

# Stellungnahme

---

**zum Entwurf eines Gesetzes zur Wiederher-  
stellung des Vorkaufsrechts in  
Milieuschutzgebieten  
(Neues Vorkaufsrecht-Gesetz – VorkG),  
Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE**

**02. Mai 2022**

## **Präambel**

Der BFW bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Wiederherstellung des Vorkaufsrechts in Milieuschutzgebieten (Neues Vorkaufsrecht-Gesetz – VorkG).

Ziele: Der Gesetzentwurf ist nicht zielführend und wird abgelehnt. Ein erweiterter Anwendungsbereich für gemeindliche Vorkaufsrechte kann nicht den Erhalt der Wohnbevölkerung im Milieuschutzgebieten fördern.

Die Erhaltungssatzungen selbst schaffen bereits die Voraussetzungen für den gesetzlich intendierten Milieuschutz. Eine Verdrängung der Bevölkerung durch eine schleichende Umstrukturierung wird hierdurch bereits vermieden.

Prämissen: Dem gemeindlichen Vorkaufsrecht kommt bei der Bewältigung des Problems bezahlbaren Wohnraums nicht die Bedeutung zu, die ihm in der politischen und medialen Diskussion vielfach zugeordnet wird.

Köster führt hierzu in ZRP 2022, 79ff, 81 zutreffend aus: „... Die Diskussion wird im Wesentlichen durch politische Ideologie getragen. Das fachliche Fundament ist mehr als brüchig. Dies unterstreicht nicht zuletzt der Umstand, dass zum Beispiel die Stadt Berlin es sich leistet, mit dem ihr gehörenden 355 Hektar großen Areal des ehemaligen Flughafen Berlin Tempelhof „die größte innerstädtische Freifläche der Welt“ von jeder Bebauung frei zu halten. Man muss sich daher bewusst machen, was das Instrument des Vorkaufsrechts leisten kann und was nicht. Verankert ist es im Städtebaurecht, einer Materie, die nicht der Miethöhenregulierung dient. Zur Baulandmobilisierung taugt das Vorkaufsrecht ebenfalls nicht. In sozialen Erhaltungsgebieten schützt es nur Bestandsmieter, schafft keine einzige neue Wohnung und leistet damit auch keinerlei Beitrag zur ambitionierten Zielsetzung der Bundesregierung von 400.000 neuen Wohnungen pro Jahr...“

## **Im Einzelnen:**

### **Das BVerwG verbessert Rechtssicherheit / Korrektur nicht geboten.**

Das Bundesverwaltungsgericht schafft mit dem Urteil vom 09.11.2021 (Az. 4 C 1.20) eine längst überfällige Rechtssicherheit für Normadressaten. Gesetzliche Regelungen sind eben kein Spielball für ideologiesteuerte kreative Gesetzesanwendung. Weil das Bundesverwaltungsgericht genau diese fachliche Selbstverständlichkeit klarstellt, ist eine Korrektur durch den Gesetzgeber nicht geboten.

Das BVerwG stellt mit seiner Entscheidung vom 9. November 2021 klar, dass das gemeindliche Vorkaufsrecht bereits dann ausgeschlossen ist, 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 Abs. 2 und 3 Satz 1

BauGB aufweist. Diese faktenbasierten Tatbestandsmerkmale sind bei einer wortlautgemäßen Anwendung auch rechtssicher und praktikabel. Es bestehen keine Regelungslücken.

Die Grenzen für die Auslegung der Norm ergeben sich typischerweise aus dem Wortlaut einer Norm. Und § 26 Nr. 4 BauGB ist dahingehend klar und unmissverständlich formuliert. § 26 Nr. 4 BauGB ist eindeutig und daher ohne Spielräume für andere Auslegungen auf die tatsächlichen Verhältnisse im Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung über das Vorkaufsrecht anzuwenden. Es kommt danach also allein auf die gegenwärtige Bebauung und Nutzung des Grundstücks durch den Verkäufer an. Wegen des klaren Wortlauts der Norm ändert sich auch dann nichts, wenn der Käufer Verwendungsabsichten hat, die auf eine Änderung der bisherigen Nutzung gerichtet sind.

Eine Auslegung, die auf zukünftige Verwendungsabsichten abstellt, lässt der gesetzliche Wortlaut in § 26 Nr. 4 BauGB schlichtweg nicht zu. Die Entscheidungen der Vorinstanzen (VG Berlin, 13 K 724.17, Urteil vom 17.05.2018 und OVG Berlin-Brandenburg, 10 B 9.18, Urteil vom 22.10.2019), die auf eine Prognose zu möglichen Verwendungsabsichten abgestellt haben, waren daher konsequenterweise durch das BVerwG zu korrigieren.

#### **Städtebauliche Ziele beachten.**

Es bestehen keine städtebaulichen Gründe, die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes vom 09.11.2021 (Az. 4 C 1.20) zu korrigieren. Die städtebaulichen Ziele und Zwecke der Erhaltungssatzung werden bereits durch § 172 BauGB erreicht und ausreichend gesichert. Die zusätzliche Ausübung eines Vorkaufsrechts ist nicht erforderlich.

Die Reichweite der Erhaltungsziele in § 172 BauGB ist durch einen geringeren Anwendungsbereich des Vorkaufsrechts als zusätzliches Sicherungsinstrument, nicht eingeschränkt. Die Zwecke, zu deren Sicherung die Erhaltungssatzung erlassen worden ist, bestehen auf der Grundlage des § 172 BauGB uneingeschränkt fort. Nur können sie eben nicht zusätzlich noch durch ein gemeindliches Vorkaufsrecht abgesichert werden.

Das ist aber kein Verlust, sondern auch aus der Sicht der planenden Städte und Gemeinden sachgerecht. Denn die Nichtausübung eines Vorkaufsrechts ist mit dem Vorteil verbunden, dass zur Abwehr befürchteter nachteiliger künftiger Entwicklungen keine finanziellen Mittel der öffentlichen Hand eingesetzt werden müssen. Diese Mittel stehen nun für andere kommunale Anliegen zur Verfügung.

Städte und Gemeinden werden nach der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zukünftig davor bewahrt, finanzielle Mittel in Bereichen zu binden, die einer zusätzlichen Sicherung nicht bedürfen.

### **Anwendungsbereich für die Ausübung des Vorkaufsrechts bleibt weiterhin erhalten.**

Entgegen der Begründung im Gesetzentwurf (Seite 1) läuft das Vorkaufsrecht in Erhaltungsgebieten nicht leer. Ein Anwendungsbereich verbleibt jedenfalls in den Fällen, in denen eine bauliche Anlage Missstände oder Mängel im Sinne des § 177 Abs. 2 und 3 Satz 1 BauGB aufweist

### **Verhältnismäßigkeit prüfen, Folgenbetrachtung nachholen.**

Die Folgenbetrachtung und verfassungsrechtliche Vorprüfung fehlt und ist nachzuholen.

Die massiven enteignungsähnlichen Folgen bei Ausübung des Vorkaufsrechts lassen sich wie folgt beschreiben: „...Mit Ausübung des Vorkaufsrechts tritt entweder die Stadt selbst, überwiegend aber eine Wohnungsbaugesellschaft oder Genossenschaft in den Kaufvertrag ein, nachdem diese sich zuvor verpflichtet hat, auf die Begründung von Wohn- und Teileigentum sowie Sanierungs- und Aufwertungsmaßnahmen langfristig zu verzichten. In der Regel kommt es jedoch gar nicht erst zu einem solchen Eintritt in den Kaufvertrag und ist dieser in Anbetracht begrenzter finanzieller Ressourcen auch nicht primäres Ziel. Vielmehr wird das Vorkaufsrecht als Druckmittel für den Abschluss einer sogenannten „Abwendungsvereinbarung“ genutzt. Mit einer solchen kann der Erwerber die Ausübung des Vorkaufsrechts dadurch abwenden, dass er sich strafbewehrt verpflichtet, beispielsweise für 20 Jahre mietwirksame Bau- und Modernisierungsmaßnahmen sowie die Umwandlung von Miet- und Eigentumswohnungen nicht vorzunehmen und bestimmte Miethöhen einzuhalten...“, so Köster in ZRP 2022, 79 ff, 79 mit Verweis auf Burrack jurisPR-ÖffBauR 6/2020 Anm.1.

Fazit: Mit einer schlichten „Wortlautanpassung“ des § 26 Nr. 4 BauGB, wie im Gesetzentwurf, ist es nicht getan. Denn es steht zu erwarten, dass eine wie auch immer geartete Neuregelung im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit Art. 14 GG fragwürdig erscheint (siehe u. a. Köster ZRP, 2022, 79 ff, 81).

### **Aufwand- Nutzen-Analyse nachholen.**

Aufwand und Nutzen eines erweiterten Vorkaufsrechts stehen in keinem adäquaten Verhältnis. Die Aufwand- Nutzen- Analyse ist nachzuholen

Der wirksame Gebrauch des Vorkaufsrechts kostet viel Geld. Köster führt hierzu in ZRP 2022, 79ff, 81 zutreffend aus: „...Ist dieses sinnvoll investiert, wenn „für die am überhitzten Markt verhandelten Kaufpreise einzelne Ofenheizungshäuser gekauft werden?“ Und ist es in Anbetracht der eminenten Bedeutung energetischer Sanierungen von Wohnhäusern für das Erreichen der Klimaschutzziele überzeugend, wenn die öffentliche Hand Käufer in Abwendungsvereinbarungen zur Unterlassung solcher Maßnahmen verpflichtet? Es spricht einiges dafür, dass sich die aufgewandten Steuermittel effektiver einsetzen ließen, etwa für den energieeffizienten Neubau oder die Entwicklung innovativer Projekte des sozialen Wohnungsbaus...“.

Die Antwort der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen in Berlin auf eine schriftliche Anfrage der Abgeordneten Sibylle Meister (FDP) vom 11.11.2021, Drucksache 19 / 10077

macht die erheblichen Kosten für die Ausübung von Vorkaufrechten deutlich: „...Insgesamt fallen für die 96 ausgeübten Vorkaufsrechte Kaufpreise in Höhe von 529.834.910,00 Euro an.... Für 12 Fälle ausgeübter kommunaler Vorkaufsrechte hat das Land Berlin seit dem Jahr 2019 Darlehen i. H. v. insgesamt ca. 44,2 Millionen Euro im Rahmen der Genossenschaftsförderung bewilligt. In insgesamt 66 Fällen wurden den landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften Eigenkapitalzuführungen in Höhe von 181,9 Mio. € zugesagt...“

#### **Faktenbasierte Tatbestandsmerkmale erhalten.**

Die weitreichenden Rechtsfolgen mit erheblicher Eingriffstiefe in die Eigentumsrechte rechtfertigen kein Vorkaufsrecht auf Grund einer bloßen Prognoseentscheidung. Das passt bereits denklösig nicht zusammen. Nur faktenbasierte Tatbestandsmerkmale können die Ausübung des Vorkaufsrechts rechtfertigen. Die offenbar bislang fehlende fachliche Vorprüfung ist nachzuholen.

#### **Rechtsfolgen: Praktikabilität erhalten, Rechtsunsicherheit vermeiden.**

Sollte die weitere politische Diskussion wie im aktuellen Antrag der Fraktion DIE LINKE (Drucksache 20/679) dazu führen, dass eine Prognoseentscheidung zu den Verwendungsabsichten die Ausübung des gesetzlichen Vorkaufsrechts legitimiert, so wird dies nicht rechtssicher gelingen. Eine Prognose ist eben kein faktenbasiertes Tatbestandsmerkmal. Rechtsunsicherheit führt zwangsläufig zu mehr Rechtsstreitigkeiten über die Frage, ob das Vorkaufsrechts überhaupt ausgeübt werden kann.

Die Folgenbetrachtung zur Praktikabilität und Streit anfälligkeit der Norm ist nachzuholen.

Hierbei sind u.a. nachfolgende Fragen zu klären: Wie kann ein verlässlicher Nachweis künftiger erhaltungswidriger Nutzungsabsichten rechtssicher geführt werden? Auch der Fraktion DIE LINKE dürfte klar sein, dass bloße Vermutungen nicht genügen. Wann liegt „die begründete Annahme“ solcher Absichten oder „die durch Tatsachen gestützte Befürchtung“ erhaltungswidriger Nutzungsabsichten vor und welche Relevanz kommt „bereits geringen Verdachtsmomenten“ zu?...

Allein diese Fragen zeigen exemplarisch, dass die Komplexität einen gesetzgeberischen „Schnellschuss“ verbietet.



Bundesverband Freier  
Immobilien- und Wohnungs-  
unternehmen

## **BFW BUNDESVERBAND FREIER IMMOBILIEN- UND WOHNUNGSUNTERNEHMEN**

---

Dem BFW Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen e. V. als Interessenvertreter der mittelständischen Immobilienwirtschaft gehören derzeit rund 1.600 Mitgliedsunternehmen an. Als Spitzenverband wird der BFW von Landesparlamenten und Bundestag bei branchenrelevanten Gesetzgebungsverfahren angehört.

Die Mitgliedsunternehmen stehen für 50 Prozent des Wohnungs- und 30 Prozent des Gewerbeneubaus. Sie prägen damit entscheidend die derzeitigen und die zukünftigen Lebens- und Arbeitsbedingungen in Deutschland. Mit einem Wohnungsbestand von 3,1 Millionen Wohnungen verwalten sie einen Anteil von mehr als 14 Prozent des gesamten vermieteten Wohnungsbestandes in der Bundesrepublik. Zudem verwalten die Mitgliedsunternehmen Gewerberäume von ca. 38 Millionen Quadratmetern Nutzfläche.

---

### **GESCHÄFTSSTELLE BERLIN**

Französische Straße 55  
10117 Berlin  
Tel.: 030 32781-0  
Fax: 030 32781-299  
office@bfw-bund.de  
www.bfw-bund.de

### **GESCHÄFTSSTELLE BRÜSSEL**

Rue du Luxembourg 3  
1000 Brüssel  
Belgien  
Tel.: 0032 2 5501618  
andreas.beulich@bfw-bund.de

### **VORSTAND**

Andreas Ibel, Präsident  
Christian Bretthauer  
Frank Vierkötter  
Dirk Salewski

### **BUNDESGESCHÄFTSFÜHRER**

Andreas Beulich  
Markus Weidling