

## Sitzungsvorlage

Gremium: Ausschuss für Umwelt und Technik  
Am: 23.11.2021

---

### Betreff:

Gemeindliche Vorkaufsrechte nach dem BauGB

### Anlage(n):

Mitzeichnung

### Beschlussvorschlag:

Kenntnisnahme.

### Beratungsfolge:

Vorlage an	zur	Sitzungsart	Sitzungsdatum	Beschluss
Ausschuss für Umwelt und Technik	Kenntnisnahme	öffentlich	23.11.2021	

### Haushaltsrechtliche Deckung

Finanzielle Auswirkungen:

Entfällt

Deckungsvorschlag:

Entfällt

## **Sachdarstellung und Begründung:**

Das BauGB sieht zur Sicherung der Bauleitplanung neben der Veränderungssperre auch das Instrument des gemeindlichen Vorkaufsrechts vor. Die Rechtsgrundlagen sind in den § 24-28 BauGB zu finden.

Grundsätzlich muss unterschieden werden zwischen dem Bestehen des Vorkaufsrechts und dessen Ausübung. Allein das Bestehen des Vorkaufsrechts ist nicht gleichbedeutend mit der Möglichkeit, es auch tatsächlich auszuüben zu können.

Ausgangspunkt ist immer ein wirksamer Kaufvertrag, der der Stadtverwaltung angezeigt wird. Ein Schenkungsvertrag unterliegt nicht dem Vorkaufsrecht nach BauGB. Das Vorkaufsrecht kann sich auch nur auf einen Teilbereich eines Grundstücks erstrecken.

### **Bestehens-Tatbestände**

Wann ein öffentliches, gemeindliches Vorkaufsrecht besteht ist abschließend in den §§ 25 und 26 BauGB geregelt. Dieses kann bestehen, wenn es durch Satzung begründet wird („besonderes Vorkaufsrecht“, § 25) oder einer der Tatbestände des § 24 Abs. 1 erfüllt ist:

- a) Für Flächen, die im Bebauungsplan als Ausgleichsmaßnahmen oder für öffentliche Zwecke festgesetzt sind
- b) Für Flächen im Umlegungsgebiet, im Sanierungsgebiet oder in einem festgesetzten städtebaulichen Entwicklungsbereich nach § 165 ff BauGB
- c) Für unbebaute FNP-Flächen, die mit einem Wohngebiet bebaut werden sollen
- d) Für unbebaute Grundstücke in festgesetzten oder faktischen Wohngebieten
- e) Für Flächen die für den Hochwasserschutz relevant sind und baulich freigehalten werden müssen
- f) Im Innenbereich, wenn ein städtebaulicher Missstand im Sinne des § 136 BauGB (Sanierungsgebiet) oder ein Missstand im Sinne des § 177 BauGB (gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse) vorliegt und die Grundstücke für das Umfeld nachteilige Auswirkungen haben.

Durch Satzung kann ein besonderes Vorkaufsrecht nach § 25 BauGB begründet werden, wenn

- 1) ein Bebauungsplan vorhanden ist, an unbebauten Grundstücken (unabhängig von der Gebietsart)
- 2) in Gebieten, in denen städtebauliche Maßnahmen in Betracht gezogen werden, zur Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung
- 3) im Innenbereich an brachliegenden Grundstücken, sofern diese in einem Wohngebiet oder in einem Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt liegen.

Die Landesregierung muss aber noch Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt festlegen, diese sind nicht gleichzusetzen mit der Festlegung im Rahmen der Mietpreisbremse.

Aktuell gültig sind in Kornwestheim Satzungen für folgende Bereiche: Auto-Reisezug-Gelände, Nördlich Rathaus, südliche Bolzstraße (Kleingartenanlage DB), im Bereich Rosenstein- / Beate-Paulus-Straße (WHS-Neubauten und Sozialstation), Wohnbauflächen aus dem FNP (nörd. Obstgarten, nördl. Zügelstraße, westlich Dürerstraße).

Darüber hinaus gibt es noch weitere Vorkaufsrechtssatzungen für den Bereich Rangierbahnhof und für die Bahnhofstraße. Diese sind aber mittlerweile nicht mehr wirksam anwendbar, da die zu Grunde liegenden planerischen Absichten mittlerweile überholt sind. Denn generell gilt, dass ein Vorkaufsrecht nur dann wirksam ausgeübt werden kann, wenn die planerische Konzeption noch aktuell ist und an diese aktiv weiterverfolgt wird.

### **Ausschluss-Tatbestände**

Es gibt verschiedene Umstände, in denen ein Vorkaufsrecht zwar besteht, aber von Gesetzes wegen ausgeschlossen ist:

- beim Kauf von Rechten nach dem WEG und bei Erbbaurechten
- bei Kaufverträgen zwischen Ehegatten oder Verwandten gerader Linie bzw. bis zum dritten Grad in Seitenlinie
- beim Kauf für hoheitliche Aufgaben der Landesverteidigung
- beim Kauf durch Kirchen und Religionsgesellschaften zum Zwecke des Gottesdienst oder der Seelsorge
- für Grundstücke, für die ein Planfeststellungsverfahren eingeleitet oder durchgeführt wurde
- wenn das Grundstück entsprechend der Planungsvorstellung der Gemeinde bebaut oder genutzt wird bzw. die Baulichkeiten gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse ermöglichen.

In diesen Fällen kann das Vorkaufsrecht nicht ausgeübt werden, eine weitergehende Prüfung ist nicht erforderlich.

### **Ausübung des Vorkaufsrechts**

Ist einer der Bestehens-Tatbestände erfüllt, muss geprüft werden, ob das Vorkaufsrecht überhaupt wirksam ausgeübt werden kann. Dies ist allgemein immer dann der Fall, wenn das Wohl der Allgemeinheit die Ausübung rechtfertigt. Hieran sind grundsätzlich sehr hohe Anforderungen zu stellen, denn die Ausübung des Vorkaufsrechts greift in das Eigentumsrecht ein, welches in Artikel 14 des Grundgesetzes geschützt und als gewichtiges Rechtsgut in der Rechtsprechung anerkannt ist. Ein Eingriff hierin muss daher sehr gut begründet sein.

Deshalb ist es erforderlich, den jeweiligen Einzelfall zu prüfen und zu entscheiden, ob die Begründung ausreicht, in das Eigentumsrecht einzugreifen. Regelmäßig kann dies nur dann der Fall sein, wenn das Grundstück für die Erfüllung gemeindlicher, hoheitlicher Aufgaben zwingend erforderlich ist oder für die Durchsetzung der kommunalen Planungshoheit dringend notwendig ist.

Das Vorkaufsrecht ist somit kein Vehikel, die Gemeinde mit Grundstücken zu versorgen.

### **Frist zur Ausübung des Vorkaufsrechts**

Das Vorkaufsrecht kann nur innerhalb von 3 Monaten ab Mitteilung des Kaufvertrags bei der Gemeinde ausgeübt werden. Äußert sich die Gemeinde in diesem Zeitraum nicht, gilt die Zustimmung zur Grundstücksveräußerung als erteilt.

In der Vergangenheit betrug die Frist noch 2 Monate was dazu geführt hat, dass über die Sommerpause teilweise Eilentscheidungen der Oberbürgermeisterin erforderlich wurden, da ansonsten die Frist und der Gremienweg nicht hätte eingehalten werden können.

### **Vorgang der Ausübung des Vorkaufsrechts**

Besteht ein Vorkaufsrecht an einem Grundstück, obliegt es nach der Hauptsatzung der Stadt Kornwestheim bis zu einem Wert von 25.000€ der Oberbürgermeisterin, bis 250.000€ dem VFA und darüber dem Gemeinderat über dessen Ausübung zu entscheiden. Die Verwaltung bewertet in der jeweiligen Sitzungsvorlage, ob die Ausübung vom Wohl der Allgemeinheit gerechtfertigt ist. Dies wird in der absoluten Minderheit aller Fälle gegeben sein. Die Beratung über die Ausübung des Vorkaufsrechts muss öffentlich erfolgen. Die Verwaltung stellt den Mitgliedern des Gemeinderats jedoch noch zusätzliche nicht-öffentliche Informationen zur Verfügung, welche aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht Teil der öffentlichen Sitzungsvorlage sein dürfen, für die Entscheidung über die Ausübung jedoch relevant sind (z.B. Kaufpreis).

Was vom Wohl der Allgemein gerechtfertigt ist, hängt auch vom Bestehens-Tatbestand ab. Beispielsweise sind die Rechtfertigungsgründe im Sanierungsgebiet andere als bei unbebauten Grundstücken in Wohngebieten.

Bei der Ausübung des Vorkaufsrechts tritt die Stadt Kornwestheim dann an Stelle des Käufers in den Kaufvertrag ein, das heißt dass alle vertraglichen Vereinbarungen grundsätzlich bestehen bleiben. Änderungsmöglichkeiten bestehen nur im Hinblick auf die käuferbezogenen Regelungen wie beispielsweise Festlegungen zur Finanzierung des Kaufpreises, auf die die Stadt nicht angewiesen ist oder die ggf. auch der Gemeindeordnung widersprechen.

Die Ausübung des Vorkaufsrechts ist ein Verwaltungsakt, der dementsprechend auch der gerichtlichen Überprüfung unterliegt. Der Käufer kann Schadenersatzansprüche gegenüber der Stadt geltend machen und zwar insoweit er Aufwendungen im Vertrauen auf das Zustandekommen des Kaufvertrags hatte. Er soll durch die Ausübung des Vorkaufsrechts nicht schlechter gestellt werden.

### **Abwendung des Vorkaufsrechts**

Der Käufer kann nach – außer im Umlegungsgebiet und bei Grundstücken mit einer Zweckbestimmung zur öffentlichen Nutzung – erfolgter Ausübung des Vorkaufsrechts dessen Ausübung noch abwenden (§ 27 BauGB). Dies ist möglich, wenn der Käufer das Grundstück entsprechend der bauleitplanerischen Zweckbestimmung der Gemeinde nutzen kann und sich hierzu auch verbindlich verpflichtet. Gleiches gilt auch, wenn er in der Lage ist und sich verpflichtet, bauliche Missstände binnen angemessener Frist zu beseitigen.

Dies steht regelmäßig zu erwarten, wenn der Erwerb von derzeitigen oder künftigen Wohnbauflächen durch einen Bauträger erfolgt, da dessen unternehmerisches Ziel ja mit dem städtebaulichen Ziel des Wohnungsbaus identisch ist.

### **Möglichkeit der Reduzierung des Kaufpreises**

Das BauGB sieht auch die Möglichkeit vor, den Kaufpreis zu reduzieren. Hierbei handelt es sich aber um eine sehr theoretische Fallkonstellation, da dies nur möglich ist, wenn der vereinbarte Kaufpreis den Verkehrswert überschreitet. Jedoch bemisst sich der Verkehrswert primär durch die Lage auf dem Grundstücksmarkt – und diese wird in erster Linie durch den Kaufvertrag bestimmt. Der vereinbarte Kaufpreis bildet in der Regel nur dann nicht den Verkehrswert ab, wenn eine wertbeeinflussende Tatsache von den Vertragsparteien ignoriert wurde oder diesen nicht bekannt war.

Hinzu kommt, dass der Verkäufer im Falle der Reduzierung des Kaufpreises ein Rücktrittsrecht an dem Vertrag hat.

### **Ausübung des Vorkaufsrechts zugunsten Dritter**

Außerdem räumt der Gesetzgeber der Gemeinde das Recht ein, das Vorkaufsrecht zu Gunsten eines Dritten auszuüben. Dabei muss gewährleistet sein, dass dieser den Zweck der Ausübung des Vorkaufsrechts erfüllen kann und sich dazu verpflichtet. Auch möglich ist die Ausübung zugunsten eines öffentlichen Bedarfsträgers oder zugunsten eines Sanierungs- und Entwicklungsträgers. In diesem Fall kommt der Kaufvertrag dann zwischen dem Dritten und dem Verkäufer zu Stande, die Gemeinde tritt nur mittelbar in Erscheinung.

Diese Fallkonstellation ist, insbesondere mit Blick auf die Städtische Wohnbau, ein denkbare Möglichkeit für den Fall, dass die Stadt für ein Grundstück zum Zwecke des Wohnungsbaus das Vorkaufsrecht wirksam ausüben kann.

### **Fazit**

Um ein Vorkaufsrecht wirksam ausüben zu können, muss dieses zunächst bestehen, die Ausübung von dem Wohl der Allgemeinheit gerechtfertigt sein und der Käufer dieses nicht abwenden können. Die Anforderungen an die Ausübung des Vorkaufsrechts sind sehr hoch gesteckt, sodass dieses Mittel zur Sicherung der Bauleitplanung nur sehr behutsam und wohlüberlegt angewandt werden kann.

In den letzten Jahren waren vor allem Entscheidungen über die Ausübung des Vorkaufsrechts zu Grundstücken im Sanierungsgebiet zu treffen. Unbebaute Grundstücke, an denen ein Vorkaufsrecht wirksam hätte ausgeübt werden können, wurden in den letzten 5 Jahren nach Kenntnisstand der Verwaltung nicht verkauft.

# Gemeindliche Vorkaufsrechte nach dem BauGB

Ausschuss für Umwelt und Technik, 23.11.2021

# Gemeindliche Vorkaufsrechte nach dem BauGB

Vorkaufsrecht ist ein Mittel zu **Sicherung der Bauleitplanung**

- Planungshoheit der Gemeinde soll dadurch geschützt werden
- Kann folglich nur gezogen werden, wenn eine kommunale Planung durch einen Grundstücksverkauf wesentlich erschwert oder unmöglich wird
- Das Vorkaufsrecht ist kein Mittel, der Gemeinde Grundstücke zu beschaffen!

**Ausgangspunkt:** Abschluss eines Kaufvertrags zwischen zwei Vertragsparteien

**Wirkung:** Stadt tritt an Stelle des Käufers in diesen Kaufvertrag ein

# Gemeindliche Vorkaufsrechte nach dem BauGB

## Unterscheidung zwischen Bestehen und Ausüben

Gründe für das **Bestehen** des Vorkaufsrechts, u.a.:

- Sanierungsgebiet
- Unbebaute Fläche, die mit Wohngebäude bebaubar ist
- Gemeinbedarfsflächen
- Durch Satzung begründetes Vorkaufsrecht

## **Ausüben** des Vorkaufsrechts

Eine wirksame Ausübung des Vorkaufsrechts ist immer nur dann möglich, wenn das Wohl der Allgemeinheit die Ausübung *rechtfertigt*.

- > immer abhängig vom Bestehens-Tatbestand und nicht pauschal zu definieren
- > Eingriff in das im Grundgesetz verankerte Eigentumsrecht, daher sehr hohe Hürden



# Gemeindliche Vorkaufsrechte nach dem BauGB

## **Abwicklung der Ausübung des Vorkaufsrechts**

Frist: 3 Monate ab Zugang des Kaufvertrags

Keine Äußerung innerhalb der Frist = Genehmigungsfiktion

Zuständigkeiten der Entscheidung über die Frage der Ausübung des Vorkaufsrechts:

Bis 25.000 € -> Oberbürgermeisterin

Bis 250.000 € -> VFA

Ab 250.000 € -> Gemeinderat

Sitzungsvorlage muss öffentlich behandelt und entschieden werden

# Gemeindliche Vorkaufsrechte nach dem BauGB

## **Die Ausübung des Vorkaufsrechts kann vom Käufer abgewendet werden**

-> dazu muss dieser in der Lage sein, das Grundstück entsprechend den Zielen der Bauleitplanung zu nutzen / zu bebauen

-> und er muss sich dazu auch verpflichten, dies innerhalb einer bestimmten, angemessenen Frist auch umzusetzen

-> betrifft in erster Linie Bauträger als Käufer von unbebauten, bebaubaren Wohnbauland-Grundstücken

## Fazit

- Vorkaufsrecht ist ein eher schwaches Schwert
- Es dient nicht dazu, der Gemeinde Grundstücke zu beschaffen
- Kann nur ausgeübt werden, um eine bauleitplanerische Zielsetzung zu ermöglichen
- Anforderungen an die Ausübung sind sehr hoch
- In aller Regel ist die Genehmigung zu erteilen