegend mit Wohngebäuden bebaut werden können, soweit die **Grundstücke unbebaut sind**, wobei ein Grundstück auch dann als unbebaut gilt, wenn es lediglich mit einer Einfriedung oder zu erkennbar vorläufigen Zwecken bebaut ist,
7. in Gebieten, die zum Zweck des vorbeugenden Hochwasserschutzes von Bebauung freizuhalten sind, insbesondere in Überschwemmungsgebieten, sowie

Allgemeines Vorkaufsrecht (§ 24 BauGB)

8. in Gebieten nach den §§ 30, 33 oder 34, wenn
- in diesen ein **städtebaulicher Missstand** im Sinne des § 136 Absatz 2 Satz 2 in Verbindung mit Absatz 3 vorliegt oder
 - die baulichen Anlagen einen Missstand im Sinne des § 177 Absatz 2 aufweisen
- und die Grundstücke dadurch erhebliche nachteilige Auswirkungen auf das soziale oder städtebauliche Umfeld aufweisen, insbesondere durch ihren baulichen Zustand oder ihre der öffentlichen Sicherheit und Ordnung widersprechende Nutzung.

Im Falle der Nummer 1 kann das Vorkaufsrecht bereits nach Beginn der öffentlichen Auslegung ausgeübt werden, wenn die Gemeinde einen Beschluss gefasst hat, einen Bebauungsplan aufzustellen, zu ändern oder zu ergänzen. Im Falle der Nummer 5 kann das Vorkaufsrecht bereits ausgeübt werden, wenn die Gemeinde einen Beschluss gefasst und ortsüblich bekannt gemacht hat, einen Flächennutzungsplan aufzustellen, zu ändern oder zu ergänzen und wenn nach dem Stand der Planungsarbeiten anzunehmen ist, dass der künftige Flächennutzungsplan eine solche Nutzung darstellen wird.

(2) Das Vorkaufsrecht steht der Gemeinde nicht zu beim Kauf von Rechten nach dem Wohnungseigentumsgesetz und von Erbbaurechten.

(3) Das Vorkaufsrecht darf nur ausgeübt werden, **wenn das Wohl der Allgemeinheit dies rechtfertigt**. Dem Wohl der Allgemeinheit kann insbesondere die Deckung eines Wohnbedarfs in der Gemeinde dienen. Bei der Ausübung des Vorkaufsrechts hat die Gemeinde den Verwendungszweck des Grundstücks anzugeben.

Bedarf einer Konkretisierung im Einzelfall

Besonderes Vorkaufsrecht (§ 25 BauGB)

(1) Die Gemeinde kann

1. im Geltungsbereich eines Bebauungsplans durch Satzung ihr Vorkaufsrecht an unbebauten Grundstücken begründen;
2. in Gebieten, in denen sie städtebauliche Maßnahmen in Betracht zieht, zur Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung durch Satzung Flächen bezeichnen, an denen ihr ein Vorkaufsrecht an den Grundstücken zusteht;
3. im Geltungsbereich eines Bebauungsplans an brachliegenden Grundstücken oder für im Zusammenhang bebaute Ortsteile (§ 34) an unbebauten oder brachliegenden Grundstücken durch Satzung ihr Vorkaufsrecht begründen, wenn
 - a) diese vorwiegend mit Wohngebäuden bebaut werden können und
 - b) es sich um ein nach § 201a bestimmtes Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt handelt.

Ein Grundstück gilt auch dann als unbebaut, wenn es lediglich mit einer Einfriedung oder zu erkennbar vorläufigen Zwecken bebaut ist. Das Vorkaufsrecht nach Satz 1 Nummer 3 erlischt mit dem Ende der Geltungsdauer der Rechtsverordnung nach § 201a. Auf die Satzung ist § 16 Absatz 2 entsprechend anzuwenden.

(2) § 24 Absatz 2 und 3 Satz 1 und 2 ist anzuwenden. Der Verwendungszweck des Grundstücks ist anzugeben, soweit das bereits zum Zeitpunkt der Ausübung des Vorkaufsrechts möglich ist.

Ausschluss des Vorkaufsrechts (§ 26 BauGB)

Die Ausübung des Vorkaufsrechts ist ausgeschlossen, wenn

1. der Eigentümer das Grundstück an seinen Ehegatten oder an eine Person verkauft, die mit ihm in gerader Linie verwandt oder verschwägert oder in der Seitenlinie bis zum dritten Grad verwandt ist,
2. das Grundstück
 - a) von einem öffentlichen Bedarfsträger für Zwecke der Landesverteidigung, der Bundespolizei, der Zollverwaltung, der Polizei oder des Zivilschutzes oder
 - b) von Kirchen und Religionsgesellschaften des öffentlichen Rechts für Zwecke des Gottesdienstes oder der Seelsorgegekauft wird,
3. auf dem Grundstück Vorhaben errichtet werden sollen, für die ein in § 38 genanntes Verfahren eingeleitet oder durchgeführt worden ist, oder
4. das Grundstück entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans oder den Zielen und Zwecken der städtebaulichen Maßnahme bebaut ist und genutzt wird und eine auf ihm errichtete bauliche Anlage keine Mängel oder Mängel im Sinne des § 177 Absatz 2 und 3 Satz 1 aufweist.

Abwendung des Vorkaufsrechts (§ 27 BauGB)

(1) Der Käufer kann die Ausübung des Vorkaufsrechts abwenden, wenn die Verwendung des Grundstücks nach den baurechtlichen Vorschriften oder den Zielen und Zwecken der städtebaulichen Maßnahme bestimmt oder mit ausreichender Sicherheit bestimmbar ist, der Käufer in der Lage ist, das Grundstück binnen angemessener Frist dementsprechend zu nutzen, und er sich vor Ablauf der Frist nach § 28 Absatz 2 Satz 1 **hierzu verpflichtet**. Weist eine auf dem Grundstück befindliche bauliche Anlage Missstände oder Mängel im Sinne des § 177 Absatz 2 und 3 Satz 1 auf, kann der Käufer die Ausübung des Vorkaufsrechts abwenden, wenn er diese Missstände oder Mängel binnen angemessener Frist beseitigen kann und er sich vor Ablauf der Frist nach § 28 Absatz 2 Satz 1 zur Beseitigung verpflichtet. Die Gemeinde hat die Frist nach § 28 Absatz 2 Satz 1 auf Antrag des Käufers um zwei Monate zu verlängern, wenn der Käufer vor Ablauf dieser Frist glaubhaft macht, dass er in der Lage ist, die in Satz 1 oder 2 genannten Voraussetzungen zu erfüllen.

(2) Ein Abwendungsrecht besteht nicht

1. in den Fällen des § 24 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und
2. in einem Umlegungsgebiet, wenn das Grundstück für Zwecke der Umlegung (§ 45) benötigt wird.

„Abwendungsvereinbarung“

→ vgl. Praxisbeispiel Friedrichshain-Kreuzberg

Ausübung des Vorkaufsrechts zugunsten Dritter

(§ 27a BauGB)

(1) Die Gemeinde kann

1. ihr Vorkaufsrecht zugunsten eines Dritten ausüben, wenn der Dritte zu der mit der Ausübung des Vorkaufsrechts bezweckten Verwendung des Grundstücks innerhalb angemessener Frist in der Lage ist und sich hierzu verpflichtet, oder
2. das ihr nach § 24 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 zustehende Vorkaufsrecht zugunsten eines öffentlichen Bedarfs- oder Erschließungsträgers sowie das ihr nach § 24 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 zustehende Vorkaufsrecht zugunsten eines Sanierungs- oder Entwicklungsträgers ausüben, wenn der Träger einverstanden ist.

In den Fällen der Nummer 1 hat die Gemeinde bei der Ausübung des Vorkaufsrechts zugunsten eines Dritten die Frist, in der das Grundstück für den vorgesehenen Zweck zu verwenden ist, zu bezeichnen.

(2) Mit der Ausübung des Vorkaufsrechts kommt der Kaufvertrag zwischen dem Begünstigten und dem Verkäufer zustande. Die Gemeinde haftet für die Verpflichtung aus dem Kaufvertrag neben dem Begünstigten als Gesamtschuldnerin.

(3) Für den von dem Begünstigten zu zahlenden Betrag und das Verfahren gilt § 28 Absatz 2 bis 4 entsprechend. Kommt der Begünstigte seiner Verpflichtung nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 nicht nach, soll die Gemeinde in entsprechender Anwendung des § 102 die Übertragung des Grundstücks zu ihren Gunsten oder zugunsten eines Übernahmewilligen verlangen, der zur Verwirklichung des Verwendungszwecks innerhalb angemessener Frist in der Lage ist und sich hierzu verpflichtet. Für die Entschädigung und das Verfahren gelten die Vorschriften des Fünften Teils über die Rückenteignung entsprechend. Die Haftung der Gemeinde nach § 28 Absatz 3 Satz 7 bleibt unberührt.

Verfahren und Entschädigung (§ 28 BauGB)

Verkäufer hat der Gemeinde den Inhalt des Kaufvertrages unverzüglich mitzuteilen

Besteht ein Vorkaufsrecht?

„Nein“

„Ja“

„Negativ-
zeugnis“

Es gelten die
§§ 463 bis 468
und 471 BGB

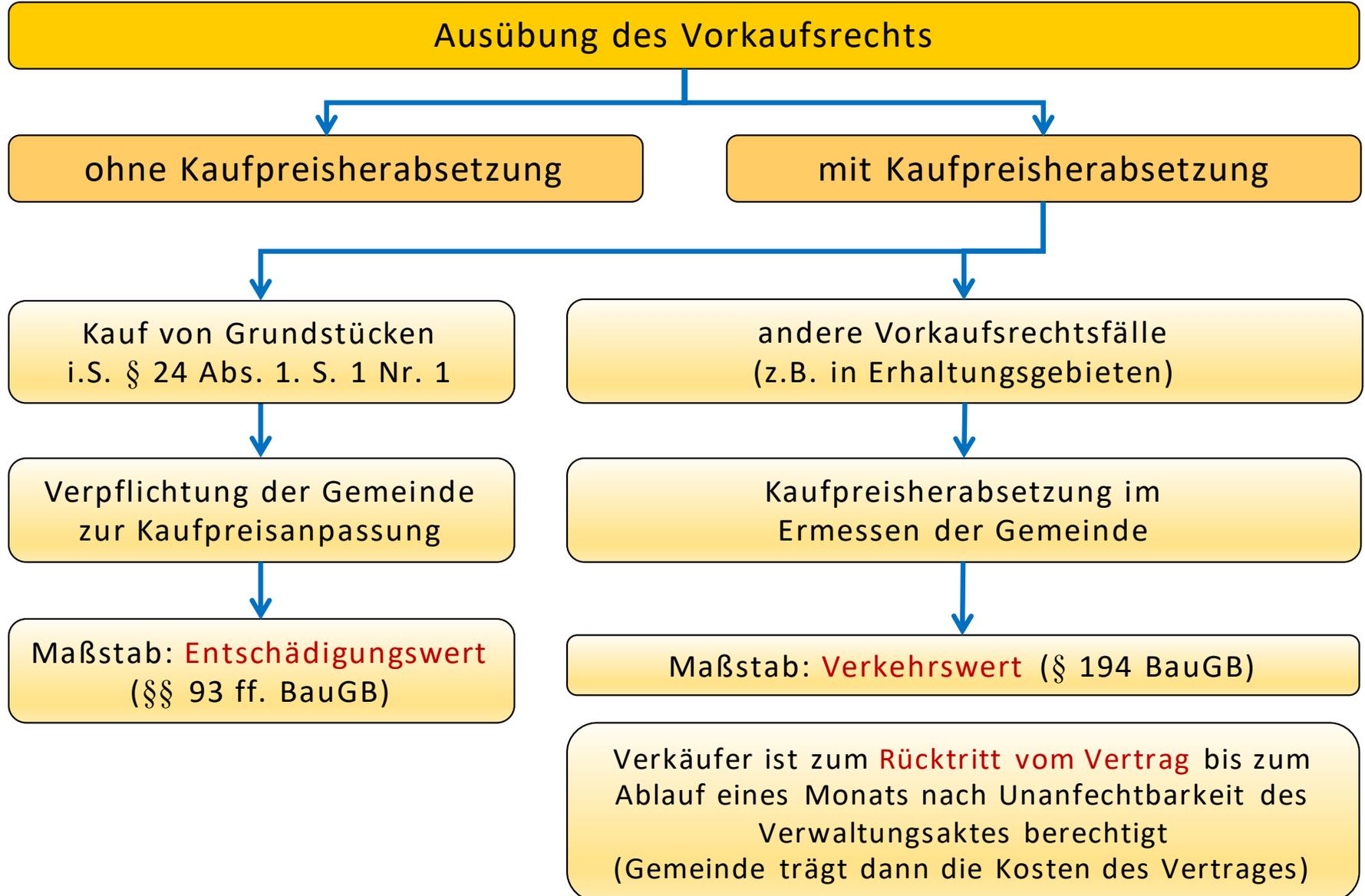
§ 464 Abs. 2: Mit der Ausübung des Vorkaufsrechts kommt der Kauf zwischen dem Berechtigten und dem Verpflichteten unter den Bestimmungen zustande, welche der Verpflichtete mit dem Dritten vereinbart hat. → „d.h. der vereinbarte Kaufpreis“

ABER → § 28 Abs. 3 S.1: Abweichend kann die Gemeinde den zu zahlenden Betrag nach dem **Verkehrswert** des Grundstücks im Zeitpunkt des Kaufes bestimmen, wenn der vereinbarte Kaufpreis den Verkehrswert überschreitet.

Kaufpreis-
herabsetzung

Ausübung des Vorkaufsrecht durch Verwaltungsakt

Zeitraum für die Ausübung des Vorkaufsrechts = **3 Monate**



„**Exkurs**“ → **BauGB (a.F.)** „... vereinbarte Kaufpreis den Verkehrswert in einer dem Rechtsverkehr erkennbaren Weise deutlich überschreitet.“

- Wann eine dem Rechtsverkehr erkennbare Überschreitung vorliegt, war bzw. ist umstritten.
- Kommentarliteratur: **zw. 10 % und 30 %** Überschreitung des Verkehrswertes
- Tlw. wird die prozentuale Überschreitung für unerheblich angesehen und stattdessen auf den absoluten Betrag abgestellt.
- LG Berlin (Urt. V. 26.04.2017 – O 2/15 Baul) = erst wenn der Kaufpreis den Verkehrswert um **mind. 25 %** überschreitet.

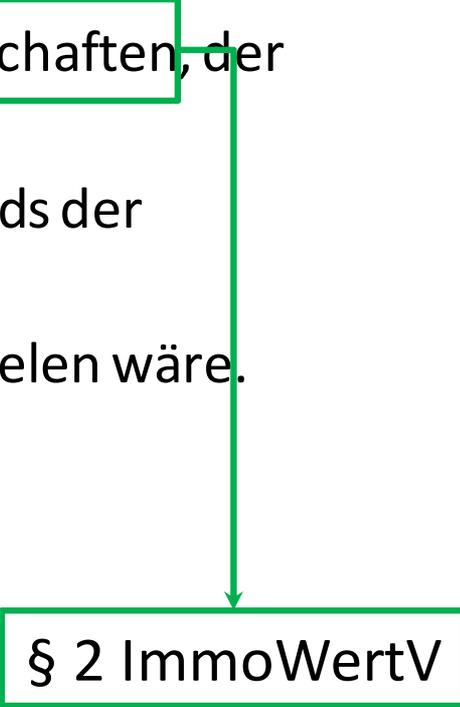
BauGB: „... kann die Gemeinde den zu zahlenden Betrag nach dem Verkehrswert des Grundstücks im Zeitpunkt des Kaufes bestimmen, wenn der vereinbarte Kaufpreis den Verkehrswert überschreitet.“

- Hoffnung des Gesetzgebers: dass eine Kaufpreisherabsetzung künftig auch bei einer Differenz zum Verkehrswert von weniger als 10 % bis 30 % möglich wird.
- zukünftig Überschreitung von **mind. 10 %** erforderlich, alleine schon deswegen, da die Rechtsprechung bei der Bewertung von Immobilien eine Bewertungstoleranz von 10 % anerkennt

Herausforderungen in der Bewertungspraxis

Der **Verkehrswert** (Marktwert) wird nach § 194 BauGB durch den

- Preis bestimmt, der in dem
- Zeitpunkt, auf den sich die Ermittlung bezieht, im
- gewöhnlichen Geschäftsverkehr nach den
- rechtlichen Gegebenheiten und tatsächlichen Eigenschaften, der sonstigen Beschaffenheit und der
- Lage des Grundstücks oder des sonstigen Gegenstands der Wertermittlung ohne Rücksicht auf
- ungewöhnliche oder persönliche Verhältnisse zu erzielen wäre.



§ 2 ImmoWertV

Grundlagen der Wertermittlung (§ 2 ImmoWertV)

- (1) ...
 - (2) ...
 - (3) Der Grundstückszustand ergibt sich aus der Gesamtheit der rechtlichen Gegebenheiten, der tatsächlichen Eigenschaften, der sonstigen Beschaffenheit und der Lage des Wertermittlungsobjektes (Grundstücksmerkmale). Zu den Grundstücksmerkmalen können insbesondere zählen
 1. ...
 2. ...
 - ⋮
 12. die grundstücksbezogenen **Rechte und Belastungen**
-
- ```
graph TD; A[Rechte und Belastungen] --> B[§ 8 ImmoWertV]
```

*Berücksichtigung der allgemeinen und besonderen  
objektspezifischen Grundstücksmerkmale (§ 8 ImmoWertV)*

(1) ...

(2) ...

(3) Besondere objektspezifische Grundstücksmerkmale sind...  
Besondere objektspezifische Grundstücksmerkmale können  
insbesondere vorliegen bei

1. ...

2. ...

⋮

6. grundstücksbezogener Rechte und Belastungen

§ 46 & 47 ImmoWertV



## Wert des begünstigten oder des belasteten Grundstücks

Vergleichspreise

ausgehend vom Wert des fiktiv nicht begünstigten oder des fiktiv unbelasteten Grundstücks

Umrechnungskoeffizienten

Berücksichtigung des Werteeinflusses des Rechts oder der Belastung

Berücksichtigung der wirtschaftlichen Vor- und Nachteile

in anderer geeigneter Weise

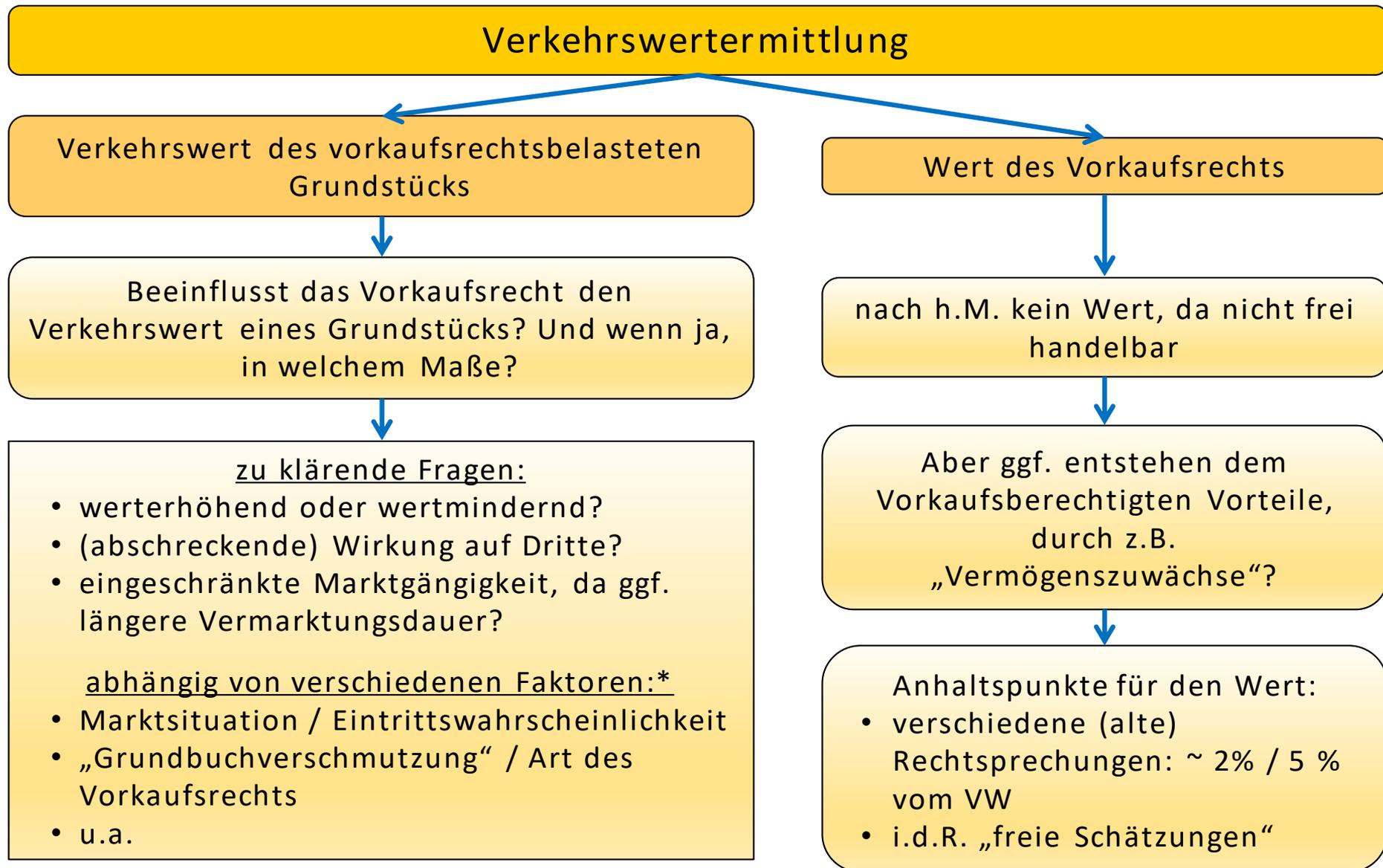
## Wert des Rechts oder einer Belastung

aus dem Vergleich mit Kaufpreisen für vergleichbare Rechte oder Belastungen

ausgehend vom Wert des fiktiv nicht begünstigten oder des fiktiv unbelasteten Grundstücks

Berücksichtigung der wirtschaftlichen Vor- und Nachteile

in anderer geeigneter Weise



\* nach Pohnert, Kreditwirtschaftliche Wertermittlung 2015



# Praxisbeispiel

## Friedrichshain-Kreuzberg



## Das kommunale Vorkaufsrecht im Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg

34

### Ausübung des Vorkaufsrechts

- 746 WE, 60 GE
- Rechtskräftig: 25

74

### Abwendung des Vorkaufsrechts

- 1253 WE, 149 GE
- 64 Abwendungsvereinbarungen
- 10 Abwendungserklärungen

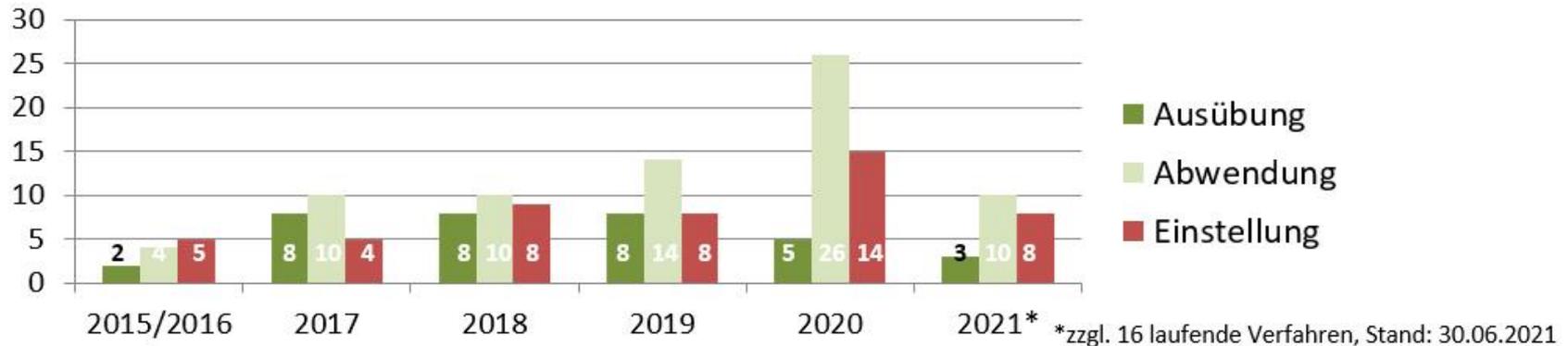
50

### Einstellung des Prüfverfahrens

- Kaufpreis zu hoch
- Kaufvertrag zurückgezogen

3

### Widerruf nach Ausübung



Quelle: Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg, Stadtentwicklungsamt (Stand: 30.06.2021)

*Konsequente Anwendung in sozialen Erhaltungs-  
gebieten nach § 172 BauGB mit der Zielsetzung:*

- Erhalt der sozialen Mischung der Wohnbevölkerung, d.h. u.a. auch für einkommensschwächere Bewohnergruppen bezahlbaren Wohnraum erhalten
- Verhinderung von Aufwertungsmaßnahmen sowie der Aufteilung in Eigentumswohnungen in sozialen Erhaltungsgebieten

## *(bezirkliche) Prüfkriterien für die Ausübung des Vorkaufsrechts*

- (1) Nutzung überwiegend zu Wohnzwecken
- (2) mindestens acht Wohneinheiten
- (3) nicht in Wohnungseigentum aufgeteilt
- (4) Die überwiegende Anzahl der Wohnungen übersteigt nicht den durchschnittlich vorhandenen Ausstattungsstandard im betreffenden Erhaltungsgebiet.
- (5) Die Wohnungsgrößenstruktur entspricht im Wesentlichen dem gebietstypischen Wohnraumbedarf.
- (6) Die Nettokaltmiete der überwiegenden Anzahl der Wohnungen übersteigt die durchschnittliche Gebietsmiete um nicht mehr als 10%.
- (7) Es stehen Wohnungen leer bzw. sind unvermietet.
- (8) Die Gefahr der Umwandlung in Wohneigentum ist besonders groß.

## *Wesentliche Punkte des Prüfverfahrens*

- fallbezogene Prüfung des Allgemeinwohls auf Basis einer städtebaulichen Begründung
- Erstellung eines Verkehrswertgutachtens
- Anhörung von Verkäufer\*in und Käufer\*in
- keine Ausübung im Falle einer Abwendungsvereinbarung
- zuständige Mieterberatung wird informiert → ggf. Mieterversammlung
- Dritte kontaktieren und Erwerbsinteresse abfragen
- Rechtsamt und SE Finanzen informieren/einbinden
- Prognosevermerk erstellen (u.a. wirtschaftliche und fachliche Leistungsfähigkeit des interessierten Drittbegünstigten prüfen)
- Bezirksamtsbeschluss

## *Ausübung zugunsten eines Dritten, d.h.*

- landeseigene Wohnungsbaugesellschaft
- gemeinwohlorientierten Dritten (z.B. Genossenschaft, Stiftung, Zusammenschluss von Mieter\*innen, Private)
  - Dritte muss in der Lage sein, die Immobilie zu erwerben (Landeszuschuss bis zu 10 % bzw. Förderdarlehn möglich)
  - Verpflichtungserklärung der Dritten (Einhaltung der erhaltungsrechtlichen Ziele und Zwecke + bestandsorientierte Bewirtschaftung für 20 Jahre) = entspricht mind. den Regelungen der Abwendungsvereinbarung

## *Inhalt der Abwendungsvereinbarung*

- kein Anbau von Balkonen oder eines Aufzuges
- keine energetische Sanierung über das gesetzlich Vorgeschriebene hinaus
- keine Umwandlung in Wohnungs- und Teileigentum
- kein Rückbau
- Verpflichtung der Anwendung der Mietpreisbremse

## Friedrichshain-Kreuzberg - Revisionsverfahren vor dem BVerwG (Termin: 9.11.)

- Anforderungen an die Rechtfertigung der Ausübung des Vorkaufsrechts durch das Allgemeinwohl
- Anwendung eines Ausschlussgrundes nach § 26 BauGB auf das Vorkaufsrecht in sozialen Erhaltungsgebieten
- VG Berlin & OVG Berlin haben zugunsten des Bezirksamtes entschieden

## Tempelhof-Schöneberg - Revisionszulassungsverfahren vor dem BGH (Termin: ggf. Anfang 2022)

- Kaufpreisherabsetzung um rd. 1,5 Mio. €
- LG Berlin & Kammergericht haben zugunsten der Verkäuferin entschieden
- Revision nicht zugelassen → Land Berlin hat dagegen wiederum Beschwerde beim BGH eingelegt

 Spiegel

Vorkaufsrecht:  
Bundesverwaltungsgericht  
setzt Berlin Grenzen beim Ausbooten von Hauskäufern

Vorkaufsrecht  
Bundesverwaltungsgericht  
setzt Berlin Grenzen beim Ausbooten von Hauskäufern. Mit dem Argument, ...

 Süddeutsche Zeitung

Schlappe in Leipzig:  
Verbände fordern  
neue Mietenpolitik

... Scheitern des  
Vorkaufsrechts vor dem  
Bundesverwaltungsgericht in Leipzig ... ein Vorkaufsrecht eingeräum

Bundesverwaltungsgericht

# Berliner Vorkaufsrechtspraxis teilweise gekippt

 Neue Juristische Wochenschrift

Stadt Berlin darf  
Vorkaufsrecht nach  
Milieuschutzsatzung nicht ...

Allein eine mögliche  
künftige  
erhaltungswidrige Nutzungsabsicht reiche für ein Vorka

 Stern

IHK zum  
Wohnungsmarkt:  
«Seriöse Politik sieht anders aus»

... Berlin üblichen  
Vorkaufsrechts vor dem  
Bundesverwaltungsgericht hat die ... in Milieuschutzgebieten ein Vorkaufsre...

 Tagesspiegel

Rückschlag für  
Wohnungspolitik von  
Rot-Rot-Grün : Bundesverwaltungsgericht beschne

Die Annahme, dass ein  
Immobilienkäufer Mieter  
verdrängen könnte, reicht nicht allein, um das Vorkaufsrecht zu z

„Das Vorkaufsrecht für ein Grundstück, das im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung bzw. -verordnung liegt, darf von der Gemeinde nicht auf der Grundlage der Annahme ausgeübt werden, dass der Käufer in Zukunft erhaltungswidrige Nutzungsabsichten verfolgen werde.“

→ § 26 Nr. 4 (alt): „Ausübung des Vorkaufsrechts ausgeschlossen, wenn das Grundstück entsprechend den Zielen oder Zwecken der städtebaulichen Maßnahmen bebaut ist und genutzt wird und eine auf ihm errichtete bauliche Anlage keine Missstände oder Mängel im Sinne des § 177 aufweist.“

Wie geht es weiter im Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg?

...

**sebastian.kropp@ba-fk.berlin.de**