

## Soziales Erhaltungsrecht – heute wichtiger denn je!

Die Verdrängung einkommensschwächerer Bewohnergruppen, aber auch zunehmend von Familien mit mittlerem Einkommen durch den Verlust von für diese Bewohnergruppen bezahlbarem Wohnraum ist nicht nur ein dringendes soziales, sondern auch ein erhebliches städtebauliches Problem. Insbesondere gefährdet die Verdrängung bestimmter Bevölkerungsteile aus ihren bisherigen Wohngebieten die vorhandene „Passgenauigkeit“ zwischen der spezifischen Zusammensetzung der Wohnbevölkerung in den Quartieren des Bezirks Friedrichshain-Kreuzberg auf der einen Seite und der – teilweise unter Aufwendung erheblicher öffentlicher Mittel geschaffenen – Infrastruktur und dem Wohnungsbestand auf der anderen Seite. Dies ist für das Land Berlin bzw. den Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg umso problematischer, als Gentrifizierung und Segregation die Notwendigkeit nach sich ziehen, an anderen Orten der Stadt (erneut) bezahlbaren Wohnraum und die erforderliche soziale Infrastruktur im Rahmen einer öffentlichen Daseinsvorsorge zur Verfügung zu stellen, was bei dem derzeit herrschenden Mangel an geeigneten Baugrundstücken sowie den gestiegenen Immobilienpreisen nahezu unmöglich ist.

Das Baugesetzbuch befasst sich grundsätzlich mit den Fragen der Aufstellung von Bebauungsplänen und der Zulässigkeit von Bauvorhaben (sog. allgemeines Städtebaurecht). Daneben gibt das besondere Städtebaurecht den Gemeinden bzw. Bezirken Mittel an die Hand, besondere Problemlagen und städtebauliche Missstände zu beseitigen. Die meisten dieser Maßnahmen zielen wiederum auf die Neubebauung oder Sanierung bestimmter Teile einer Gemeinde. Allein das Erhaltungsrecht gemäß §§ 172, 173 BauGB verfolgt die gegenteilige Zielsetzung und schützt den vorhandenen Baubestand vor nachteiligen Veränderungen, sei es zum Schutz der Stadtgestalt (§ 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB), sei es zum Schutz der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung (§ 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB, sog. soziales Erhaltungsrecht, früher auch „Milieuschutz“ genannt).

In den sozialen Erhaltungsgebieten unterliegen bauliche Maßnahmen, insbesondere der Rückbau, aber auch sich auf das Mietpreisniveau auswirkende Modernisierungsmaßnahmen einem besonderen Genehmigungsvorbehalt und werden nach den im Bezirk geltenden erhaltungsrechtlichen Genehmigungskriterien dergestalt beschränkt, dass die von diesen Maßnahmen ausgehende Verdrängungsgefahr weitest möglich vermieden wird. Zusätzlich kann die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen auf Grundlage der seit März 2015 geltenden Umwandlungsverordnung versagt werden.

### Das Vorkaufsrecht gem. § 24 BauGB in sozialen Erhaltungsgebieten

In sozialen Erhaltungsgebieten nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB kann die Gemeinde/der Bezirk gemäß § 24 Abs. 1 Nr. 4 BauGB bei Grundstücksverkäufen ein Vorkaufsrecht ausüben. Das Vorkaufsrecht unterscheidet sich von einem Ankaufsrecht dadurch, dass es voraussetzt, dass sich der Eigentümer entschieden hat, sein Grundstück an einen Dritten zu verkaufen und bereits ein wirksamer notariell beurkundeter Kaufvertrag vorliegt. Die Gemeinde/der Bezirk kann also mit dem Vorkaufsrecht nicht einschreiten, solange der Eigentümer die Immobilie in seinem Bestand hält.

Gemeindliche Vorkaufsrechte sind keine Seltenheit. Zwar steht den Gemeinden bzw. Bezirken nicht an allen Grundstücken in ihrem Hoheitsbereich ein Vorkaufsrecht zu. In Gebieten mit städtebaulichen Maßnahmen (Bebauungsplangebiete, Umlegungsgebiete, Sanierungs- und Entwicklungsgebiete u.a.) ist die Gemeinde jedoch kraft Gesetzes zur Erleichterung ihrer Aufgaben und nach Maßgabe des Gesetzes berechtigt, Grundstücke anzukaufen. Im Einzelfall erlaubt es § 25 BauGB der Gemeinde bzw. den Bezirken zudem, besondere Gebiete durch Satzung/Rechtsverordnung zu bezeichnen, in denen Grundstücksverkäufe dem Vorkaufsrecht unterliegen. Auch hiervon macht das Land Berlin routinemäßig Gebrauch ([mehr Informationen](#)).

Das Gesetz macht die Ausübung des Vorkaufsrechts davon abhängig, ob das Wohl der Allgemeinheit die Ausübung rechtfertigt. Dies ist in sozialen Erhaltungsgebieten immer dann der Fall, wenn es dem Ziel der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung dient, also förderlich ist. Der Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg hat das Instrument erstmals im Jahr 2015 erfolgreich genutzt. Um die Ausübungspraxis für die Wahrnehmung von Vorkaufsrechten transparent und politisch von einer breiten Mehrheit getragen, zu gestalten, hat das Bezirksamt am 27.09.2016 einen entsprechenden Beschluss zur Ausübung des Vorkaufsrechts in sozialen Erhaltungsgebieten gefasst ([zum Beschluss](#)).

## Das Prüfverfahren des Bezirks Friedrichshain-Kreuzberg

Ob ein Vorkaufsrecht besteht, wird in einem Prüfverfahren geklärt. Das Prüfverfahren zur Ausübung des Vorkaufsrechts umfasst u.a. die Sachverhaltsermittlung, die Erstellung eines Verkehrswertgutachtens, die Prüfung des Allgemeinwohls auf Basis einer städtebaulichen Begründung und die Anhörung von Verkäufer und Käufer. Wenn das Vorkaufsrecht nicht besteht oder aus Rechtsgründen nicht ausgeübt werden kann, wird für den Käufertrag unverzüglich das Negativzeugnis gemäß § 28 Abs. 1 Satz 3 BauGB ausgestellt.

Auch für die Ausübung des Vorkaufsrechts hat der Bezirk Prüfkriterien aufgestellt ([siehe die Begründung des Beschlusses](#)). Danach müssen grundsätzlich die Voraussetzungen erfüllt sein, dass das Objekt mindestens acht Wohneinheiten hat, überwiegend zu Wohnzwecken genutzt wird, nicht in Wohneigentum aufgeteilt ist, der Ausstattungsstandard der Wohnungen mehrheitlich dem des Erhaltungsgebietes entspricht und die durchschnittliche Nettokaltmiete im Objekt die durchschnittliche Gebietsmiete um nicht mehr als 10% übersteigt.

Besteht ein Vorkaufsrecht, wird dem Käufer zunächst gemäß § 27 BauGB eine Abwendungsvereinbarung angeboten, durch die der Käufer sich zur Einhaltung erhaltungsrechtlicher Zielsetzungen, die speziell auf die verkaufte Immobilie bezogen sind, verpflichtet. So muss der Käufer beispielsweise verbindlich zusagen, auf kostenaufwendige Modernisierungen einschließlich energetischer Sanierungsmaßnahmen, die über den Mindeststandard der Energie- und Einsparverordnung (EnEV) in der jeweils geltenden Fassung hinausgehen, sowie auf die Begründung von Wohnungseigentum für die Dauer der Erhaltungssatzung, max. jedoch für einen Zeitraum von 20 Jahren, weitgehend zu verzichten. Ausnahmen gelten in bestimmten Härtefällen. Kommt eine Abwendungsvereinbarung dieses Inhalts nicht zustande, nimmt der Bezirk sein Vorkaufsrecht wahr.

## Ausübung des Vorkaufsrechts zugunsten Dritter gemäß § 27a BauGB

Die Ausübung des Vorkaufsrechts erfolgt in der Regel nicht zugunsten des Landes Berlin bzw. des Bezirks, sondern gemäß § 27a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB zugunsten eines Dritten. Über ein Interessenbekundungsverfahren steht dem Bezirk ein Pool von Dritten zur Verfügung, die bereit und in der Lage sind, die Immobilie zu erwerben und im Bestand zu halten. Dies kann eine städtische Wohnungsbaugesellschaft, aber auch eine Genossenschaft, eine Stiftung oder ein Zusammenschluss von Mieterinnen und Mietern sein.

Der vorkaufsbegünstigte Dritte verpflichtet sich, das Grundstück entsprechend den Zwecken und Zielen der Erhaltungsverordnung zu bewirtschaften und zu verwalten. Er sichert in einer Verpflichtungserklärung zu, die erhaltungsrechtlichen Ziele und Zwecke einzuhalten und eine bestandsorientierte Bewirtschaftung für die Dauer von 20 Jahren zu gewährleisten. Der Inhalt der Verpflichtung entspricht dabei dem der Abwendungsvereinbarung, die dem Käufer angeboten wurde und die dieser abgelehnt hat, geht zum Teil aber auch noch darüber hinaus.

## Preislimitiertes Vorkaufsrecht

Die Ausübung des Vorkaufsrechts kann gemäß § 28 Abs. 3 Satz 1 BauGB zum Verkehrswert erfolgen, sofern der Kaufpreis den Verkehrswert „in einer dem Rechtsverkehr erkennbaren Weise deutlich überschreitet“. Ist dies der Fall, kann der Kaufpreis auf den Verkehrswert herabgesetzt werden. Die Gemeinde bzw. der Bezirk muss also keinen „spekulativen“ Preis für das Grundstück bezahlen.

## Häufige Einwendungen gegen die Ausübung des Vorkaufsrechts

Es ist bereits erkennbar, dass das Vorkaufsrecht von den Betroffenen zunehmend akzeptiert wird. Bei den von der Ausübung des Vorkaufsrechts Betroffenen gibt es jedoch weiterhin Vorurteile. Der Bezirk ist bemüht, in intensiven Erörterungen mit den Betroffenen, auf diese Gesichtspunkte einzugehen und die für das Vorkaufsrecht sprechenden Gründe transparent zu machen.

Häufig finden sich etwa folgende Aussagen:

- Das Vorkaufsrecht ist eine rein politische Maßnahme!

Nein. Das Vorkaufsrecht hat seine Grundlage im Baugesetzbuch und hat eine rein städtebauliche Zielsetzung. Bereits § 1 Abs. 6 Nr. 2 BauGB verpflichtet die Gemeinden bzw. Bezirke, auf die „Erhaltung sozial stabiler Bevölkerungsstrukturen“ zu achten und diesen Belang auch bei der Bauleitplanung zu berücksichtigen. Im Neubau wird dies vom Land Berlin unter anderem durch das „Berliner Modell der kooperativen Baulandentwicklung“ sichergestellt. § 172 i. V. m. § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BauGB erstreckt diesen Gedanken auch auf bereits bestehende und städtebaulich intakte Gebiete, nämlich die sozialen Erhaltungsgebiete.

- Das Vorkaufsrecht nutzt nur den Mieterinnen und Mietern der Immobilie!

Nein. Der Mieterschutz ist kein Schutzziel des Baugesetzbuchs, allerdings eine vom Bezirk sehr erwünschte Nebenfolge. Geschützt wird eine aufwendig geschaffene und historisch gewachsene städtebauliche Struktur vor einschneidenden negativen Veränderungen. Die Mieterschaft mag häufig den Anstoß für entsprechende Maßnahmen geben, indem sie den Bezirk über (bevorstehende) Grundstücksverkäufe u.a. informieren und „Hilfe“ erbitten. Dies ist jedoch allenfalls der Auslöser, nicht aber der gesetzliche Grund für die Ausübung des Vorkaufsrechts.

- Das Vorkaufsrecht ist eine Enteignung von Verkäufer und Käufer!

Nein. Zwar besteht in Erhaltungsgebieten auch die Möglichkeit der Enteignung (§ 85 Abs. 1 Nr. 6 BauGB). Sie ist unabhängig von dem Willen des Verkäufers, die Immobilie zu verkaufen, und hängt allein davon ab, ob das Wohl der Allgemeinheit die Enteignung erfordert. Dagegen setzt das Vorkaufsrecht den (freiwilligen, von der Gemeinde bzw. dem Bezirk nicht zu beeinflussenden) Entschluss des Eigentümers voraus, sich von der Immobilie zu trennen. Da der Vorgang des Verkaufs kraft Gesetzes voraussetzt, dass die Gemeinde bzw. der Bezirk sein Vorkaufsrecht nicht ausübt, ist das Eigentum des Verkäufers bereits kraft Gesetzes entsprechend belastet.

- Das Vorkaufsrecht ist reine Verschwendung von Steuermitteln!

Nein. Das Vorkaufsrecht setzt eine intensive Prüfung des Bezirksamts und eine entsprechende Ermessensentscheidung darüber voraus, ob die Ausübung „lohnt“. Die negativen städtebaulichen Folgen der Segregation belasten die Haushalte des Landes und Bezirks beachtlich. Allein der Bau neuer Wohnungen kann das Problem auf absehbare Zeit kaum lösen. Ferner sind die eingesetzten öffentlichen Mittel auch nicht verloren. Denn sie werden nicht etwa

– wie Förderungen oder Zuschüsse – ohne Gegenleistung vergeben. Vielmehr erhält der Vorkaufsbegünstigte das Eigentum an einem Grundstück, das ungeachtet der eingegangenen Verpflichtungen, nicht „wertlos“ ist. Hinzu kommt, dass der Bezirk versucht, die Ausübung zu eigenen Gunsten zu vermeiden, so dass Lasten des Ankaufs, insbesondere die Zahlung des Kaufpreises und der Nebenleistung, aber auch die laufende Verwaltung des Objekts, bei den drittbegünstigten Käufern verbleiben. Da der Bezirk dem Verkäufer neben dem begünstigten Dritten für den Kaufpreis etc. haftet, stellt die Bonitätsprüfung des Dritten ein zentrales Element des Prüfverfahrens dar.

- Das Vorkaufsrecht wirkt nicht, die Immobilienpreise steigen weiterhin!

Nein. Das Vorkaufsrecht wirkt, indem es insbesondere spekulativ überhöhten Kaufpreisen für Immobilien in den sozialen Erhaltungsgebieten entgegenwirkt. Bereits jetzt zeigt sich, dass sich immer weniger Immobilienerwerber der Hoffnung hingeben, sie könnten eine Immobilie in einem sozialen Erhaltungsgebiet erwerben, anschließend teilen oder baulich aufwerten, und so eine maximale Rendite erzielen. Dem Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg gelingt es insbesondere vermehrt, Abwendungsvereinbarungen abzuschließen, die dieses Vorgehen ausschließen. Darüber hinaus wirkt das Vorkaufsrecht aber auch psychologisch und stärkt das Bewusstsein der Eigentümer dafür, dass sie eine Mitverantwortung für eine städtebaulich intakte Stadt tragen. Ungeachtet dieses wichtigen Einflusses auf das Immobiliengeschehen, ist die Wahrnehmung des Vorkaufsrechts einer von mehreren Bausteinen, um dem spekulativen Umgang mit Immobilien entgegenzuwirken.

Für weitere Informationen wenden Sie sich bitte an das Stadtplanungsamt des Bezirks Friedrichshain-Kreuzberg, Gruppe Stadterneuerung, [Christa.Haverbeck@ba-fk.berlin.de](mailto:Christa.Haverbeck@ba-fk.berlin.de).

Berlin, Januar 2018