

LEGAL UPDATE IMMOBILIENWIRTSCHAFTSRECHT

Berlin, 29.12.2022

Beschluss des Berliner Verwaltungsgerichts zur Kündigung/Wirksamkeit sogenannter „Abwendungsvereinbarungen“

Silvio Sittner

Das Berliner Verwaltungsgericht (VG Berlin, Beschl. vom 09. September 2022 – Az. 19 L 112/22) hat entschieden, dass sogenannte „Abwendungsvereinbarungen“ unter bestimmten Voraussetzungen gekündigt werden können.

Die Annahme eines Kündigungsrechts bedarf jedoch grundsätzlich einer umfassenden Abwägung, bei der sämtliche Umstände des Einzelfalls zu würdigen sind.

Was sind „Abwendungsvereinbarungen“?

Im gesamten Berliner Stadtgebiet bestehen zahlreiche Erhaltungssatzungen (auch „Milieuschutzsatzungen“ genannt) gemäß § 172 BauGB. Mit diesem städtebaulichen Instrument soll insbesondere der Verdrängung der angestammten Wohnbevölkerung entgegengewirkt werden. In den sozialen Erhaltungsgebieten bedürfen der Rückbau (Abriss und Teilabriss) die Änderung (z.B. Modernisierungsmaßnahmen) oder die Nutzungsänderung baulicher Anlagen einer Genehmigung gemäß § 173 BauGB. Vergleichbare Maßnahmen gibt es auch in vielen anderen Gemeinden.

Sofern sich ein Grundstück im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung befindet, kommt nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BauGB ein gesetzliches Vorkaufsrecht der Gemeinde in Betracht. Dies kann nach dem Gesetzeswortlaut des § 26 Nr. 4 BauGB jedoch u.a. dann nicht ausgeübt werden, wenn das Grundstück entsprechend den Zielen und Zwecken der städtebaulichen Maßnahme bebaut ist und genutzt wird. Ferner darf die bauliche Anlage keine besonderen Missstände oder Mängel aufweisen.

Die Gemeinden vertraten dabei die Auffassung, dass das Vorkaufsrecht sogar dann bestehen kann, wenn eine Wohnanlage entsprechend der Erhaltungssatzung genutzt wird. Insbesondere genüge es für die Ausübung des Vorkaufsrechts, wenn aufgrund der Grundstücksveräußerung erhebliche Mietpreissteigerungen drohen. Dies könne zu einer Verdrängung der angestammten Wohnbevölkerung führen. Folgt man dieser Auffassung, müsste man in den überwiegenden Fällen der Veräußerung eines Grundstücks im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung ein Vorkaufsrecht bejahen.

Vor dem Hintergrund dieser Rechtsauffassung entwickelte sich sodann zum Teil die gängige

Praxis Grundstückserwerbern sogenannte „Abwendungsvereinbarungen“ vorzulegen. Darin verpflichteten sich die Gemeinden auf ihr Vorkaufsrecht zu verzichten. Im Gegenzug sollten die Erwerber zusichern über einen bestimmten Zeitraum diverse Auflagen einzuhalten. Beispielhaft ist hier der Verzicht auf die Begründung von Wohn- oder Teileigentum an dem Kaufgrundstück zu nennen. Außerdem mussten sich die Erwerber regelmäßig dazu verpflichten, keine energetischen Sanierungen durchzuführen. Ferner wurde häufig ein Verzicht auf den Anbau von Balkonen sowie auf den Einbau von Personenaufzügen vereinbart.

Auswirkungen des BVerwG-Urteils zum gemeindlichen Vorkaufsrecht

In unserem Legal Update vom 26. September 2022 haben wir bereits die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG, Urt. v. 9. November 2021 – 4 C 1.20) zum Bestehen des zuvor genannten gemeindlichen Vorkaufsrechts besprochen.

Wir möchten auch hier nochmal darauf hinweisen, dass das Bundesverwaltungsgericht die Auffassung der Gemeinden zum sehr weiten Anwendungsbereich des gemeindlichen Vorkaufsrechts mit diesem Urteil nicht teilt. Die bisher im Rahmen des § 26 Nr. 4 BauGB von der Verwaltung vorgenommene Prognoseentscheidung ist nach Ansicht des BVerwG mit dem Wortlaut der Norm nicht vereinbar. Der Wortlaut stelle vielmehr allein auf die derzeitige Situation ab. Prüfungsmaßstab dürfe damit nur noch sein, ob das Grundstück im Zeitpunkt der letzten behördlichen Entscheidung entsprechend den Zielen und Zwecken der Erhaltungssatzung bebaut und genutzt werde. Dies war im streitgegenständlichen Fall gegeben. Eine der Erhaltungssatzung widersprechende Nutzung lag nicht

vor, da bereits in der Berufungsinstanz (bindend) festgestellt wurde, dass sich der Mietpreis im maßgeblichen Zeitpunkt noch unterhalb des Mittelwerts nach dem einschlägigen Mietspiegel bewegt hatte.

Aus der Entscheidung resultiert zunächst, dass in vielen Fällen, in denen eine „Abwendungsvereinbarung“ zu Lasten des Grundstückserwerbers geschlossen wurde, möglicherweise gar kein Vorkaufsrecht bestand. Denn in den wohl überwiegenden Fällen dürften die Grundstücke entsprechend der jeweiligen Erhaltungssatzung bebaut und auch so genutzt worden sein. In diesen Fällen drängt sich nunmehr geradezu die Frage auf, wie mit den bereits abgeschlossenen „Abwendungsvereinbarungen“ zu verfahren ist. Grundstückserwerber dürften sich in der Regel nur deshalb zu einem Abschluss bereit erklärt haben, weil sie von dem Bestehen eines gemeindlichen Vorkaufsrechts ausgegangen sind.

Der Fall

Mit der zuvor aufgeworfenen Fragestellung musste sich nunmehr – zumindest mittelbar – das Berliner Verwaltungsgericht in einer Entscheidung auseinandersetzen.

Das Land Berlin schloss mit dem Erwerber einer Wohnanlage im Geltungsbereich der Erhaltungssatzung für das Gebiet „Körnerpark“ in Berlin-Neukölln eine „Abwendungsvereinbarung“, die im Wesentlichen den oben genannten Bedingungen entspricht. Darin verpflichtete sich das Land Berlin zur Erteilung eines Negativzeugnisses gemäß § 28 Abs. 1 Satz 3 BauGB. Dafür verzichtete der Grundstückserwerber unter anderem auf die Begründung von Wohn- oder Teileigentum. Das Kaufgrundstück entsprach bei Abschluss der Abwendungsvereinbarung den Zielen und Zwecken der einschlägigen Erhaltungssatzung.

Nachdem der Erwerber die Abwendungsvereinbarung kündigte, ersuchte das Land Berlin vorläufigen Rechtsschutz vor dem Berliner Verwaltungsgericht. Der Antrag richtete sich im Wesentlichen auf die Eintragung der die Abwendungsvereinbarung sichernde Grunddienstbarkeit im Grundbuch.

Die Entscheidung

Das Gericht wies den Antrag des Landes Berlin jedoch als unbegründet zurück. Das Land Berlin habe einen Anordnungsanspruch nicht glaubhaft gemacht. Nach der summarischen Prüfung bestehe der geltend gemachte Anspruch auf Sicherung der sich aus der Abwendungsvereinbarung ergebende Anspruch durch Eintragung einer Vormerkung im maßgeblichen Zeitpunkt nicht. Die Abwendungsvereinbarung sei zwar nicht bereits nichtig, sie sei jedoch wirksam gekündigt worden.

Keine grundsätzliche Nichtigkeit der Abwendungsvereinbarungen

Das Gericht stellte zunächst fest, dass es sich bei der vorliegenden Abwendungsvereinbarung um einen öffentlich-rechtlichen Vertrag gemäß §§ 54 ff. VwVfG handelt.

Nach einer detaillierten Prüfung des § 59 VwVfG kommt das Verwaltungsgericht zu dem Ergebnis, dass die Nichtigkeit der Abwendungsvereinbarung nicht ersichtlich ist.

Diese Norm regelt bestimmte Fälle in denen ein öffentlich-rechtlicher Vertrag nichtig und damit unwirksam ist.

Eine Nichtigkeit nach § 59 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG scheidet bereits deshalb aus, weil es sich bei der Abwendungsvereinbarung um keinen Austauschvertrag gemäß § 56 VwVfG handle.

Zudem komme auch eine Nichtigkeit nach § 59 Abs. 2 Nr. 3 VwVfG nicht in Betracht. Danach ist ein öffentlich-rechtlicher Vertrag nichtig, wenn die Voraussetzungen zum Abschluss eines Vergleichsvertrags nicht vorlagen und ein Verwaltungsakt mit entsprechendem Inhalt nicht nur wegen eines Verfahrens- oder Formfehlers im Sinne des § 46 rechtswidrig wäre. Nach Auffassung des Gerichts lagen die Voraussetzungen für einen Vergleichsvertrag gemäß §§ 55 VwVfG vor. Auch wenn das Gericht bei den Beteiligten keine Ungewissheit über das Bestehen eines Vorkaufsrechts als solches habe feststellen können, so haben diese durch einen Abschluss der Abwendungsvereinbarung jedoch einen Vergleich über den Inhalt der an eine Abwendungserklärung gemäß § 27 BauGB zu stellenden Anforderungen geschlossen. Nach der Ansicht des Gerichts haben sie eine hierüber bestehende Ungewissheit (1) im Wege gegenseitigen Nachgebens (2) beseitigt. Dies seien die notwendigen Voraussetzungen für einen Vergleichsvertrag.

Letztlich scheidet auch eine Nichtigkeit gemäß § 59 Abs. 1 VwVfG i.V.m. § 779 Abs. 1 BGB aus. Nach § 779 Abs. 1 BGB ist ein Vergleich unwirksam, wenn der nach dem Inhalt des Vertrags als feststehend zugrunde gelegte Sachverhalt der Wirklichkeit nicht entspricht und der Streit oder die Ungewissheit bei Kenntnis der Sachlage nicht entstanden sein würde. Als Vergleichsgrundlage sei grundsätzlich eine Vorstellung über Tatsachen erforderlich. Dagegen seien reine Rechtsirrtümer nicht geeignet die Unwirksamkeit des Vergleichs zu begründen. Eine Fehlvorstellung der Beteiligten über einen dem Vergleich zugrunde gelegten Sachverhalt ist nach Ansicht des Gerichts somit nicht feststellbar. Die gemeinsame Überzeugung vom vermeintlichen gemeindlichen Vorkaufsrecht sei als reiner Rechtsirrtum letztlich nicht von der Vorschrift erfasst. Denn die Fehlvorstellung

habe ausschließlich auf der – nach der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 9. November 2021 unzutreffenden – Auslegung des Ausschlussgrundes gemäß § 26 Nr. 4 BauGB beruht.

Abwendungsvereinbarung im Einzelfall kündbar

Nach Ansicht des Berliner Verwaltungsgericht können jedoch deshalb keine Rechte mehr aus der Abwendungsvereinbarung hergeleitet werden, weil der Grundstückserwerber diese wirksam gemäß § 60 VwVfG kündigte.

Nach § 60 Abs. 1 Satz 1 VwVfG kann eine Vertragspartei, falls sich die Verhältnisse, die für die Festsetzung des Vertragsinhalts maßgebend gewesen sind, seit Abschluss des Vertrags so wesentlich geändert haben, dass ihr das Festhalten an der ursprünglichen vertraglichen Regelung nicht zuzumuten ist, eine Anpassung des Vertragsinhalts an die geänderten Verhältnisse verlangen oder, sofern eine Anpassung nicht möglich oder einer Vertragspartei nicht zuzumuten ist, den Vertrag kündigen.

Vertragsgrundlage sind nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts die bei Vertragsschluss bestehenden gemeinsamen Vorstellungen der Vertragsparteien oder die für den Vertragspartner erkennbaren und von ihm nicht beanstandeten Vorstellungen der einen Vertragspartei von dem Vorhandensein oder künftigen Eintritt gewisser Umstände, sofern der Geschäftswille der Vertragsparteien auf dieser Vorstellung aufbaut.

Der Abwendungsvereinbarung sei die Vorstellung zugrunde gelegt worden, dass ein gemeindliches Vorkaufsrecht an dem Kaufgrundstück bestehe. Dass dem Land ein Vorkaufsrecht zustehe, sei die grundlegende Voraussetzung dafür, dass die Erforderlichkeit zum Ab-

schluss einer Abwendungsvereinbarung bestehe. Unschädlich sei, dass das Bestehen des Vorkaufsrechts unmittelbar Eingang in den Vertragstext gefunden hat. Denn dadurch sei das Vorkaufsrecht nicht selbst Vertragsinhalt geworden, sondern gleichwohl dessen Voraussetzung geblieben. Das Vorkaufsrecht sei nicht selbst Gegenstand einer der gegenseitigen vertraglichen Pflichten, sondern diene ihnen gleichsam als Grundlage.

Eine wesentliche Änderung der zur Geschäftsgrundlage gemachten Umstände liege vor, da die Vertragsparteien bei Kenntnis der Änderung den Vertrag nicht oder jedenfalls nicht mit diesem Inhalt geschlossen hätten. Mit der oben genannten Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 9. November 2021 habe sich die Rechtslage zumindest so wesentlich geändert, dass nicht angenommen werden könne, dass die Parteien die Abwendungsvereinbarung mit demselben Inhalt geschlossen hätten. Vielmehr sei davon auszugehen, dass der Erwerber in Kenntnis dieser Entscheidung die Erteilung eines Negativzeugnisses verlangt hätte, ohne hierfür eine Abwendungsvereinbarung abzugeben oder eine Abwendungsvereinbarung einzugehen.

Ein Festhalten an der Abwendungsvereinbarung sei dem Grundstückserwerber im vorliegenden Fall auch nicht zuzumuten, nachdem sich die für die Festsetzung des Vertragsinhalts maßgebenden Verhältnisse so wesentlich geändert haben.

Nach Auffassung des Gerichts war das Kaufgrundstück zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses entsprechend den Zielen und Zwecken der Erhaltungsverordnung bebaut und wurde entsprechend genutzt. Insofern sei anzunehmen, dass es – aus Sicht des Erwerbers – der Übernahme der erhaltungsrechtlichen Verpflichtungen in der Abwendungsvereinbarung nicht bedurft hätte, um das begehrte Negativzeugnis zu

erhalten. Hierdurch sei ein eklatantes Missverhältnis zwischen den gegenseitigen Leistungspflichten entstanden, wodurch dem Grundstückserwerber ein Festhalten am Vertrag unzumutbar geworden sei.

Das Gericht kommt letztlich zu dem Ergebnis, dass der vorliegende Einzelfall nicht nur die bloße Vertragsanpassung, sondern vielmehr die eigentlich subsidiäre Kündigung rechtfertigt. Dies beruhe darauf, dass die einzige vom Land Berlin übernommene Verpflichtung (Erteilung eines Negativzeugnisses gemäß § 28 Abs. 1 Satz 3 BauGB) für den Grundstückserwerber nahezu wertlos geworden ist. Es sei keine Vertragsanpassung vorstellbar, die hier einen Ausgleich herbeiführen könne.

Die Entscheidung des Berliner Verwaltungsgerichts hat eine hohe Bedeutung für die Immobilienwirtschaft. In der Vergangenheit wurden zahlreiche Erwerber von Grundstücken im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung vor die Frage des Abschlusses vergleichbarer Abwendungsvereinbarungen gestellt.

Spätestens nach der viel diskutierten Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 9. November 2021 (BVerwG, Urt. v. 9. November 2021 – 4 C 1.20) musste die Rechtmäßigkeit der Abwendungsvereinbarungen verstärkt hinterfragt werden. Denn diese stellen in jedem Fall

einen hohen Eingriff in die Rechte der Grundstückserwerber dar. Zudem führen die vertraglichen Verpflichtungen der Erwerber (z.B. der Aufteilungsverzicht) zu einer Wertminderung des Grundstücks.

Wichtig ist vor allem, dass nach der Auffassung des Berliner Verwaltungsgerichts die Abwendungsvereinbarungen wohl in der Regel nicht bereits „automatisch“ unwirksam sind, weil sie meist auf der Grundlage eines nicht existenten gemeindlichen Vorkaufsrechts abgeschlossen wurden. Aus der Entscheidung folgt zunächst, dass in bestimmten Fällen ein Kündigungsrecht bestehen kann. Betroffene Eigentümer sollten jetzt aber nicht vorschnell die Abwendungsvereinbarungen kündigen. Es muss im jeweiligen Einzelfall sorgfältig geprüft werden, ob ein Kündigungsrecht besteht. Sollte sich das Kündigungsrecht im Falle einer gerichtlichen Prüfung als unwirksam erweisen, drohen den Eigentümern erhebliche Kosten. Das Land Berlin wird eine Kündigung jedenfalls nicht vorschnell akzeptieren. Dies hat auch der vorliegende Fall deutlich gemacht.

Es sei zudem darauf hingewiesen, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen Beschwerde gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts eingelegt hat. Es bleibt daher abzuwarten, wie das Obergerverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg entscheiden wird.

Hinweis

Dieser Überblick dient ausschließlich der allgemeinen Information und kann konkreten Rechtsrat im einzelnen Fall nicht ersetzen. Sprechen Sie bei Fragen bitte Ihren gewohnten Ansprechpartner bei GÖRG bzw. den Autor Silvio Sittner unter +49 30 884503 113 oder ssittner@goerg.de an. Informationen zum Autor finden Sie auf unserer Homepage www.goerg.de.

Unsere Standorte

GÖRG Partnerschaft von Rechtsanwälten mbB

BERLIN

Kantstr. 164, 10623 Berlin
Tel. +49 30 884503-0
Fax +49 30 882715-0

HAMBURG

Alter Wall 20 - 22, 20457 Hamburg
Tel. +49 40 500360-0
Fax +49 40 500360-99

FRANKFURT AM MAIN

Ulmenstr. 30, 60325 Frankfurt am Main
Tel. +49 69 170000-17
Fax +49 69 170000-27

KÖLN

Kennedyplatz 2, 50679 Köln
Tel. +49 221 33660-0
Fax +49 221 33660-80

MÜNCHEN

Prinzregentenstr. 22, 80538 München
Tel. +49 89 3090667-0
Fax +49 89 3090667-90