

Beschluss

Der Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg von Berlin übt in sozialen Erhaltungsgebieten gemäß § 172 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB sein Ermessen in Bezug auf sein Vorkaufsrecht gemäß § 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 BauGB aus, sofern die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen. Dabei kommt ein Ankauf insbesondere dann in Betracht, wenn die im Folgenden genannten Kriterien für eine Ausübung sprechen:

1. Das Objekt wird überwiegend zu Wohnzwecken genutzt.
2. Das Objekt verfügt über mindestens acht Wohneinheiten.
3. Das Objekt ist 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 im Objekt übersteigt die durchschnittliche Gebietsmiete um nicht mehr als 10%.
7. Es stehen Wohnungen leer bzw. sind unvermietet.

Es müssen im Einzelfall nicht alle Ermessenskriterien erfüllt sein.

Die Ausübung erfolgt im Regelfall gemäß § 27a Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BauGB zugunsten eines Dritten. Ein Ankauf kommt nur in Betracht, sofern ein ankaufswilliger und geeigneter Dritter zur Verfügung steht. Der Dritte hat sich vertraglich gegenüber dem Bezirk zu verpflichten, das Vorkaufsobjekt entsprechend dem Ziel der Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung zu verwalten und im Bestand zu halten, solange die Erhaltungsverordnung in Kraft ist (§ 27a Abs. 1 S. 2 BauGB). Als Dritter kommen in erster Linie städtische Wohnungsbaugesellschaften, Wohnungsbaugenossenschaften oder gemeinnützige Stiftungen in Betracht. Das Bezirksamt führt ein Interessenbekundungsverfahren durch, um Dritte zu ermitteln, die bereit und in der Lage sind, ein Vorkaufsobjekt entsprechend den Zielen der Erhaltungsverordnung zu erwerben und zu bewirtschaften.

Der Bezirk setzt den Kaufpreis gemäß § 28 Abs. 3 S. 1 BauGB im Ausübungsbescheid regelmäßig auf den Verkehrswert herab, sofern der von Verkäufer und Käufer vereinbarte Kaufpreis den Verkehrswert in einer dem Rechtsverkehr erkennbaren Weise deutlich überschreitet.

Nach § 27 Abs. 1 S. 1 BauGB kann der Käufer die Ausübung des Vorkaufsrechts durch den Bezirk abwenden, wenn er in der Lage ist, das Grundstück entsprechend dem Erhaltungsziel zu nutzen und sich vor Ablauf der zweimonatigen Ausübungsfrist nach § 28 Abs. 2 S. 1 BauGB hierzu schriftlich gegenüber dem Bezirk verpflichtet. Der Bezirk bietet dem Käufer rechtzeitig den Abschluss einer entsprechenden Vereinbarung an.

Das Bezirksamt wird sich in geeigneter Weise dafür einsetzen, dass möglicherweise bestehende Einwilligungserfordernisse des Abgeordnetenhauses oder der Senatsverwaltung für Finanzen bei der Ausübung des Vorkaufsrechts nicht anzuwenden sind.

Begründung

Die Ermessenskriterien zur Ausübung des Vorkaufsrechts spiegeln den Zusammenhang zwischen Bevölkerungsstruktur und städtebaulicher Struktur wider. Wohnungsstruktur, Bevölkerungsstruktur und Infrastruktur stehen in den Sozialen Erhaltungsgebieten in einem engen Zusammenhang. Die Verdrängung von Teilen der Gebietsbevölkerung gefährdet die erhaltungsrechtlich relevante Zusammensetzung der Bevölkerung. Gentrifizierungs- und Segregationsprozesse erzeugen einerseits Wohnraumversorgungsprobleme für insbesondere einkommensärmere Bevölkerungsgruppen und schwächen andererseits die Passgenauigkeit zwischen Wohnungsstruktur, Infrastruktur und Bevölkerungsstruktur.

Die Ausübung des Vorkaufsrechts nach § 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 BauGB setzt gemäß § 24 Abs. 3 S. 1 BauGB voraus, dass das Wohl der Allgemeinheit die Ausübung rechtfertigt. Diese Voraussetzung ist bereits dann erfüllt, wenn die Ausübung des Vorkaufsrechts den mit § 24 Abs. 1 BauGB vom Gesetzgeber gebilligten Zwecken dient. Die Ausübung des Vorkaufsrechts in den sozialen Erhaltungsgebieten des Bezirks dient der Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung im jeweiligen Erhaltungsgebiet aus besonderen städtebaulichen Gründen und damit dem Allgemeinwohl.

Mit der Ausübung des Vorkaufsrechts werden die Ziele der Erhaltungsverordnung gefördert, da mietwirksame Bau- und Modernisierungsmaßnahmen sowie die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen durch den Ankauf effektiver beschränkt werden können als dies ohne den Ankauf der Fall wäre.

Mit der Ausübung des Vorkaufsrechts soll die Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung aus städtebaulichen Gründen wirksamer geschützt werden. Unter den Bedingungen eines angespannten Wohnungsmarktes sind insbesondere einkommensschwächere Bevölkerungsgruppen in den sozialen Erhaltungsgebieten in hohem Maße verdrängungsgefährdet. Dies belegen die empirischen Untersuchungen zur Begründung von Erhaltungsverordnungen für alle sozialen Erhaltungsgebiete.

Um der Verdrängung von Teilen der Gebietsbevölkerung entgegenzuwirken, ist die Erhaltung preiswerten Wohnraums mit einem einfachen bis mittleren Wohnstandard erforderlich. Ohne ein solches Wohnungsangebot besteht die Gefahr, dass es zu strukturellen Veränderungen der Gebietsbevölkerung kommt mit negativen Folgen für die Gebietsinfrastruktur. Ferner ist die Begründung von Wohn- und Teileigentum nachhaltig zu beschränken.

Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen

Das städtebauliche Ziel der Erhaltungsverordnung, die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung zu erhalten, ist vielfach bei der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen und dem anschließenden Verkauf gefährdet. Für Friedrichshain-Kreuzberg ist ein starker Anstieg der Umwandlungstätigkeit empirisch belegt. Der Bezirk hatte 2014 die höchste Umwandlungsquote im Berliner Vergleich. Die Anzahl umgewandelter Wohnungen ist seit 2005 berlinweit die höchste, bezogen sowohl auf den Bezirk insgesamt als auch auf die Anzahl von Umwandlungen in Erhaltungsgebieten. Die Folge sind häufig beträchtliche Mietsteigerungen, steigende Mietbelastungen für einkommensschwächere Bevölkerungsgruppen und ein zunehmender Verdrängungsdruck auf diese Gruppen der Gebietsbevölkerung.

Zwar ist seit dem 14.03.2015 eine Verordnung nach § 172 Abs. 1 S. 4 BauGB (sog. Umwandlungsverordnung) in Kraft. Die Begründung von Wohnungs- und Teileigentum lässt sich jedoch durch den damit bestehenden Genehmigungsvorbehalt nicht nachhaltig verhindern. Denn durch § 172 Abs. 4 S. 2 und 3 BauGB werden eine Reihe von Ausnahmetatbeständen begründet, bei deren Vorliegen eine erhaltungsrechtliche Genehmigung zur Begründung von Wohnungs- und Teileigentum unabhängig von der Schädlichkeit für das Erhaltungsziel zu erteilen ist. Insbesondere nach dem Ausnahmetatbestand des § 172 Abs. 4 S. 3 Nr. 6 BauGB besteht eine Genehmigungspflicht für die Umwandlung, wenn sich der Eigentümer verpflichtet, Wohnungen für einen Zeitraum von sieben Jahren nur an Mieter zu verkaufen. Abgesehen davon, dass dieser Tatbestand in der Praxis zu illegalen Umgehungen führt, indem künftige Wohnungskäufer vor Erwerb der Wohnungen in „Scheinmietverhältnisse“ eintreten, werden die negativen Auswirkungen von Umwandlungen auf die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung infolge dieses Tatbestandes nur vertagt. Darüber hinaus verkürzt sich in diesem Fall die Schutzfrist für Kündigungen wegen Eigenbedarfs gem. § 577 a Abs. 2 Satz 1 BGB von zehn auf nur noch drei Jahre – womit der Schutz vor diesem in nicht geringem Maße für Verdrängungen der Wohnbevölkerung mitverantwortlichen Instrument nicht größer ist als außerhalb eines Erhaltungsgebietes. Zudem wird durch diese erheblich verkürzte Kündigungsfrist nach Ablauf der sieben Jahre ein bedeutender zusätzlicher Anreiz geschaffen, Wohnungseigentum zu veräußern. Dass hiermit – nicht nur für die Mieter des Hauses, sondern auch für andere Bewohner im Erhaltungsgebiet – ein Verdrängungseffekt aufgrund ansteigender Mieten verbunden ist, ist empirisch nachgewiesen.

Negative städtebauliche Folgen von Verdrängungsprozessen

Die Verdrängung einkommensschwächerer Teile der Wohnbevölkerung hat deutliche negative städtebauliche Folgen, weil in anderen Teilen des Bezirks Friedrichshain-Kreuzberg bzw. des Landes Berlin für den verdrängten Bevölkerungsteil geeigneter, wiederum preiswerter Ersatzwohnraum zur Verfügung gestellt werden müsste. Dies ist einerseits mit der Entstehung einseitiger und damit nicht stabiler Bewohnerstrukturen (vgl. § 1 Abs. 6 Nr. 1 BauGB) in den entsprechenden Gebieten verbunden. Andererseits steht aufgrund des angespannten Wohnungsmarktes bezahlbarer Wohnraum für diese Bevölkerungsgruppen auch nicht in ausreichendem Umfang zur Verfügung. Gerade diese Bevölkerungsgruppen können sich in Konkurrenz mit einkommensstärkeren Bewohnergruppen nicht oder nur schwer auf dem Wohnungsmarkt mit adäquatem Wohnraum versorgen.

Segregations – und Gentrifizierungsprozesse haben ferner negative Folgen für die Auslastung der vorhandenen Infrastruktur. In den sozialen Erhaltungsgebieten hat sich nicht zuletzt aufgrund der Sozialraumorientierung eine auf die bestehende Zusammensetzung der Wohnbevölkerung zugeschnittene Infrastruktur herausgebildet bzw. ist aufwändig mit öffentlichen Mitteln hergerichtet worden. Wichtiges Ziel ist daher die Sicherung der Wohnfunktion für eine Vielzahl von unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen und die Stabilisierung und Sicherung der Vielzahl an Einrichtungen der sozialen Infrastruktur, die diese Bevölkerungsgruppen versorgen. Würden die Bewohner aus ihrem angestammten Umfeld verdrängt, müsste die bereits entstandene Infrastruktur an anderer Stelle erst wieder neu geschaffen werden, während sie im Verdrängungsgebiet unterausgelastet oder sogar entbehrlich würde. Verdrängungsprozesse gefährden deshalb die „Passgenauigkeit“ zwischen Bevölkerung und Infrastruktur und schwächen unterstützende gewachsene Netzwerkstrukturen.

Begründung der Kriterien für die Auswahl eines Vorkaufsobjektes

Ein Objekt eignet sich für die Ausübung des Vorkaufsrechts insbesondere, wenn die folgenden Voraussetzungen in der Mehrzahl erfüllt sind. Je mehr der nachfolgend genannten Kriterien im Einzelfall zutreffen, desto eher kommt das Verkaufsobjekt für die Ausübung des Vorkaufsrechts in Frage.

1. Das Objekt wird überwiegend zu Wohnzwecken genutzt.

Ein Verkaufsobjekt, das überwiegend gewerblich genutzt wird, kann dem Erhalt der Bevölkerungsstruktur nicht dienen.

2. Objekte verfügt über mindestens acht Wohneinheiten.

Hat ein Objekt nur eine geringe Anzahl von Wohneinheiten, so kann im Regelfall mit dem Ankauf das Erhaltungsziel nicht bedeutsam unterstützt werden. Zudem stünden Verwaltungsaufwand und Ergebnis nicht in einem angemessenen Verhältnis.

3. Das Objekt ist nicht in Wohnungseigentum aufgeteilt.

Die Ausstattungs- und Größenstruktur von Wohnungen, die in Eigentumswohnungen umgewandelt wurden, überschreiten in der Regel deutlich den Gebietsdurchschnitt. Sie sind größer, haben eine bessere Ausstattung und eher überdurchschnittlich hohe Mieten. Empirisch belegt ist ebenfalls, dass die Bewohnerschaft in diesen Wohnungen über deutlich höhere Einkommen und Bildungsabschlüsse verfügt. Sie ist deshalb im Vergleich zur gebietstypischen Bewohnerschaft weniger verdrängungsgefährdet.

Objekte, die bereits in Eigentumswohnungen aufgeteilt wurden, sind daher nicht ausreichend für den Erhalt der Zusammensetzung der gebietstypischen Bevölkerungsstruktur geeignet. Sie scheiden deshalb als Objekte für die Ausübung des Vorkaufsrechts aus, zumal ein Ankauf von Rechten nach dem Wohnungseigentumsgesetz aufgrund der Regelung des § 24 Abs. 2 BauGB auch nur in Ausnahmefällen in Betracht kommt.

4. Die überwiegende Anzahl der Wohnungen übersteigt nicht den durchschnittlich vorhandenen Ausstattungsstandard im betreffenden Erhaltungsgebiet.

Der gebietstypische Ausstattungsstandard beinhaltet i.d.R. einen größeren Spielraum für mietwirksame bauliche Aufwertungsmaßnahmen

Ein überdurchschnittlich hoher Ausstattungsstandard kann dagegen als Indikator für bereits erfolgte Aufwertungsmaßnahmen mit in der Regel überdurchschnittlich hohen Mieten betrachtet werden. Mit der erheblichen Abweichung des Ausstattungsstandards ist das Gebäude daher nicht mehr geeignet, die Bevölkerungsstruktur zu erhalten.

Eine mietwirksame Aufwertung ist allein durch Anwendung des Genehmigungsvorbehalts aus § 172 Abs. 1 S. 1, Abs. 4 BauGB nicht zu verhindern. Denn § 172 Abs. 4 S. 2 und 3 BauGB enthält mehrere Ausnahmen, in denen die erhaltungsrechtliche Genehmigung ungeachtet des Umstandes, dass die jeweilige Maßnahme das Erhaltungsziel gefährdet, zu erteilen ist. So erweisen sich erfahrungsgemäß bereits die zwingend zu genehmigenden Maßnahmen zur Schaffung eines zeitgemäßen Ausstattungszustands einer durchschnittlichen Wohnung (vgl. § 172 Abs. 4 S. 3 Nr. 1 BauGB) für die betroffenen Mieter mit geringem Einkommen als problematisch. Auch die energetische Sanierung im Sinne der Anpassung an die baulichen oder anlagentechnischen Mindestanforderungen der Energieeinsparverordnung kann erhaltungsrechtlich nicht verhindert werden (vgl. § 172 Abs. 4 S. 3 Nr. 1a BauGB). Die

Umlage der Herstellungskosten bzw. die Möglichkeit der Geltendmachung eines Zuschlages für Sondermerkmale nach dem Berliner Mietspiegel können in der Summe jedoch zu Kostensteigerungen führen, welche für den einkommensschwachen Teil der Mieterschaft dieses sowie anderer Gebäude im Erhaltungsgebiet nicht mehr tragbar wäre.

5. Die Wohnungsgrößenstruktur entspricht im Wesentlichen dem gebietstypischen Wohnraumbedarf.

Wohnungs- und Haushaltsgrößen stellen im Quartier ein Bedingungsgefüge dar. Wird die weitgehende „Passgenauigkeit“ zwischen Wohnungen und Haushalten durch nachhaltige Eingriffe in die Wohnungsgrößenstruktur aufgehoben, verändert sich langfristig die Bevölkerungsstruktur. Veränderte Wohnungsgrößen und damit zusammenhängende Mietbelastungen decken nicht mehr den gebietstypischen Wohnraumbedarf. Gebäude mit für das Gebiet untypischen Wohnungsgrößen sind daher nicht für die Ausübung des Vorkaufrechts geeignet.

6. Die Nettokaltmiete der überwiegenden Anzahl von Wohnungen im Objekt übersteigt die durchschnittliche Gebietsmiete um nicht mehr als 10%.

Einkommen und Miete prägen in besonderer Weise die Struktur der Bevölkerung. Die Mietbelastungsquote muss in angemessenem Verhältnis zum Resteinkommen des Haushaltes stehen. Sind die Mieten im Verkaufsobjekt bereits überdurchschnittlich hoch, so steht die Eignung des Objekts für einen Ankauf in Frage.

7. Es stehen Wohnungen leer bzw. sind unvermietet.

Leerstand im Verkaufsobjekt fördert die Renditeerwartung. Der Leerstand ist somit ein Indiz für eine Gefährdung des Erhaltungsziels, die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung zu schützen. Der Leerstand von Wohnungen dürfte in der Regel weniger auf den Zustand des Objekts oder auf eine fehlende Nachfrage zurückzuführen sein. Vielmehr liegt es nahe, dass absichtlich Wohnungen unvermietet gelassen werden, um deren spätere Veräußerung bzw. Aufwertung zu begünstigen.

Das Objekt kann durch einen Dritten übernommen werden.

Die Ausübung erfolgt gemäß 27a BauGB zugunsten Dritter, insbesondere zugunsten städtischer Wohnungsbaugesellschaften, Wohnungsbaugenossenschaften und gemeinnütziger Stiftungen. Aufgrund ihrer Aufgabenstellung und ihrer personellen Ausstattung sind sie besser in der Lage, die Immobilie dauerhaft entsprechend dem Erhaltungsziel zu bewirtschaften und zu verwalten, als der Bezirk.

Das zwischen Senat und den städtischen Wohnungsbaugesellschaften geschlossene „Bündnis für soziale Wohnungspolitik und bezahlbare Mieten“ verpflichtet die städtischen Wohnungsgesellschaften in besonderer Weise zu einer sozialen Wohnraumversorgung aktiv beizutragen.

Der Ankauf durch einen Dritten erfordert dessen Bereitschaft und dessen Fähigkeit, das Erhaltungsziel dauerhaft zu beachten. Der Erwerb kann einem Dritten aber nicht aufgedrängt werden, zumal er sich gegenüber dem Bezirk zu verpflichten hat, das Objekt entsprechend dem Erhaltungsziel zu bewirtschaften. Der Bezirk führt daher vorab ein Interessenbekundungsverfahren durch, in dem er Dritte auswählt, zu deren Gunsten das Vorkaufrecht im Einzelfall ausgeübt werden kann.

Dem Käufer wird eine Abwendungsvereinbarung angeboten.

Im Rahmen der Ausübung des Vorkaufrechts wird dem Käufer rechtzeitig vor Ausübung des Vorkaufrechts eine Abwendungsvereinbarung gemäß § 27 Abs. 1 S. 1 BauGB angeboten. Will der Käufer die Ausübung des Vorkaufrechts abwenden, hat er sich darin zu verpflichten, auf die Begründung von Wohnungs- und Teileigentum sowie auf bauliche Maßnahmen, die das Ziel der Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung gefährden können, grundsätzlich solange zu verzichten, wie die Erhaltungsverordnung in Kraft ist.