

Die Renaissance des Satzungsverkaufsrechts nach § 25 BauGB

(erschienen in „MeidertKOMMUNAL“ 06/2016)

Ebenso wie die allgemeinen Vorkaufsrechte des § 24 BauGB dient das besondere Vorkaufsrecht des § 25 BauGB der Sicherung der Bauleitplanung und anderer städtebaulicher Maßnahmen. Es ergänzt die kraft Gesetzes bestehenden Tatbestände des § 24 BauGB um zwei Vorkaufsrechte, die verschiedenen Zwecken dienen und selbständig nebeneinander stehen. Bisher führte das Satzungsverkaufsrecht in Praxis und Rechtsprechung eher ein Schattendasein. Das scheint sich zu ändern.

Inhalt und Voraussetzungen

§ 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB ermächtigt die Gemeinde, durch Satzung ein Vorkaufsrecht an unbebauten Grundstücken zu begründen, die im Bereich eines Bebauungsplanes liegen. Voraussetzung für die Begründung eines Vorkaufsrechtes nach Nr. 1 ist ein rechtskräftiger Bebauungsplan, der die Qualität eines qualifizierten Planes (§ 30 Abs. 1 BauGB) oder eines einfachen Planes (§ 30 Abs. 3 BauGB) besitzen kann.

Die nicht von einem wirksamen Bebauungsplan abhängige Variante des Satzungsverkaufsrechtes ist in § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB ergänzt die übrigen Vorkaufsrechte um ein eigenständiges Vorkaufsrecht an bebauten und unbebauten Grundstücken. Diese Flächen müssen in Gebieten liegen, für die die Gemeinde städtebauliche Maßnahmen in Betracht zieht. Dieser Begriff ist nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts weit zu verstehen. Es sind alle Maßnahmen, die der Gemeinde dazu dienen, ihre Planungsvorstellungen zu verwirklichen, vorausgesetzt, sie weisen einen städtebaulichen Bezug auf. Das Satzungsverkaufsrecht nach Nr. 2 kann daher bereits zu einem sehr frühen Stadium kommunaler Planungsüberlegungen eingesetzt werden. Die Absicht, städtebauliche Maßnahmen durchzuführen, kann sich beispielsweise aus städtebaulichen Planungen, aber auch aus informellen Planungskonzepten ergeben. Ausreichend ist weiter ein inhaltlich konkretisierter Aufstellungsbeschluss oder die Vorbereitung einer noch nicht förmlich eingeleiteten Sanierungs- oder Entwicklungsmaßnahme. Es genügt also eine vergleichsweise rudimentäre Konkretisierung der städtebaulichen Absichten für die Rechtfertigung des Satzungserlasses. Die Gemeinde muss aber Planungsvorstellungen haben, eine bloße Konfliktbeschreibung genügt nicht.

Satzungserlass

Anders als das allgemeine Vorkaufsrecht nach § 24 BauGB setzt das Satzungsverkaufsrecht wie bereits erwähnt den Erlass einer das Vorkaufsrecht begründenden Satzung voraus. Die Satzung muss objektiv geeignet sein, zur Sicherung der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung beizutragen. Unerheblich ist, ob die Gemeinde die in Betracht gezogene städtebauliche Maßnahme kurzfristig realisieren will. Eine Vorkaufssatzung ist jedoch rechtswidrig, wenn es eines gemeindlichen Grunderwerbs von den in den Geltungsbereich der Satzung einbezogenen Flächen nicht bedarf, um die mit der Bauleitplanung beabsichtigte städtebauliche Entwicklung in der Weise zu sichern, dass die künftige Umsetzung der planerischen Ziele zumindest erleichtert wird. Die Voraussetzungen für den Erlass von Vorkaufsrechtssatzungen nach § 25 BauGB sind also vergleichsweise überschaubar.

Ausübung des Vorkaufsrechts

Vom Satzungserlass zu unterscheiden sind die Anforderungen an die Ausübung des Vorkaufsrechts im konkreten Vorkaufsfall. Wie bei einem gesetzlichen Vorkaufsrecht nach § 24 BauGB muss auch bei einem Satzungs-vorkaufsrecht die Ausübung im Einzelfall dem Wohl der Allgemeinheit entsprechen (§ 25 Abs. 2 Satz 1 iVm § 24 Abs. 3 Satz 1 BauGB). Es muss für den Einzelfall begründet werden und nachvollziehbar sein, warum der Erwerb des Grundstückes im Hinblick auf die beabsichtigten städtebaulichen Maßnahmen gerade durch die Gemeinde gerechtfertigt ist. Eine allgemeine Bodenvorratspolitik oder der Erwerb aus fiskalischen Gründen genügen beim Satzungs-vorkaufsrecht daher nicht. Das besondere Interesse an der Ausübung des Satzungs-vorkaufsrechtes nach Nr. 1 an unbebauten Flächen im Geltungsbereich eines rechtsverbindlichen Bebauungsplans wird vor allem dann vorliegen, wenn dieses Grundstück baulichen Nutzungen entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans zugeführt werden soll. Beim Satzungs-vorkaufsrecht nach Nr. 2 muss – anders als bei Begründung dieses Vorkaufsrechtes – die Konkretisierung hinsichtlich der anstehenden städtebaulichen Maßnahmen bereits in einem Umfang erkennbar sein, dass die zweckentsprechende Verwendung des Grundstücks feststeht. Der Verwendungszweck ist bei Ausübung des Vorkaufsrechtes anzugeben, soweit dies bereits möglich ist (§ 25 Abs. 2 Satz 2 BauGB).

Ausübung zugunsten Dritter, § 27a BauGB

Nach dem System der gesetzlichen Vorkaufsrechte im Städtebaurecht kann die Gemeinde ihr Vorkaufsrecht beim Eintritt eines Verkaufsfalles grundsätzlich nur zu ihren eigenen Gunsten ausüben. Nicht selten besteht jedoch vornherein die Absicht, dass anstelle der Gemeinde ein privater Dritter die Fläche entsprechend den Zielen und bebauen und nutzen oder dass ein öffentlicher Träger die Verantwortung dafür übernehmen soll, das Grundstück der vorgesehenen Nutzung zuzuführen. In dieser Situation ist ein unmittelbarer Grunderwerb durch den Dritten oder den Träger zweckmäßig. Um in solchen Fällen den unnötigen Durchgangserwerb der Gemeinde im Interesse einer Verfahrensvereinfachung zu vermeiden und zusätzliche, erheblich ins Gewicht fallende Kosten zu sparen (Grunderwerbsteuer, Zwischenfinanzierung, Notarkosten), erlaubt § 27a BauGB unter bestimmten Voraussetzungen die Ausübung des Vorkaufsrechts durch die Gemeinde unmittelbar zugunsten eines Dritten. Entscheidend für das Satzungs-vorkaufsrecht des § 25 BauGB ist dabei v.a., dass der Dritte zu der mit der Ausübung des Vorkaufsrechts bezweckten Verwendung des Grundstücks innerhalb angemessener Frist in der Lage ist und sich hierzu gegenüber der Gemeinde verpflichtet (§ 27a Abs. 1 Nr. 1 BauGB). Folge ist das Zustandekommen eines neuen Kaufvertrages zwischen dem Begünstigten und dem Verpflichteten (Verkäufer).

Weitere Voraussetzungen

Im Übrigen gelten auch für das Satzungs-vorkaufsrecht nach § 25 BauGB die weiteren vorkaufsrechtsbezogenen Regelungen der §§ 26 ff. BauGB.

Fazit

Das BauGB gibt den Gemeinden mit den Satzungs-vorkaufsrechten in § 25 BauGB ein vergleichsweise wirksames Instrument zur Sicherung der Bauleitplanung und darüber hinaus

der Sicherung von städtebaulichen Maßnahmen unbeschadet einer beabsichtigten Bauleitplanung. Erfolgt Satzungserlass und Ausübung des Vorkaufs mit der erforderlichen Sorgfalt, kann die Gemeinde ihre Position bei der Durchsetzung ihrer städtebaulichen Ziele auch in Zeiten knapper werdenden Angebotes an Grund und Boden durch unmittelbaren Zugriff auf zur Veräußerung stehende Flächen entscheidend stärken.

Frank Sommer
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Kanzlei Meidert & Kollegen Rechtsanwälte Partnerschaft mbB
Franziska-Bilek-Weg 9
80339 München
Telefon: (089) 5458780
E-Mail: f.sommer@meidert-kollegen.de