

Alternativer Wohngipfel: AG "Zuhause statt Verdrängung" **Impulsreferat zum Vorkaufsrecht in Milieuschutzgebieten**

Berlin hat mit Stand vom 20.09.2018 50 Gebiete mit mehr als 700.000 Einwohnern unter den Schutz einer sozialen Erhaltungsverordnung nach § 172 (1) Nr. 2 BauGB gestellt. Davon befinden sich 12 Gebiete mit 163.000 Personen im Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg. 58 % der Bezirksbevölkerung lebt damit im Schutzbereich einer sozialen Erhaltungsverordnung. Weitere Gebiete sind in Vorbereitung. Friedrichshain-Kreuzberg wird demnächst 2 neue Gebiete ausweisen.

Bisher wurden in Friedrichshain/Kreuzberg 15 Immobilien mit 344 Wohnungen im Vorkaufsrecht erworben. Sie befinden sich größtenteils im Besitz von städtischen Wohnungsbaugesellschaften.

Mit der Ausübung des Vorkaufsrechts nach § 24 BauGB sollen spekulationsverdächtige Immobilienkäufe verhindert werden, um das Geschäftsmodell der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen einzudämmen. Um spekulative Absichten auch zukünftig auszuschließen, werden gemeinwohlorientierte Träger als Dritte nach § 27a BauGB in das Vorkaufsrechtsverfahren eingeschaltet. Es gilt in Milieuschutzgebieten als die schärfste Waffe im Kampf gegen Spekulation und Verdrängung.

Im folgendem möchte ich einige Probleme bei der Ausübung des Vorkaufsrechts erläutern, wobei die aufgeworfenen Fragen nicht bezirkstypisch sind. Hierfür ist zunächst ein kurzer Blick auf die Umwandlungsverordnung notwendig.

In Milieuschutzgebieten kann nach § 172 Abs.1 BauGB durch eine zu erlassene Rechtsverordnung die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen unter einen besonderen Genehmigungsvorbehalt gestellt werden. Solange keine Ausnahmetatbestände vorliegen, kann danach die Umwandlung für die Dauer von 5 Jahren versagt werden. Als im März 2015 auch Berlin die Umwandlungsverordnung einführte, war daher die Erwartung groß, die soziale Erhaltungsverordnung wirkungsvoller einsetzen zu können. Gestützt wurde die Hoffnung u.a. aus den Erfahrungen Hamburgs, die als eine der ersten Städte eine Umwandlungsverordnung eingeführt haben. Der Markt mit Eigentumswohnungen war den Berichten zufolge in ihren Milieuschutzgebieten so gut wie zusammen gebrochen. Nach 3,5 Jahren Umwandlungsverordnung stellt sich die Situation in Berlin komplett anders dar. Von März 2015 bis Ende 2017 wurden in den Milieuschutzgebieten Berlins 319 Anträge für 7.807 Wohnungen genehmigt. Dieses ist auf einen Ausnahmetatbestand im § 172 Abs.4 Nr.6 zurückzuführen, nach dem die Umwandlung genehmigt werden muss, wenn die Verpflichtung eingegangen wird, innerhalb von 7 Jahren nur an Mieter zu veräußern. Sie sind aber so gut wie nie die Käufer ihrer Wohnung. Nur 22 Anträge zur Veräußerung an Mieter wurden bis Ende 2017 genehmigt. Die Umwandlungsverordnung ist damit so gut wie wirkungslos. Auch mit der Verordnung gibt es weiterhin erhaltungsrechtlich keine Möglichkeit, die Umwandlungstätigkeit in Milieuschutzgebieten zu stoppen. Umso größer sind daher die Hoffnungen, dass das Vorkaufsrecht diese Lücke schließen, zumindest aber mildern kann.

Nach der Bildung von Teileigentum stehen die Grundstücke für die Ausübung des Vorkaufsrechts nicht mehr zur Verfügung. Die Möglichkeit, auch Eigentumswohnungen im Vorkaufsrecht zu erwerben, ist gesetzlich ausgeschlossen. Es ist somit einfach, sich vorzustellen, wie verfahren wird. Zunächst wird die Immobilie in Eigentumswohnungen umgewandelt und anschließend zum Verkauf angeboten. So besteht keine Gefahr, zum Vorkaufsfall zu werden. Das Vorkaufsrecht reduziert sich damit auf Grundstücke, die bei einer anstehenden Veräußerung noch nicht in Teileigentum umgewandelt sind. Es erscheint daher sinnvoll, darüber nachzudenken, ob auch Eigentumswohnungen in das Vorkaufsrecht einzubeziehen sind.

Das Geschäft mit der Umwandlung treibt die Immobilienpreise in Höhen, die vor kurzem noch unvorstellbar waren. Im Bezirk Pankow wurde das Vorkaufsrecht zum Preis von 4.400 €/qm Nutzfläche wahrgenommen. Die Nebenkosten des Grunderwerbs nicht mit eingerechnet. Zur Ausübung des Vorkaufsrechts erhielt die Wohnungsbaugesellschaft einen Zuschuss in Höhe von 25 % des Kaufpreises. Dieses kann vorerst noch ein Ausreißer sein. Im Durchschnitt liegen die Kaufpreise niedriger und damit auch der Zuschussbedarf. Aktuell liegen sie in den Milieuschutzgebieten von Friedrichshain/Kreuzberg bei 3.300 €/qm ohne Nebenkosten. Aber auch hier wurde erstmalig ein Zuschuss von über 20 % notwendig, um die Immobilie im Vorkaufsrecht erwerben zu können.

Die Senatsverwaltung für Finanzen möchte den Zuschussbedarf auf 10 % begrenzt halten. Nur in Ausnahmefällen kann hiervon abgewichen werden. Angesichts der Kaufpreisentwicklung ist das Vorkaufsrecht hiermit aber kaum mehr wahrzunehmen. Die städtischen Gesellschaften, die hauptsächlich als Dritte im Vorkaufsrecht auftreten und eine Eigenkapitalrendite von 2 % erwirtschaften müssen, sind in ihrer Kooperationsbereitschaft zurückhaltend geworden. Eine deutliche Erhöhung der Zuschüsse ist daher ebenso notwendig, wie die Befreiung vom Zwang, auch bei der Ausübung des Vorkaufsrechts eine Eigenkapitalrendite von min.2 % erwirtschaften zu müssen.

Die Kaufpreisentwicklung nach oben hört nicht auf, was stetig steigende Zuschüsse erforderlich macht. Noch profitieren wenige Bezirke davon, dass andere Bezirke das Vorkaufsrecht nicht ausüben oder gerade erst anfangen, es zu nutzen. Aber was ist, wenn alle Bezirke, die Milieuschutzgebiete ausgewiesen haben, es ähnlich intensiv nutzen wie Friedrichshain/Kreuzberg? Ist es auch dann noch möglich, die Kaufpreise auf Dauer durch stetig steigende Zuschüsse zu finanzieren oder ist zu befürchten, dass die finanziellen Ressourcen bald erschöpft sind?

Angesichts der Kaufpreisentwicklung stellt sich weiter die Frage, ob die Ausübung des Vorkaufsrechts noch ein geeignetes Instrument der Bestandspolitik zur Verhinderung von Verdrängung ist. Vom Vorkaufsrecht sollte eigentlich das Signal ausgehen, dass überhöhte Kaufpreise zur Realisierung spekulativer Eigentumsmodelle nicht akzeptiert werden. Mit ihrer Akzeptanz werden sie aber weiter eingeheizt. Die Verwaltung ist bereit, sich gegen die Verdrängung der Mieter zu stemmen. Sie steckt dabei aber in einer schwierigen Situation: Das Vorkaufsrecht nicht als Instrument zur Verhinderung von Verdrängung einzusetzen und damit Probleme sozialer Segregation in Kauf zu nehmen, käme einer Kapitulation gegenüber den kapitalstarken Fonds gleich, die als Aufkäufer zunehmend die Stadtentwicklung beeinflussen. Es nicht zu nutzen, wäre außerdem sozial und

politisch nicht vertretbar. Die Marktentwicklung durch die Ausübung des Vorkaufsrechts zu akzeptieren, schafft dagegen neue Probleme, für die zurzeit keine Lösungen in Sicht sind.

In den Gebieten des sozialen Erhaltungsrechts werden daher dringend Instrumente zur wirksamen Begrenzung der Immobilienpreise benötigt. Die behördlich durchgeführte Verkehrswertermittlung ist hierfür ungeeignet. Nach § 194 BauGB bildet der Verkehrswert das Marktgeschehen ab. Erst wenn eine Überschreitung der marktüblichen Preise um mehr als 20 % ermittelt wird, kann von spekulativen Preisen gesprochen werden mit der Folge einer Limitierung auf diesen Wert. Die Wesentlichkeitsgrenze, auf die limitiert werden kann, ist zudem umstritten. Manche Gerichte sehen sie erst bei 25 % als überschritten an. Selbst der Kaufpreis im eingangs erwähnten Fall von 4.400 €/qm war verkehrswertrechtlich nicht zu beanstanden. Was wir brauchen, ist ein preislimitiertes Vorkaufsrecht mit einer vom Gesetzgeber definierten Grenze, wann die Wesentlichkeitsgrenze überschritten ist. Sie muss dabei deutlich niedriger liegen, als die heute von den Gerichten anerkannten Grenzen. Besser wäre noch eine Verkehrswertermittlung, dass sich nicht am Immobilienmarkt orientiert.

Ein vielversprechender Ansatz zur Reduzierung der Kaufpreise in Gebieten mit einer sozialen Erhaltungssatzung wäre die Streichung des Ausnahmemerkmals nach § 172 Abs.4 Nr.6. Die Streichung des Ausnahmetatbestandes, könnte das Geschäftsmodell der Umwandlung in Eigentumswohnungen hinreichend unattraktiv machen, um die Kaufpreise deutlich sinken zu lassen. Hierfür spricht auch die Zahl von Umwandlungen, die in den Milieuschutzgebieten von Friedrichshain- Kreuzberg genehmigt werden mussten. Bezugnehmend auf den Ausnahmetatbestand der Selbstverpflichtung, für eine begrenzte Zeit Wohnungen nur an Mieter zu veräußern, wurde für ca.2.800 Wohnungen die Umwandlung in Eigentumswohnungen genehmigt. Andere im Gesetz enthaltene Tatbestände spielen keine Rolle. Fehlt es an einer attraktiven Verwertung des Grundstücks könnte die Notwendigkeit zur Ausübung des Vorkaufsrechts sinken.

Vor ein paar Jahren gab es den Versuch, auf Initiative Berlins den Ausnahmetatbestand aus dem Baugesetzbuch zu streichen. Er scheiterte vor allem am Desinteresse anderer Länder am Erhaltungsrechts. Die hohe Anzahl von Umwandlungen in den Milieuschutzgebieten, die trotz Umwandlungsverordnung weiterhin möglich sind, zeigt aber, wie groß der Handlungsbedarf zur Reform des § 172 BauGB ist. Es sollte daher einen erneuten Versuch geben, über eine Bundesratsinitiative eine Reform des § 172 BauGB zu erwirken.

Die landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften, die i.d.R. bisher als Dritte das Vorkaufsrecht wahrgenommen haben, sind durch die Kooperationsvereinbarung mit dem Land Berlin Grenzen in der Verwertung der erworbenen Immobilie gesetzt. Um trotzdem das Vorkaufsrecht wirtschaftlich vertretbar ausüben zu können, erhalten sie zum Erwerb der Immobilie einen Finanzausschuss von SenFin. Er reicht aber i.d.R. nicht aus, um aus Sicht der Wohnungsunternehmen die Immobilie kostendeckend bewirtschaften zu können. Ist der Finanzbedarf höher als 10 % der Kaufsumme, was zunehmend die Regel ist, machen sie die Ausübung des Vorkaufsrechts von der Bereitschaft der Mieter zu einer freiwilligen Mieterhöhung abhängig. Aktuell beträgt der Erhöhungsbetrag zwischen 1 und 2 € je qm mit steigender Tendenz. In der Verwaltung wird diese Praxis unterschiedlich bewertet. Die Senatsverwaltung für

Stadtentwicklung und Wohnen hat hierzu eher eine ablehnende Haltung. Die Senatsverwaltung für Finanzen sieht es dagegen als einen gerechten Beitrag an, den Mieter leisten sollten, wenn ein erhöhter Finanzbedarf zur Ausübung des Vorkaufsrechts notwendig ist. Die Praxis ist aus mehreren Gründen abzulehnen:

- Sie verkehrt die Absicht des Milieuschutzes ins Gegenteil. Mit Hilfe einer Reduzierung von Modernisierungsmaßnahmen sollte das Mietniveau möglichst niedrig gehalten werden, um die strukturelle Beziehung zwischen Wohnungen und BewohnerInnen aufrecht zu erhalten. Mieterhöhungen als Bedingung zur Ausübung des Vorkaufrechts erhöhen dagegen das Mietniveau im Satzungsgebiet und gefährden damit die Struktur zwischen dem Wohnungsbestand einerseits und der Bewohnerschaft andererseits.
- Sie spaltet die Mieterschaft. Ein Teil BewohnerInnen ist bereit, sie als das kleinere Übel zu akzeptieren. Andere BewohnerInnen sind nicht Willens oder in der wirtschaftlichen Situation, einer freiwilligen Mieterhöhung zustimmen zu können. Empfängern von Hartz IV droht u.U. die Aussetzung der Mietzahlung.
- Der soziale Druck, der auf jenen Teil der Mieter lastet, die unentschlossen sind, ist hoch. Mitbewohner forcieren ihn unter Umständen, denn die Zeit zur Entscheidungsfindung ist kurz. Keiner möchte derjenige sein, an dem das Projekt scheitert. Kompensationslösungen sind nicht vorhanden. So wird oft zugestimmt, obwohl die Erhöhung wirtschaftlich nicht tragbar ist.
- Auch juristisch sind die Mieterhöhungen fraglich. Sie verstoßen gegen die Kooperationsvereinbarung, die solche Erhöhung nicht vorsieht. Einzuhaltende Grenzen der Mietbelastung werden ignoriert und oft wäre eine Erhöhung in dieser Höhe auch mietrechtlich fraglich.
- Bedenken kann man auch hinsichtlich des erhaltungsrechtlichen Verfahrens anmelden. Denn ob das Vorkaufsrecht auch dann hätte ausgeübt werden können, wenn Baumaßnahmen im erhaltungsrechtlichen Verfahren nicht zu der verlangten freiwilligen Mieterhöhung geführt hätte, ist ebenfalls fraglich.

Aus diesen Gründen gehört die freiwillige Mieterhöhung bei der Ausübung des Vorkaufsrechts abgeschafft.

Vor der Ausübung des Vorkaufsrechts muss dem Eigentümer eine Abwendungsvereinbarung angeboten werden. Mit Hilfe dieser Vereinbarung kann das Vorkaufsrecht abgewendet werden, wenn die in der Vereinbarung enthaltenen Bedingungen des Bezirks akzeptiert werden. Die in der Abwendungsvereinbarung getroffenen Regelungen dürfen nach einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zu Mietobergrenzen in sanierungsrechtlichen Verfahren die mietrechtlichen Regelungen des BGB's nicht in Frage stellen.

Mit der Abwendungsvereinbarung verzichtet der Eigentümer, auf

- die Bildung von Wohn- oder Teileigentum,
- den Abriss des Gebäudes
- energetische Sanierungsmaßnahmen, sofern keine Pflicht zur Durchführung besteht
- den Anbau von Balkonen sowie
- den An- bzw. Einbau von Aufzügen.

Die Verpflichtungen gelten für die Dauer der Erhaltungssatzung, längstens jedoch für 20 Jahre.

Bisher wurden 50 Abwendungsvereinbarungen in Berlin abgeschlossen, 21 davon in Friedrichshain/Kreuzberg.

Die Vereinbarung enthält keine Begrenzung der Mieten, weshalb sie nur einen bedingten Schutz vor Verdrängung bietet. Deshalb wird jetzt über eine Verschärfung der Vereinbarung nachgedacht, wobei die Regelungen aus München als Vorbild dienen. Die Münchner Schutzbestimmungen beinhalten zusätzlich

- eine Begrenzung der Umlagefähigkeit von Modernisierungsmaßnahmen
- eine Begrenzung der Miete bei Neuvermietung auf das Niveau der ortsüblichen Miete
- den Ausschluss von Staffelvereinbarungen und Eigenbedarfskündigungen.

Die schärferen Schutzbestimmungen sind zu begrüßen. Eine Prüfung, ob ihre Aufnahme in der Abwendungsvereinbarung im Sinne der erhaltungsrechtlichen Zielsetzung betrachtet werden kann und oder doch als Regelungen zum Mieterschutz ausgelegt werden, steht jedoch noch aus. Neukölln wagt jetzt den Versuch, mietbegrenzende Regelungen in der Abwendungsvereinbarung anzubieten.

Insgesamt wird meiner Ansicht nach die Bedeutung des Vorkaufsrechts für die Entwicklung von Quartieren in der aktuellen Diskussion überbewertet. Ich bin dennoch dafür, es anzuwenden, denn auf kommunaler Ebene gibt es kaum Instrumente, um wirksam Einfluss auf Gentrifizierungs- und Segregationsprozesse zu nehmen. Die wenigen mit geringem Einfluss anzuwenden, ist immer noch besser, als gar nichts zu machen. Entscheidend wird aber sein, wie zukünftig mit der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen umgegangen wird. Eine Regelung, wonach die Umwandlung für die Dauer der Erhaltungssatzung konsequenter unterbunden wird, käme allen Mietern, die von Umwandlung betroffen sind, zu Gute und die Ausübung des Vorkaufsrechts würde dann vermutlich zum Ausnahmefall werden.

20.09.2018