

Das Schicksal der von Berlin in den vergangenen Jahren geschlossenen „Abwendungsvereinbarungen“ in Milieuschutzgebieten

Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Urteil vom 09.11.2021 entschieden, dass ein Vorkaufsrecht in sozialen Erhaltungsgebieten (umgangssprachlich „Milieuschutzgebiete“) nicht mit der Begründung ausgeübt werden kann, der Käufer werde in Zukunft erhaltungswidrige Nutzungsabsichten verfolgen. Wenn das Grundstück entsprechend den Zielen oder Zwecken der städtebaulichen Maßnahmen bebaut ist und genutzt wird, steht der Stadt grundsätzlich kein Vorkaufsrecht zu.

I. Fragestellung

Für die Praxis stellt sich nun insbesondere die Frage, welche Auswirkungen dieses Urteil auf die vom Land Berlin in der Vergangenheit vielfach geschlossenen „Abwendungsvereinbarungen“ hat.

Es hatte sich zur gängigen Praxis in Berlin entwickelt, dass dem Käufer eines Grundstücks im Anwendungsbereich einer sozialen Erhaltungssatzung angedroht wird, das Vorkaufsrecht auszuüben. Die Stadt erklärte sich dann bereit, auf die Ausübung des Vorkaufsrechts zu verzichten, wenn der Käufer eine „Abwendungsvereinbarung“ unterschreibt. In diesen Abwendungsvereinbarungen musste der Käufer weitreichende Pflichten übernehmen, die deutlich über die ohnehin in einem sozialen Erhaltungsgebiet geltenden gesetzlichen Einschränkungen der Eigentümer hinausgehen. Gegenstand der Abwendungsvereinbarung waren z. B. regelmäßig:

- keine Begründung von Wohnungs- oder Teileigentum für die nächsten 20 Jahre,
- keine energetische Sanierung des Gebäudes,
- keine Errichtung von Aufzügen,
- Beschränkung der Miete bei neu abzuschließenden Verträgen auf die ortsübliche Vergleichsmiete,
- Einschränkung der Eigenbedarfskündigungsmöglichkeit.

Diese (und andere) Pflichten wurden regelmäßig durch Dienstbarkeiten sowie zusätzlich durch erhebliche Vertragsstrafen abgesichert.

Es steht nun fest, dass dem Land Berlin in den meisten dieser Fälle kein Vorkaufsrecht zustand. Die Übernahme der Pflichten war zur „Abwendung“ der Ausübung des Vorkaufsrechtes also gar nicht erforderlich. Es stellt sich daher die Frage, welche Auswirkungen dies auf die Abwendungsvereinbarungen hat.

II. Ergebnisse

- Die getroffenen Abwendungsvereinbarungen sind mit hoher Wahrscheinlichkeit bereits nichtig, ohne dass sich ein Vertragspartner darauf berufen muss.
- Sicherheitshalber sollten die Vereinbarungen jedoch schriftlich gekündigt werden.
- Die Kündigung sollte zeitnah vorgenommen werden, um sicherzugehen, das

Kündigungsrecht nicht durch Verwirkung zu verlieren.

Hinweis:

Die vorstehenden Ergebnisse betreffen den „Regelfall“. Es muss in jedem Einzelfall geprüft werden, ob aufgrund der tatsächlichen Bebauung und Nutzung des Grundstücks oder der tatsächlichen Ausgestaltung der Abwendungsvereinbarung Abweichungen vom Regelfall greifen.

III. Rechtliche Würdigung

1. Nichtigkeit der Abwendungsvereinbarungen

Die Abwendungsvereinbarungen sind mit hoher Wahrscheinlichkeit bereits nach § 59 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG nichtig.

Ein öffentlich-rechtlicher Vertrag ist u.a. dann nichtig, wenn sich die Behörde eine „unzulässige“ Gegenleistung versprechen lässt. Nach § 56 Abs. 1 Nr. 2 VwVfG ist eine Gegenleistung insbesondere dann unzulässig, wenn sie nicht nach den gesamten Umständen angemessen ist und im sachlichen Zusammenhang mit der Leistung der Behörde steht.

Vorliegend bestand die Leistung der Stadt darin, dass sie auf die Ausübung des Vorkaufsrechts verzichtet. Nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts steht nun fest, dass gar kein Vorkaufsrecht bestand, auf das verzichtet werden konnte. Die Stadt hat bei genauer Betrachtung also gar keine Leistung erbracht. Die Käufer übernahmen hingegen weitreichende Verpflichtungen, die deutlich über die gesetzlichen Pflichten in einem sozialen Erhaltungsgebiet hinausgingen. Das Verhältnis von Leistung und Gegenleistung ist daher grob unangemessen.

Es bleibt festzuhalten, dass sich die Stadt in den Vereinbarungen unzulässige Gegenleistungen versprechen ließ. Es kommt nach der herrschenden Meinung insoweit auch nicht darauf an, ob den Parteien die Unzulässigkeit bewusst war. Die Verträge sind daher nichtig.

Dogmatischer Hinweis:

Teilweise wird vertreten, dass die Abwendungsvereinbarungen nach § 11 Abs. 2 Satz 2 BauGB nichtig sind. Bei § 11 Abs. 2 Satz 2 BauGB handelt es sich um eine spezielle Regelung für städtebauliche Verträge, die es der öffentlichen Hand (ebenfalls) verbietet, unangemessene Gegenleistungen zu vereinbaren. Es kann insoweit offen bleiben, ob § 11 Abs. 2 BauGB vorliegend vorrangig vor § 59 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG anzuwenden ist. An dem gefundenen Ergebnis ändert sich nichts. Auch nach § 11 Abs. 2 Satz 2 BauGB waren die von den Käufern verlangten Verpflichtungen unzulässig, was die Nichtigkeit der Abwendungsvereinbarung zur Folge hat.

2. Möglichkeit der Kündigung der Abwendungsvereinbarungen

Nach § 60 Abs. 1 Satz 1 VwVfG kann ein öffentlich-rechtlicher Vertrag gekündigt werden, wenn sich die Verhältnisse, die für die Festsetzung des Vertragsinhalts maßgebend waren, seit Abschluss des Vertrages so wesentlich geändert haben, dass einer Vertragspartei das Festhalten an der ursprünglichen vertraglichen Regelung nicht zuzumuten ist.

Unterstellt man also, dass – entgegen der Auffassung des Autors – die Verträge nicht bereits nichtig sind, so stünde den Käufern jedenfalls ein Kündigungsrecht zu. Bei Abschluss der Abwendungsvereinbarungen gingen beide Vertragsparteien davon aus, dass das Land Berlin ein Vorkaufsrecht ausüben könnte. Es steht nach Bekanntgabe des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts nun jedoch fest, dass diese Annahme falsch war. Ein Vorkaufsrecht bestand nie. Ein weiteres Festhalten an dem Vertrag ist den Käufern nicht zumutbar, da ihnen nun bekannt ist, dass sie weitreichende Pflichten eingegangen sind, ohne dafür eine entsprechende Gegenleistung zu erhalten.

Dogmatischer Hinweis:

Teilweise wird vertreten, dass eine Kündigung nach § 313 BGB (Wegfall der Geschäftsgrundlage) möglich ist. Nach Auffassung des Autors ist § 313 BGB aufgrund der spezielleren Vorschrift des § 6o VwVfG gesperrt. Die dogmatische Herangehensweise (§ 313 BGB oder § 6o VwVfG) ändert jedoch an dem gefundenen Ergebnis nichts.

3. Zu erwartende Verteidigungsstrategie des Landes Berlin

Die öffentliche Hand ist dazu verpflichtet, sich nach Recht und Gesetz zu verhalten. Es ist daher nicht ausgeschlossen, dass das Land Berlin die Nichtigkeit oder die Kündigung der Abwendungsvereinbarungen anerkennt.

Wahrscheinlicher ist jedoch, dass Berlin eine Entlassung der Käufer aus den Abwendungsvereinbarungen verweigern wird und auch hier Gerichtsverfahren erforderlich werden. Die zu erwartende Verteidigungsstrategie wird wie folgt lauten:

Bei Abschluss der Vereinbarungen war den Käufern bekannt, dass es unsicher ist, ob tatsächlich ein Vorkaufsrecht des Landes besteht. Es hatten in der Vergangenheit bereits verschiedene Autoren darauf hingewiesen, dass der Ausübung der Vorkaufsrechte der eindeutige Wortlaut des Gesetzes (§ 26 Nr. 4 BauGB) entgegensteht. Es ließe sich daher argumentieren, dass den Käufern bei Abschluss der Vereinbarung das Risiko bewusst war, dass kein Vorkaufsrecht besteht. Die Käufer also zur Vermeidung eines Rechtsstreites bewusst weitreichende Verpflichtungen auch für den Fall übernommen haben, dass kein Vorkaufsrecht besteht. Wer ein solches Risiko bewusst eingeht, der kann sich – so ließe sich zumindest argumentieren – nicht von dem Vertrag lösen, wenn sich das Risiko verwirklicht.

Diese Argumentation überzeugt im Ergebnis jedoch nicht. Zunächst ist in den Vorbemerkungen zu den Abwendungsvereinbarungen in der Regel ausdrücklich festgehalten, dass

beide Parteien davon ausgehen, dass ein Vorkaufsrecht besteht. Zudem lässt sich das Eingehen der sehr weitreichenden Verpflichtungen der Käufer bei näherer Betrachtung nur so erklären, dass diese von einer Anwendbarkeit des Vorkaufsrechts ausgingen.

Darüber hinaus ist die öffentliche Hand an Recht und Gesetz in besonderem Maße gebunden. Die Auferlegung von vertraglichen Einschränkungen, die deutlich über das vom Gesetzgeber in sozialen Erhaltungsgebieten vorgesehene Maß hinausgehen, kann keinen Bestand haben, wenn diese Verpflichtungen unter dem Druck eines tatsächlich nicht bestehenden Vorkaufsrechts zustande gekommen sind.

Das Land Berlin wäre daher gut beraten, Kündigungen der Abwendungsvereinbarungen zu akzeptieren und sich weitere Niederlagen vor den Gerichten zu ersparen.

Ihr Ansprechpartner für dieses Thema:



Jakob Hans Hien
Rechtsanwalt
+49 (0)30 20670-1543
hien@knauthe.com