



Lenz und Johlen

Rechtsanwälte Partnerschaft mbB

## Kommunale Vorkaufsrechte und Enteignung: schnellerer Wohnungsbau?

Béla Gehrken

Fachanwalt für Verwaltungsrecht



- Enteignung/Vergesellschaftung
- Gemeindliches Vorkaufsrecht



# Teil I

-

## Enteignung/Vergesellschaftung

- Angespannter Wohnungsmarkt in Berlin:
  - Stark steigende Mieten
  - Verdrängung der angestammten Bevölkerung mit niedrigen und mittleren Einkommen.
  
- Bisherige Maßnahmen („Mietpreisbremse“) hatten kaum Wirkung
  
- Bürgerinitiative „Deutsche Wohnen und Co. enteignen“ will Wohnungsunternehmen mit mehr als 3.000 Wohnungen „enteignen“
  - Unterschriftenquorum für Antrag auf Bürgerbegehren erreicht (14.06.2019)
  - von Teilen der Rot-Rot-Grünen Landesregierung unterstützt
  - Politische und (verfassungs-)rechtliche Bedenken  
(Senatsverwaltung hat drei Rechtsgutachten in Auftrag gegeben)
  
- hierdurch schnell neuer und bezahlbarer Wohnraum?

## ➤ Art. 14 Abs. 3 GG vs. Art. 15 GG:

- **Enteignung** ist zum Wohle der Allgemeinheit zulässig
- Enteignung = Entzug des Eigentums Einzelner bei grundsätzlicher Wahrung des Privateigentums (Art. 14 Abs. 3 S. 1 GG)
  
- Rechtsgrundlagen, z.B.: BauGB, FStrG, EnWG, AtomG
- Ziel: Durchführung eines bestimmten Vorhabens
  
- Bürgerinitiative will gemeinwirtschaftliche Umgestaltung von Teilen der Wirtschaft = **Vergesellschaftung/Sozialisierung** (Art. 15 GG)
  - Staatlicher Einfluss auf die Wirtschaft

### ➤ Art. 15 S.1 GG:

- „*Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel* könne zum Zwecke der **Vergesellschaftung** durch ein Gesetz, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt, in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden.“
- Eigenständiges Rechtsinstitut gegenüber Art. 14 Abs. 3 S. 1 GG
- Bisher kam Art. 15 GG nie zur Anwendung: „Verfassungsfossil“
- Daher vieles umstritten. Praktisch keine Rechtsprechung.

### ➤ Tatbestand:

- „**Grund und Boden**“ oder „Produktionsmittel“ einschlägig?
  - Gebäude (und Wohnungen) als wesentliche Bestandteilen von Grundstücken sozialisierungsfähig
  
- Vermietung von Wohnungen als Dienstleistung unter „**Produktionsmittel**“ subsumierbar?
  
- Ungeschriebene Voraussetzung der **Sozialisierungsreife** oder Ermessen des Gesetzgebers?
  - gewisse wirtschaftliche Bedeutung (hier: 3.000 Wohneinheiten)
  
- **Verhältnismäßigkeitsgrundsatz?**
  - einzige Schrank: Begrenzung auf sozialisierungsfähige Güter und Ziel der Gemeinwirtschaft?
  - Aber: Rechtsstaatsprinzip

### ➤ Verhältnismäßigkeitsgrundsatz:

- Legitimer Zweck: Versorgung der Bevölkerung mit bezahlbarem Wohnraum
- Vergesellschaftung *nicht geeignet*, schnell bezahlbaren Wohnraum zu schaffen
  - es entsteht kein neuer Wohnraum
  - künstlich niedrige Mieten in einem begrenzten Teil des Berliner Wohnungsmarktes keine Lösung für Wohnraumproblem (gemischte Mieter-/Einkommensstruktur profitiert)
  - private Investoren werden abgeschreckt: Situation verschärft sich



### ➤ **Verhältnismäßigkeitsgrundsatz:**

- *nicht erforderlich*, da mildere Mittel:
  - Beschleunigung von Baugenehmigungsverfahren, Ausweisung neuer Wohnbauflächen, Nachverdichtung, Anpassung Mietrecht, staatlicher Wohnungsbau, sozialer Wohnungsbau, Ausübung von Vorkaufsrechten u. a.
  
- Jedenfalls *Angemessenheit fraglich*:
  - gravierender Eigentumseingriff
  - bezahlbarer Wohnraum für kleine Gruppe von Mietern

### Fazit:

- Vergesellschaftung rechtlich sehr umstritten: Gebrauch von Art. 15 GG fraglich
- Widerspruch: Privatisierung/Vergesellschaftung
- Vergesellschaftung schafft keinen schnellen Wohnungsbau
- Abschreckende Wirkung für private Investoren
- Hohe Entschädigungen, Art. 15 S. 2; 14 Abs. 3 S. 3 GG
  - Geld fehlt bei staatlicher Förderung von Neubauten
  - Schuldenbremse
  - Haushaltsrechtlicher Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit



# Teil II

–

## Vorkaufsrecht der Gemeinde



## Stadt Köln führt gemeindliches Vorkaufsrecht wieder ein



SEMINARE BUCHEN →

Im Jahr 1995 hat die Stadt Köln auf die Ausübung ihres gemeindlichen Vorkaufsrechts nach den §§ 24 ff. Baugesetzbuch (BauGB) in ihrem Stadtgebiet verzichtet. Nunmehr hat der Rat der Stadt Köln beschlossen, dass dieser Verzicht zum 01.02.2018 widerrufen wird. Die Stadt Köln kann somit wieder im jeweiligen Einzelfall prüfen, ob sie im Falle eines Grundstückkaufvertrages von ihrem gemeindlichen Vorkaufsrecht Gebrauch macht.

Das gemeindliche Vorkaufsrecht bildet ein städtebauliches Instrument zur Sicherung der städtischen Bauleitplanung. Einerseits können durch das gemeindliche Vorkaufsrecht Störungen und Beeinträchtigungen durch die Stadt „abgewehrt“ werden, die der Bauleitplanung und anderen städtebaulichen Maßnahmen drohen könnten, weil geplante Grundstücksverkäufe nicht mit den städtischen Zielen in Einklang stehen. Andererseits kann die Stadt als Folge der Ausübung ihres Vorkaufsrechts Eigentum an bestimmten Grundstücken erwerben, sodass es ihr möglich wird, unmittelbar auf die Verwirklichung ihrer städtebaulichen Maßnahmen Einfluss zu nehmen.



Allgemeines  
Vorkaufsrecht  
(§ 24 BauGB)

Besonderes  
Vorkaufsrecht  
(§ 25 BauGB)



- Gesetzliches Vorkaufsrecht (§ 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 - 7 BauGB)
  - für **öffentliche Zwecke im Bebauungsplan festgesetzte Flächen** (Nr. 1)
    - öffentliche Grün- und Verkehrsflächen
    - Ausgleichsflächen (z.B. bei großen Wohnungsbaumaßnahmen)
  - **Erhaltungssatzung** (Nr. 4)
  - **im Flächennutzungsplan dargestellte Wohngebiete oder Wohnbauflächen**, soweit es sich um unbebaute Flächen im Außenbereich handelt (Nr. 5)
  - **unbebaute Wohnbaugrundstücke nach §§ 30, 33, 34 II** (Nr. 6)
  - Umlegungsgebiete (Nr. 2) / Sanierungsgebiet (Nr. 3) / Überschwemmungsgebiete (Nr. 7)



- Besonderes Vorkaufsrecht **kann durch Satzung begründet** werden...
    - an **unbebauten Grundstücken** im Geltungsbereich eines **B-Plans**
    - in Gebieten, in denen die Gemeinde **städtebauliche Maßnahmen in Betracht zieht, zur Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung**
      - alle Maßnahmen, die einen städtebaulichen Bezug aufweisen und der Gemeinde dazu dienen, ihre Planungsvorstellungen zu verwirklichen
      - Sicherungsbedürfnis:  
„...dazu zählt auch die Schaffung von für alle Teile der Bevölkerung bezahlbarem Wohnraum...“, (VGH Ba-Wü Urt. v. 24.09.2019 – 5 S 1733/17 –)
- fehlt, wenn absehbar, dass die gemeindliche Planung scheitern wird

- Ausübung nur zum **Wohl der Allgemeinheit** (§ 24 Abs. 3 S. 1 u. § 25 Abs. 2 S. 1 BauGB )
- Gezielter Erwerb von Wohnbauflächen durch die Gemeinde als Allgemeinwohlbelang?
- Ja, wenn
  - in der Gemeinde eine **nachweisbare Nachfrage** nach Wohnungen jeder Art besteht und
  - die Gemeinde **zeitnah Maßnahmen zum Wohnungsbau** ergreift  
(*BVerwG, Beschluss vom 25.01.2010 – 4 B 53/09*)
- Reine Bodenbevorratung oder Gewinnstreben der Gemeinde dagegen kein Allgemeinwohlbelang



- Ausschluss des Vorkaufsrechts (§ 26 BauGB), u.a.:
  - Verkauf innerhalb der Familie
  - Grundstück ist bereits entsprechend den Festsetzungen des BPlans oder den Zielen und Zwecken der städtebaulichen Maßnahme bebaut und genutzt

- Abwendungsmöglichkeit des Käufers (§ 27 BauGB):
  - 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 **(2 Monate) hierzu verpflichtet.**



- **Vorkaufsfall:** Grundstückskaufvertrag zwischen Verkäufer und einem Dritten
  
- **Vorkaufserklärung** der Gemeinde gegenüber Verkäufer (§ 28 Abs. 2 S. 1 BauGB)
  - 2 Monate nach Mitteilung des Kaufvertrages



- Beispiel Stadt Köln: Wiedereinführung des kommunalen Vorkaufsrechts mit Wirkung 01.02.2018
  - Ausübung in der Praxis: Vorkaufsrecht eingesetzt, um Bauverpflichtungen durchzusetzen

- Vorkaufsrechte der Gemeinden geeignet, um punktuell und schnell Wohnraum zu schaffen:
  - direkt durch Baumaßnahmen der Gemeinden
  - indirekt durch Druck auf potentielle Grundstückskäufer, selbst Wohnungen zu bauen
  
- Aber kein geeignetes Mittel für umfangreichen Wohnungsbau:
  - Viele Grundstücke nicht im Anwendungsbereich der §§ 24, 25 BauGB
  - in der Regel schnellerer und effizienterer Wohnungsbau durch Private



# Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Béla Gehrken  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Lenz und Johlen Rechtsanwälte Partnerschaft mbB  
Gustav-Heinemann-Ufer 88  
50968 Köln

+ 49 (0)221 / 97 30 02 – 13

+ 49 (0)221 / 97 30 02 – 22

b.gehrken@lenz-johlen.de

[www.lenz-johlen.de](http://www.lenz-johlen.de)