

# Mitteilung

nicht öffentlicher Teil

Gremium	Datum
Liegenschaftsausschuss	21.01.2016
Stadtentwicklungsausschuss	28.01.2016

## Wiedereinführung eines allgemeinen kommunalen Vorkaufsrechts für Grundstücke nach § 24 BauGB

Der Rat hat die Verwaltung mit Beschluss vom 15.12.2015 (TOP 3.1.6) beauftragt, die personellen und organisatorischen Voraussetzungen für die Wiederausübung des allgemeinen kommunalen Vorkaufsrechts für den Kauf von Grundstücken nach § 24 BauGB zu schaffen und den zum 01.01.1995 ausgesprochenen Verzicht zeitnah zu widerrufen. Die materiellen Voraussetzungen sowie die notwendigen personellen Ressourcen, Prozesse und organisatorischen Veränderungen sind dem Liegenschaftsausschuss und dem Stadtentwicklungsausschuss darzustellen.

### I. Allgemeines

Mit der Anwendung des gemeindlichen Vorkaufsrechts auch auf andere Teile des Stadtgebietes als die förmlich festgesetzten Sanierungsgebiete wird in Köln ein seit langem existierendes Handlungsinstrument wieder aufgegriffen, das in anderen Kommunen fast ausnahmslos zur täglichen Praxis gehört.

Durch das kommunale Vorkaufsrecht können Grundstücke erworben werden, die zur Umsetzung stadtentwicklungspolitisch bedeutsamer Vorhaben wie z.B. der Entwicklung neuer Baugebiete dringend benötigt werden. Anzuerkennen ist jedoch, dass von den ca. 10.000 Verkaufsvorgängen pro Jahr nur ca. 5 – 25 Fälle tatsächlich relevant sein werden. So wurde in der flächenmäßig kleineren, bevölkerungsmäßig jedoch größeren Stadt München in den letzten 15 Jahren nur in ca. 70 Fällen das Vorkaufsrecht tatsächlich ausgeübt. Ob und inwiefern im Kontext der auch in Köln angedachten Erhaltungssatzungen die bloße Existenz eines Vorkaufsrechts sich stadtentwicklungspolitisch vorteilhaft erweist lässt sich nicht sicher abschätzen. Aufgrund der sich ändernden Rahmenbedingungen, insbesondere der Knappheit der Wohnbauflächen, kann das Instrument durch aus an Bedeutung gewinnen.

Das in den §§ 24 ff. BauGB geregelte Verfahren geht mit zeitlichen Verzögerungen bei allen das Stadtgebiet Köln betreffenden Grundstücksverkäufen einher. Dies sowie die Kosten des Verfahrens müssen mit Rücksicht auf die Bürgerschaft sowie den Wirtschaftsstandort auf das unvermeidliche Minimum begrenzt werden. Schlüssel hierzu sind:

- Der Anwendungsbereich muss auf räumlich klar abgegrenzte Gebiete (z.B. Sanierungsgebiete, Geltungsbereich von Erhaltungssatzungen, im Flächennutzungsplan ausgewiesene Wohnbauflächen im Außenbereich) beschränkt werden.
- Sowohl der interne Workflow als auch die Kommunikation mit Notaren und den Akteuren auf dem Grundstücksmarkt muss weitgehend digitalisiert werden.

- Darüber hinaus kann die Wiedereinführung nur dann erfolgreich und für die Teilnehmenden am Grundstücksmarkt erträglich etabliert werden, wenn die benötigten Ressourcen tatsächlich zur Verfügung stehen. Letzteres beinhaltet die Selbstverständlichkeit, dass eingerichtete Stellen tatsächlich mit qualifiziertem Personal besetzt und IT-Lösungen ausgereift sind.

## II. Personelle und organisatorische Veränderungen

Die Erarbeitung einer Ratsvorlage, die die notwendigen sachlichen und personellen Ressourcen sowie die mit dem Verfahren für die Bürgerschaft und Wirtschaft verbundenen Belastungen beschreibt, bedarf einer umfassenden organisatorischen Untersuchung unter Einbeziehung folgender inhaltlich betroffener Fachämter:

- Amt für Liegenschaften, Vermessung und Kataster,
- Amt für Wohnungswesen,
- Umwelt- und Verbraucherschutzamt,
- Stadtplanungsamt
- Amt für Straßen und Verkehrstechnik,
- Amt für Landschaftspflege und Grünflächen
- Amt für Brücken und Stadtbahnbau.

Die Personal- und Organisationsaspekte, die Umsetzung eines zeitgemäßen digitalen Workflows inklusive eGovernment-Lösungen sowie die Sicherstellung der Refinanzierung über eine entsprechende Ergänzung der Allgemeinen Verwaltungsgebührensatzung benötigen darüber hinaus die Unterstützung durch folgende Dienststellen:

- Amt für Personal, Organisation und Innovation,
- Amt für Informationsverarbeitung,
- Amt für Presse und Öffentlichkeitsarbeit; Online-Redaktion
- Kassen- und Steueramt.

Aufgrund der Vielzahl der Akteure und der Notwendigkeit dem Rat einen wohlüberlegten und ausgereiften Vorschlag zur Entscheidung vorzulegen ist davon auszugehen, dass eine Ratsvorlage erst im 3. Quartal 2016 vorgelegt werden kann.

## III. Materielle Voraussetzungen des allgemeinen kommunalen Vorkaufsrechts

Die Voraussetzungen der gemeindlichen Vorkaufsrechte bestimmen sich nach den §§ 24 ff. BauGB, das Verfahren, die Ausübung und die rechtlichen Folgen sind in § 28 BauGB geregelt. Wenn die Stadt Köln den allgemeinen Verzicht auf das gemeindliche Vorkaufsrecht nach § 28 Abs. 5 S. 2 BauGB mit Wirkung für die Zukunft widerruft, ist von diesem Zeitpunkt an das im Folgenden beschriebene Verfahren zu beachten:

### **Mitteilungspflicht**

Alle ab dem wirksamen Widerruf des Verzichts geschlossenen Kaufverträge über Grundstücke im vom Rat festzulegenden räumlichen Anwendungsbereich sind der Stadt Köln nach § 28 Abs. 1 S. 1 BauGB von diesem Zeitpunkt an mitzuteilen. (Im Jahr 2014 wurden in Köln insgesamt 9.984 Grundstückskaufverträge geschlossen, wobei bei der Zahl auch solche Verträge erfasst sind, die von der Stadt Köln selbst geschlossen wurden und somit rausgerechnet werden müssten.) Auch wenn die Pflicht zur Mitteilung grundsätzlich nur den Verkäufer des betroffenen Grundstücks betrifft, kann die Mitteilung ebenfalls durch den Käufer oder den Notar erfolgen. In der Praxis ist eine Mitteilung durch den Notar üblich, welcher dazu natürlich entsprechend bevollmächtigt sein muss. Diese Mitteilung über den Inhalt des Kaufvertrages ist nicht formgebunden und kann also auch mündlich erfolgen. Sie muss unverzüglich nach der Wirksamkeit des geschlossenen Grundstückskaufvertrages erfolgen.

### **Grundbuchsperr/Negativattest**

Das gemeindliche Vorkaufsrecht ist in dieser Zeit durch eine Grundbuchsperr gesichert. Erst wenn die Gemeinde in Form eines „Negativattests“ bescheinigt hat, dass ein Vorkaufsrecht nicht besteht

oder nicht ausgeübt wird, darf der neue Eigentümer ins Grundbuch eingetragen werden. Von einem Negativattest kann nur in wenigen Ausnahmefällen bei anderweitiger Absicherung in grundbuchmäßiger Form abgesehen werden, beispielsweise wenn ein Tauschvertrag vorliegt, oder die geradlinige Verwandtschaft zwischen Verkäufer und Käufer durch eine Geburtsurkunde nachgewiesen wird.

Die Ausstellung des Negativattests ist ein Verwaltungsakt und hat unverzüglich zu erfolgen. Dies bedeutet bei Geschäften der laufenden Verwaltung eine zwei- bis dreiwöchige Frist, während bei notwendiger Beschlussfassung des zuständigen Gemeindeorgans eine vier bis höchstens sechswöchige Frist angemessen scheint. Für die Ausstellung des Negativzeugnisses kann eine **Gebühr** erhoben werden. Zwar befindet sich in dem besonderen Teil der Verwaltungsgebührensatzung der Stadt Köln (im Gegensatz zu denen anderer Städte wie beispielsweise Wuppertal, dort Allgemeine Verwaltungsgebührensatzung, Teil B, Punkt 6) keine einschlägige Position. Jedoch befindet sich in Nr. 1 des Allgemeinen Teils der Verwaltungsgebührensatzung der Stadt Köln die Möglichkeit eine Gebühr für Genehmigungen, Erlaubnisse, Ausnahmegenehmigungen und ähnliche Amtshandlungen in Höhe von 10,00 – 118,00 Euro zu erheben. Gleichwohl empfiehlt es sich, die Allgemeine Verwaltungsgebührenordnung um einen speziellen Gebührentatbestand zu erweitern, der den tatsächlich entstehenden Kosten Rechnung trägt.

### **Zukünftige Handlungsalternativen der Stadt**

Für die Stadt Köln bestehen bei Wiederausübung des gemeindlichen Vorkaufsrechts drei Handlungsalternativen. Nachdem ihr ein Grundstückskaufvertragsschluss mitgeteilt wurde stellt sie

- a) unverzüglich durch ein Negativattest fest, dass im konkreten Fall kein Vorkaufsrecht besteht,
- b) unverzüglich durch ein Negativattest fest, dass ein Vorkaufsrecht nach §§ 24 ff. BauGB besteht, verzichtet aber auf dessen Ausübung,
- c) fest, dass ein Vorkaufsrecht nach §§ 24 ff. BauGB besteht und übt dies innerhalb der Zweimonatsfrist des § 28 Abs. 2 S. 1 BauGB aus.

In den ersten beiden Varianten kommt es nach Ausstellung des Negativattests zum Vollzug der ursprünglich geschlossenen Grundstückskaufverträge.

Anders ist dies in der dritten Variante, wenn die Stadt Köln ein bestehendes Vorkaufsrecht ausübt. Die **Ausübung** des Vorkaufsrechts führt letztlich dazu, dass der ursprüngliche Grundstückskaufvertrag nicht vollzogen wird. Die Ausübung des Vorkaufsrechts hat binnen zwei Monaten durch Verwaltungsakt gegenüber dem Verkäufer zu erfolgen. Nach § 28 Abs. 2 S. 2 BauGB gelten die Bestimmungen der §§ 463 ff. BGB über das schuldrechtliche Vorkaufsrecht entsprechend für das gemeindliche Vorkaufsrecht. Dies führt dazu, dass nach § 28 Abs. 2 S. 2 BauGB i.V.m. § 464 Abs. 2 BGB bei Ausübung des Vorkaufsrechts durch die Stadt mit dem Verkäufer ein Vertrag mit dem Inhalt des Erstvertrages zustande kommt. Grundsätzlich soll aber trotz des neuen Kaufvertrages nur ein Austausch des Käufers vorgenommen werden, so dass die Gemeinde in der Regel alle ursprünglich durch die Parteien im Erstvertrag vereinbarten Pflichten übernimmt. Neben den Kosten des vollen Kaufpreises gehören dazu insbesondere auch die Kosten der Beurkundung und des Vollzuges des Kaufvertrages.

Abweichend von dem Grundsatz, dass die Gemeinde den Kaufvertrag mit dem Inhalt des Erstvertrages schließt, besteht hinsichtlich der Übernahme des vereinbarten Kaufpreises wiederum eine Ausnahme. Nach § 28 Abs. 3 BauGB hat die Gemeinde das Recht, den Kaufpreis auf den **Verkehrswert** (§ 194 BauGB) zu reduzieren. Dieses Recht besteht grundsätzlich bei jedem Vorkaufsfall. Erforderlich ist nur, dass der im Erstvertrag vereinbarte Kaufpreis den Verkehrswert in einer dem Rechtsverkehr erkennbaren Weise deutlich überschreitet (ausgegangen wird von ca. 20 – 30 %). In diesem Fall hat die Gemeinde ein Wahlrecht ob sie den im Erstvertrag vereinbarten Kaufpreis übernimmt oder ob sie den Kaufpreis auf den Verkehrswert herabsetzt. Die Möglichkeit, den Kaufpreis im Vergleich zum Erstvertrag anzuheben, besteht andererseits nicht. Dieses sogenannte preislimitierte Vorkaufsrecht dient dazu, spekulative Grundstücksverkäufe insbesondere im Zusammenhang mit einer Baulandausweisung zu verhindern.

Bei der Ausübung des Vorkaufsrechts durch die Gemeinde zum Verkehrswert ergeben sich hinsicht-

lich der Rechtspositionen des Verkäufers und des Eigentumsübergangs auf die Gemeinde Besonderheiten. Um das Eigentumsgrundrecht des Verkäufers zu wahren, steht ihm nach § 28 Abs. 3 S. 2 BauGB in dem Fall ein gesetzliches **Rücktrittsrecht** zu, bei dessen Ausübung die empfangenen Leistungen und gezogenen Nutzungen zurück zu gewähren sind. In Fällen in denen die Gemeinde die Ausübung des Rücktrittsrechts verhindern möchte, zum Beispiel bei einem Grundstückverkauf der zentrale Bedeutung für beabsichtigte städtebauliche Maßnahmen hat, wird sie demnach nicht auf den Verkehrswert bestehen, sondern den höheren vereinbarten Kaufpreis des Erstvertrages akzeptieren.

Wird das Grundstück nach einem Verkauf zum Verkehrswert nicht binnen angemessener Frist dem Zweck zugeführt, zu dem das Vorkaufsrecht ausgeübt wurde, steht dem Verkäufer ein Anspruch auf Ausgleich des Wertunterschieds zwischen Verkaufspreis und Verkehrswert zu.

Eine weitere Besonderheit besteht nach § 28 Abs. 4 BauGB in den Fällen in denen das Vorkaufsrecht nach § 24 Abs. 1 S. 1 BauGB (im Bebauungsplan für öffentliche Zwecke bzw. für Ausgleichsmaßnahmen festgesetzte Flächen) besteht. Diese Vorkaufsrechte müssen zwingend zum **Entschädigungswert** ausgeübt werden, wenn das entsprechende Grundstück auch enteignet werden könnte. Der Entschädigungswert richtet sich nach den §§ 93 ff. BauGB und wird in der Regel dem Verkehrswert entsprechen.

gez. Berg