

Der Senat von Berlin  
- Stadt IV C 22 -

Berlin, den 31.03.2026  
Telefon (auch intern)  
(030) 90173-4941  
Fax 90173-4901  
E-Mail-Adresse  
julia.cisse@senstadt.berlin.de

An den  
Vorsitzenden des Hauptausschusses  
über

die Präsidentin des Abgeordnetenhauses von Berlin  
über Senatskanzlei - G Sen -

## **Wahrnehmung von Vorkaufsrechten**

### **77. Sitzung des Abgeordnetenhauses von Berlin vom 18.12.2025**

Drucksache 19/2828 (A.16) - Auflagen zum Haushalt 2026/2027

Das Abgeordnetenhaus hat in seiner Sitzung am 18.12.2025 Folgendes beschlossen:

„Der Senat wird aufgefordert jährlich zum 30. April einen Bericht über die Wahrnehmung von Vorkaufsrechten unter Berücksichtigung folgender Aspekte zuzuleiten:

- Wie viele Anträge auf Wahrnehmung des Vorkaufrechts wurden geprüft bzw. ausgeübt?
- Wie viele Vorkaufsrechtsfälle sind aktuell vor Gericht anhängig, bei wie vielen davon beziehen sich die Kläger auf das Urteil BVerwG 4 C 1.20?
- Wie viele Abwendungsvereinbarungen wurden geschlossen?
- Wie viele Abwendungsvereinbarungen wurden nach o.g. Urteil angefochten? Wie viele diesbezügliche Fälle finden sich mit welchem Verfahrensstand vor Gericht?
- Wie viel Wohnraum wurde gesichert?
- Welche Ausweisung von Milieuschutzgebieten bzw. soziale Erhaltungssatzungen gibt es?
- Wie ist der aktuelle Stand bzgl. der Wiedernutzbarmachung des Vorkaufrechtes durch den Bund?“

### Beschlussenmpfehlung:

Der Hauptausschuss nimmt den Bericht zur Kenntnis.

### Hierzu wird berichtet:

## **9. Bericht über die Wahrnehmung von Vorkaufsrechten (Berichtszeitraum: 01.01. bis 31.12.2025)**

### **I. Einleitung**

Der 9. Bericht behandelt den Zeitraum vom 01.01. bis 31.12.2025 („Berichtszeitraum“). Untersucht wird die Entwicklung von Vorkaufsrechten in sozialen Erhaltungsgebieten im Sinne des § 172 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 BauGB. Öffentlich-rechtliche Vorkaufsrechte nach anderen Vorschriften werden nicht berücksichtigt. Für die einführenden Erläuterungen zum Instrument des Vorkaufsrechts wird auf den 1. Bericht verwiesen, der die Entwicklung in den Jahren 2015 bis 2017 umfasst (Drucksache 18/0972). Für die Entwicklung in den Berichtsjahren bis 2024 wird ergänzend auf die Berichte 2 bis 8 verwiesen (Drucksachen 18/1914, 18/2649, 18/3638, 19/0363, 19/0953, 19/1640, 19/1640 A, 19/1640 B).

Im Berichtszeitraum wurde ein neues soziales Erhaltungsgebiet festgesetzt, sodass es berlinweit nunmehr 82 Gebiete gibt. Die kontinuierliche Prüfung und Ausweisung neuer Gebiete zeigt, dass das soziale Erhaltungsrecht weiterhin von sehr hoher Relevanz für die Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung ist.

Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zu den Vorkaufsrechten (Urteil vom 09.11.2021 – 4 C 1.20) entfaltet auch in diesem Berichtszeitraum seine Wirkung. Es gab kaum Prüffälle, die die Schwelle der Vorprüfung überstehen konnten. Es wurde lediglich ein Vorkaufsrecht ausgeübt und es kamen zwei Abwendungen zustande. Somit wird die Aussage des Urteils, dass ein gesetzlich intendierter Anwendungsbereich für das Vorkaufsrecht in sozialen Erhaltungsgebieten verbleibe und dieses daher nicht leerlaufe (Rn. 28 des Urteils) in der Praxis nicht bestätigt. Es verbleibt aufgrund des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts kein sinnvoller Anwendungsbereich. Ferner wurde eine Vielzahl von Abwendungen seitens der jeweiligen Grundstückseigentümer für nichtig erklärt und/oder gekündigt. Das Land Berlin geht weiterhin von der Wirksamkeit dieser Abwendungen aus. Rechtskräftige Urteile zu dieser Thematik liegen bisher nicht vor.

Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

- II.** Entwicklung der sozialen Erhaltungsgebiete
- III.** Prüffälle
- IV.** Ausgeübte Vorkaufsrechte gemäß § 24 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 BauGB
- V.** Abwendungsfälle gemäß § 27 BauGB

- VI. Durch Vorkauf und Abwendungen gesicherter Wohnraum
- VII. Auswirkungen des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts und aktueller Stand der Wiedernutzbarmachung des Vorkaufsrechts durch den Bundesgesetzgeber sowie
- VIII. Fazit

## **II. Entwicklung der sozialen Erhaltungsgebiete**

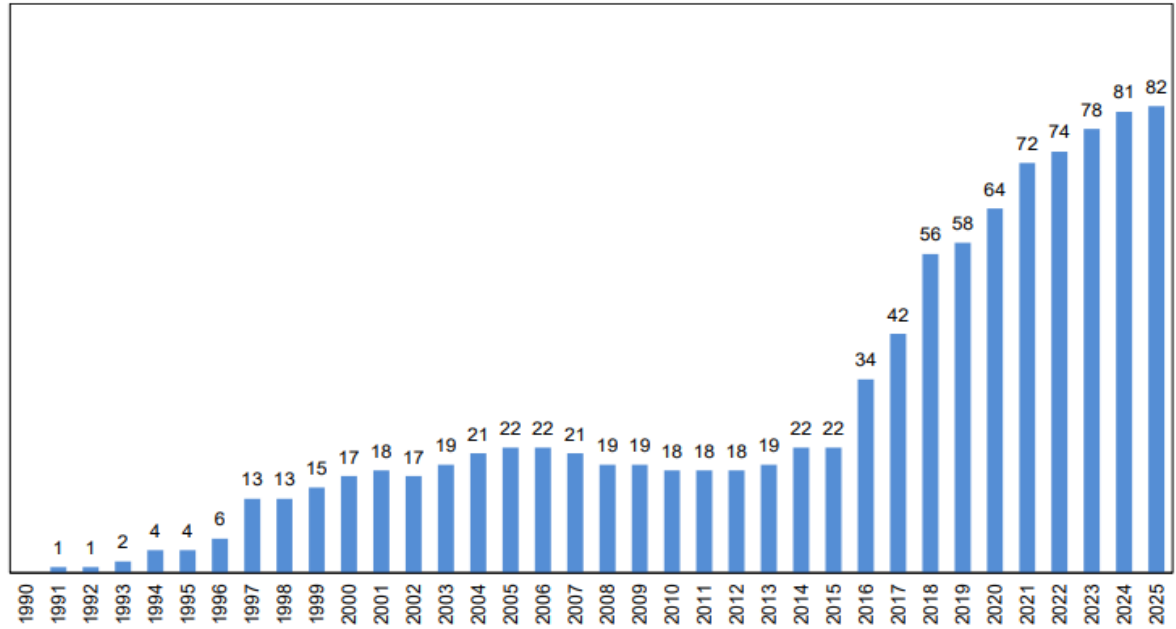
Die Zahl der sozialen Erhaltungsgebiete ist im Jahr 2025 von 81 auf 82 gestiegen. Neu hinzugekommen ist das Gebiet Stresow im Bezirk Spandau.

Dies verdeutlicht, dass die Gebiete weiterhin von unerwünschten Verdrängungsprozessen betroffen sind. Daher ist es wichtig, dass die Bezirke die Zielsetzungen des sozialen Erhaltungsrechts konsequent verfolgen und auf diesem Weg die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung eines Gebiets vor unerwünschten Veränderungen schützen. Das soziale Erhaltungsrecht ermöglicht, nicht genehmigungsfähige Modernisierungen unmittelbar und damit einhergehende Mietsteigerungen mittelbar zu verhindern oder zu begrenzen. Die Bezirke evaluieren fortlaufend, ob weitere Gebiete unter den Schutz des sozialen Erhaltungsrechts gestellt werden können und führen Nachuntersuchungen - regelmäßig alle fünf Jahre - für die vorhandenen Gebiete dahingehend durch, ob diese weiterhin die notwendigen Voraussetzungen für die Aufrechterhaltung der Unterschutzstellung aufweisen.

Die nachfolgende Abbildung 1 stellt die Entwicklung der sozialen Erhaltungsgebiete von 1991 bis 2025 dar, wohingegen Abbildung 2 die räumliche Verteilung der derzeit 82 Gebiete aufzeigt.

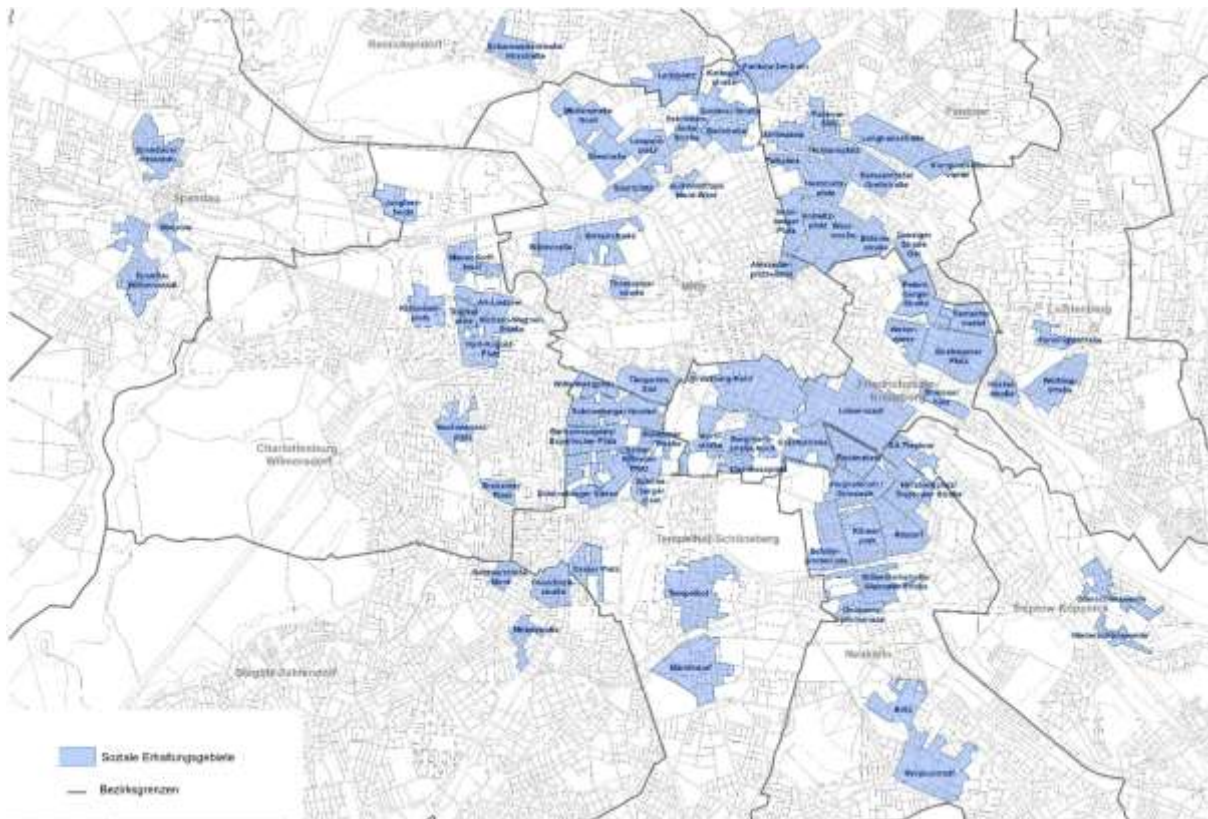
Abbildung 1: Entwicklung der sozialen Erhaltungsgebiete 1991 bis 2025

Entwicklung der Anzahl der sozialen Erhaltungsgebiete in Berlin



Quelle: SenStadt

Abbildung 2: räumliche Verteilung der 82 sozialen Erhaltungsgebiete (Stand: 31.12.2025)

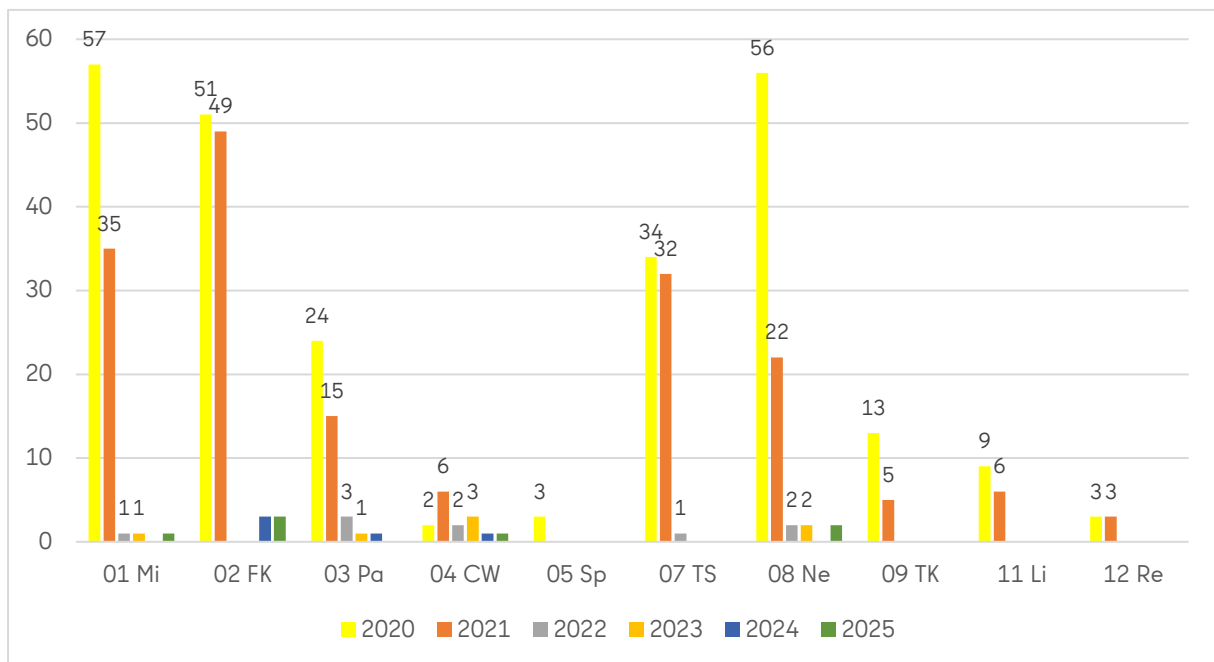


### III. Prüffälle

Wird in einem sozialen Erhaltungsgebiet ein Grundstück verkauft, prüft der Bezirk die Ausübung des Vorkaufsrechts. Vorrangig ist dabei, entsprechend der gesetzlichen Vorgabe, die Abwendung des Vorkaufs, sofern sich der Käufer verbindlich verpflichtet, die Ziele der jeweiligen Erhaltungsverordnung einzuhalten.

Im Berichtszeitraum gab es nur sieben Prüffälle in den Bezirken Friedrichshain-Kreuzberg, Charlottenburg-Wilmersdorf, Mitte und Neukölln (im Vergleich: 2017: 45; 2018: 183; 2019: 157; 2020: 252; 2021: 177; 2022: 9; 2023: 7, 2024: 5). Maßgeblich für den massiven Rückgang ist das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, da in fast allen relevanten Grundstücksverkäufen im Berichtszeitraum die Ausübung des Vorkaufsrechts bzw. der Abschluss einer Abwendungsvereinbarung von vornherein ausgeschlossen war und deswegen ein sog. Negativzeugnis erteilt werden musste. Im Berichtszeitraum wurden 434 Negativzeugnisse erteilt. Mögliche zukünftige, zu einer Verdrängung der angestammten Wohnbevölkerung führende Entwicklungen sind nach den Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts nicht ausreichend für eine Ausübung des kommunalen Vorkaufsrechts. Diese Fälle sind in der nachfolgenden Abbildung 3, die die Entwicklung der Prüffälle seit 2020 darstellt, daher nicht berücksichtigt.

Abbildung 3: Vergleich der Prüffälle in den Bezirken 2020-2025



### IV. Ausgeübte Vorkaufsrechte gemäß § 24 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 BauGB

Im Berichtszeitraum konnte lediglich in Neukölln ein Vorkaufsrecht ausgeübt werden (zum Vergleich 2020: 16; 2021: 13; 2022: 0; 2023: 1; 2024: 1; jeweils bereinigt um nachträglich

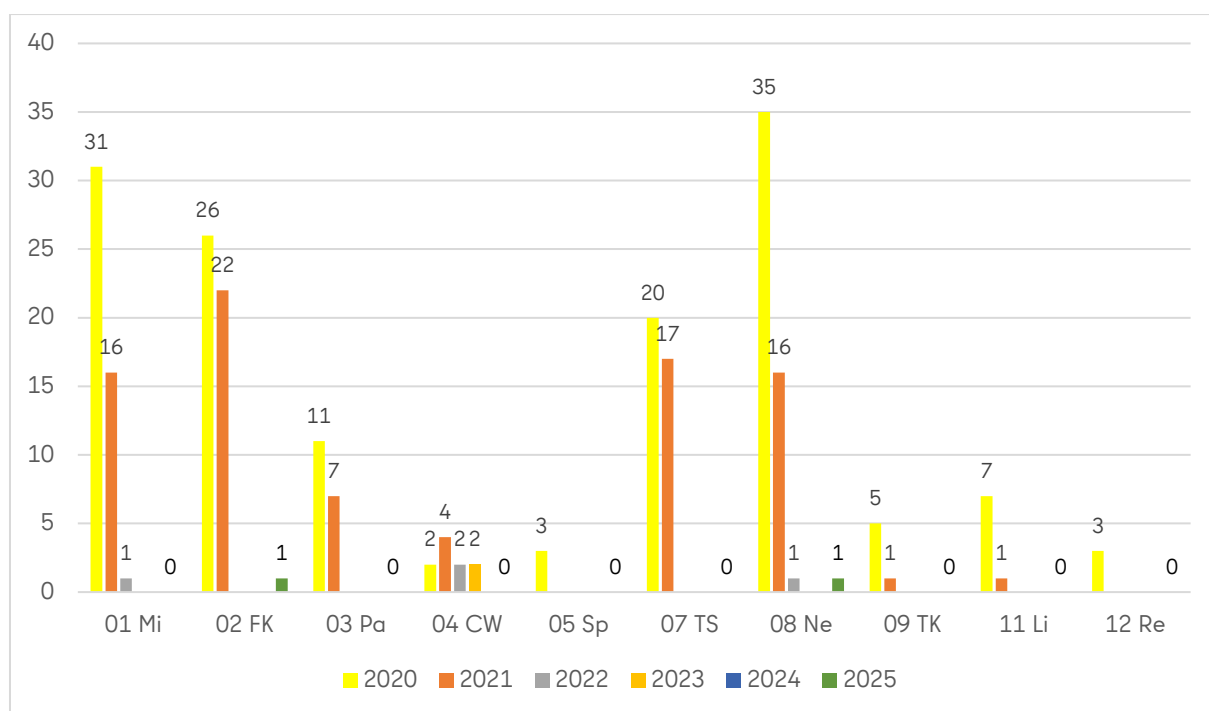
aufgehobene Ausübungsbescheide). Es handelt sich um das dritte ausgeübte Vorkaufsrecht seit dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts. Dieser Vorkaufsrechtsbescheid erlangte im Berichtszeitraum keine Rechts- bzw. Bestandskraft. Es wurde Widerspruch erhoben, der mittlerweile aber wieder zurückgenommen wurde, sodass die Ausübung seit Anfang 2026 bestandskräftig ist. Insgesamt haben nach aktuellen Angaben von den insgesamt seitens der Bezirke zwischen 2015 und 2025 ausgeübten Vorkaufsrechten insgesamt 84 Ausübungsbescheide weiterhin Bestand.

#### **V. Abwendungsfälle gemäß § 27 BauGB**

Sofern der Käufer eines Grundstücks in der Lage ist, das Grundstück entsprechend den Zielen der Erhaltungsverordnung zu nutzen und sich hierzu im Wege einer Abwendung des Vorkaufsrechts verpflichtet, kann ein Vorkaufsrecht nicht ausgeübt werden.

Im Berichtszeitraum gab es berlinweit zwei Abwendungsfälle (zum Vergleich 2020: 143; 2021: 84; 2022: 4; 2023: 2; 2024: 0). Die nachfolgende Abbildung 4 zeigt die Abwendungsfälle in den einzelnen Bezirken im Zeitraum 2020 bis 2025. Berücksichtigt sind alle Abwendungen im weiteren Sinne, also einseitige Abwendungserklärungen und vertragliche Abwendungsvereinbarungen. Es wird diesbezüglich nicht differenziert, sondern es werden alle Abwendungen erfasst. Denn die Zielrichtung und das Ergebnis im Hinblick auf das jeweilige Vorkaufsrecht unterscheiden sich nicht. Beide Möglichkeiten sind als grundsätzlich gleichwertig und durch das Gesetz als zulässig anzusehen. Vorzugswürdig sind allerdings zweiseitige Abwendungsvereinbarungen. Maßgeblich ist das Datum des Abschlusses bzw. der Abgabe der Erklärung.

Abbildung 4: Vergleich der Abwendungsfälle 2020-2025



## VI. Durch Vorkauf und Abwendungen gesicherter Wohnraum

Im Berichtszeitraum wurden durch die Ausübung eines Vorkaufsrechts 22 Wohnungen und durch die beiden Abwendungen 50 Wohnungen „gesichert“ insgesamt also 72 Wohnungen (zum Vergleich 2020: 4.061; 2021: 2.350; 2022: 45; 2023: 54; 2024: 25).

## VII. Auswirkungen des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts und aktueller Stand der Wiedernutzbarmachung des Vorkaufsrechts durch den Bundesgesetzgeber

Insgesamt 81 Abwendungen wurden von den jeweiligen Eigentümern für nichtig erklärt bzw. gekündigt, wobei das Land Berlin davon ausgeht, dass die angegriffenen Abwendungen weiterhin wirksam sind. Das sind immerhin rund 22 % aller Abwendungen, die in sozialen Erhaltungsgebieten seit 2015 erzielt werden konnten. Begründet wurde dies in allen Fällen mit dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Jahr 2021. 20 dieser Fälle befinden sich gemäß Mitteilung der Bezirke wie folgt in verwaltungsgerichtlichen Klageverfahren:

- In sieben Verfahren bei der 13. Kammer des Verwaltungsgerichts Berlin hat das Land Berlin als Beklagte erstinstanzlich obsiegt mit der Folge, dass die Abwendungen weiterhin wirksam sind. Die Berufung wurde in diesen Verfahren vom Gericht nicht zugelassen. Hiergegen haben die Kläger einen Antrag auf Zulassung der Berufung beim Obergerverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg eingelegt. Das Obergerverwaltungsgericht

wies am 24. Juni 2025 die Berufung nach mündlicher Verhandlung zurück. Die Revision wurde nicht zugelassen. Hiergegen wurde wiederum Nichtzulassungsbeschwerde eingelegt, über welche noch nicht entschieden ist. Die sieben Urteile sind daher noch nicht rechtskräftig.

- In einem Verfahren bei der 19. Kammer des Verwaltungsgerichts Berlin wurde im Eilverfahren eine Abwendung zwar als grundsätzlich wirksam, in diesem Einzelfall aber als kündbar angesehen. Eine gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts gerichtete Beschwerde wurde vom Obergerverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg zurückgewiesen. Es muss nunmehr das Hauptsacheverfahren abgewartet werden. Das Urteil steht noch aus.
- In den zwölf übrigen Verfahren stehen die Urteile ebenfalls aus. In sieben dieser Fälle wird im Frühjahr 2026 eine mündliche Verhandlung bei der 19. Kammer des Verwaltungsgerichts stattfinden.

Die Zahlen verdeutlichen, dass aufgrund des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts der in vielen Kommunen jahrelang geübten Praxis, in sozialen Erhaltungsgebieten Vorkaufsrechte zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung auszuüben, weitgehend die Grundlage entzogen wurde. Es gibt kaum Fälle, für die ein Vorkaufsrecht überhaupt zu prüfen ist. Gerade in den Innenstadtbereichen kann nur noch in geringem Umfang nachverdichtet werden. Hier ist daher der Erhalt einer angemessenen Wohnraumversorgung im Bestand um so dringlicher. Speziell in sozialen Erhaltungsgebieten sind Vorkaufsrechte ein wichtiges Instrument, um die Wohnbevölkerung vor Verdrängung zu schützen und spekulativen Grundstücksgeschäften entgegenzuwirken.

Um die Vorkaufsrechte wieder zweckentsprechend anwenden zu können, muss das Baugesetzbuch geändert werden. Insbesondere bedarf es einer Anpassung des § 26 Nr. 4 BauGB (Ausschlussstatbestand). Das Land Berlin setzt sich weiterhin vehement für die nötigen Änderungen des Baugesetzbuchs ein.

Im Berichtszeitraum wurde vom zuständigen Bundesministerium eine Änderung des Baugesetzbuches vorbereitet. Der Gesetzesentwurf zur Novellierung des Baugesetzbuchs liegt allerdings noch nicht vor.

## **VIII. Fazit**

Die Fakten verdeutlichen, dass das Instrument des Vorkaufsrechts in sozialen Erhaltungsgebieten seit der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts trotz anderslautender Urteilsbegründung faktisch fast nicht mehr nutzbar ist und ins Leere läuft. In angespannten Wohnungsmärkten mit steigenden Mieten könnte das Vorkaufsrecht einen Beitrag zum Schutz der Gebietsbewohnerschaft leisten. Die Änderung des

Baugesetzbuches durch den Bundesgesetzgeber ist daher weiterhin unverzichtbar und dringend geboten, um die bis zum Urteil gängige Praxis fortführen zu können und weitere dringende Verbesserungen zu implementieren.

## Anhang

Prüffälle/Vorkaufsfälle/Abwendungen in den Berliner Bezirken im Jahr 2025 (Es sind nur Bezirke mit Prüffällen, ausgeübten Vorkaufsrechten und/oder Abwendungen aufgeführt.)

Bezirk	Prüffälle 2025	Vorkauf 2025 (§ 24 BauGB)	Abwendung 2025 (§ 27 BauGB)	Gesicherte Wohnungen	
				Vorkauf	Abwendung
Friedrichshain- Kreuzberg-	3	-	1	-	20
Neukölln	2	1	1	22	30
Mitte	1				
Charlottenburg- Wilmerdorf	1	-	-	-	-
<b>Gesamt</b>	<b>7</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>22</b>	<b>50</b>

Der Senat von Berlin

Franziska Giffey  
 .....  
 Bürgermeisterin

Christian Gaebler  
 .....  
 Senator für  
 Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen