

Beschlussauszug

Sitzung des Rates vom 16.09.2021

6.5 Erhalt von Sozialwohnungen

erledigt durch Stellungnahme der Verwaltung

202059

Abstimmungsergebnis: erledigt durch Stellungnahme der Verwaltung

Beschluss:

1. Die Verwaltung wird gebeten, zukünftig Immobilienverkäufe in Gebieten mit allgemeinem Vorkaufsrecht nach § 24, 3 und 4 und besonderem Vorkaufsrecht nach § 25 BauGB den politischen Gremien Planungs-, Wohn-(Sozial-) und Finanzausschuss bereits bei Bekanntwerden der Verkaufsabsichten, jedenfalls vor Abschluss der Verkaufsverhandlungen anzuzeigen.
2. Die Verwaltung möge mitteilen, aus welchen Haushaltsstellen und mit welchem Finanzvolumen evtl. Ankäufe von Sozialwohnungen bereits aktuell möglich wären.
3. Die Verwaltung möge für die nächsten Haushaltsberatungen einen Finanzierungsbeschluss vorbereiten, der den Ankauf von Sozialwohnungen ermöglicht, insbesondere in Gebieten mit städtischem Vorkaufsrecht. Grundlagen eines solchen Beschlusses sollen Kostenkalkulationen über Kaufpreise, Instandsetzungsmaßnahmen und Vermietung von gefördertem Wohnraum sein, ggf. mit Hilfe der VEBOWAG. Über die Gesamtwirtschaftlichkeit eines Ankaufs ist dann im Einzelfall auf Vorlage der Verwaltung zu entscheiden.



Busse & Miessen · Postfach 1380 · 53003 Bonn

Bundesstadt Bonn
Amt für Recht und Versicherungen
Bertha-von-Suttner-Platz 2-4
D-53111 Bonn

Bonn, den 24.07.2020
(intern: vr-d55/d1235-20)

Unser Zeichen: MN-1281/20-vr

Projektgruppe „Geförderter Wohnungsbau in Bonn“ – Teilprojekt Vorkaufsrecht

Sehr geehrte Frau Voss,
sehr geehrter Herr Adams,

mit Schreiben vom 08.05.2020 haben Sie uns mit einer gutachtlichen Stellungnahme zum Thema „Vorkaufsrechte der Gemeinde nach §§ 24, 25 BauGB im Zusammenhang mit gefördertem Wohnungsbau“ beauftragt.

A. Anlass der Begutachtung

Die Bundesstadt Bonn hat sich zum Ziel gesetzt, den geförderten Wohnungsbau zu stärken und hierzu die Projektgruppe „Geförderter Wohnungsbau in Bonn“ geschaffen. Ein Teilprojekt der Projektgruppe befasst sich mit der Thematik „Vorkaufsrecht für geförderten Wohnungsbau“.

BONN

Friedensplatz 1
53111 Bonn
Tel. 0228-98 391-0
Fax 0228-630 283

Age Group	Percentage of Respondents
18-29	90%
30-49	85%
50-64	80%
65 and older	65%

[illegible]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Category	Percentage
Category 1	~95%
Category 2	~85%
Category 3	~75%
Category 4	~65%
Category 5	~55%
Category 6	~45%
Category 7	~35%
Category 8	~25%
Category 9	~15%
Category 10	~10%

Im Rahmen dieses Teilprojektes wird geprüft, ob und unter welchen Voraussetzungen die Anwendung der Bestimmungen des Baugesetzbuches zum gemeindlichen Vorkaufsrecht die Schaffung von mehr geförderten Wohnraum in Bonn ermöglichen kann.

Nach vorläufiger Einschätzung der Teilprojektgruppe bedürfe es einer vertieften rechtlichen Prüfung, ob die Sicherung oder Herstellung geförderten Wohnungsbaus ein legitimer Ausübungszweck bei der Ausübung von Vorkaufsrechten in Umlegungsgebieten, in Sanierungsgebieten und Entwicklungsbereichen, in Geltungsbereichen von Stadtumbausicherungssatzungen und Erhaltungssatzungen, im Außenbereich für Grundstücke, für die nach dem Flächennutzungsplan eine Nutzung als Wohnbaufläche oder Wohngebiet dargestellt ist, in Gebieten, die nach §§ 30, 33 oder 34 Abs. 2 BauGB vorwiegend mit Wohngebäuden bebaut werden können, und im Geltungsbereich von Vorkaufsrechtsatzungen nach § 25 BauGB sein kann.

Auch die vorläufige Einschätzung der Teilprojektgruppe, dass ein Vorkaufsrecht bestehen dürfte, wenn ein Bebauungsplan gem. § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB Flächen festsetzt, auf denen ganz oder teilweise nur Wohngebäude errichtet werden dürfen, die mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung gefördert werden könnten, bedürfe der rechtlichen Prüfung bzw. Verifizierung.

Unsere nachfolgende Untersuchung beschäftigt sich mithin mit diesen beiden Fragestellungen.

B. Gutachtliche Untersuchung

1. Das gesetzliche Vorkaufsrecht

Das gesetzliche Vorkaufsrecht der Gemeinde nach den §§ 24 ff. BauGB räumt Gemeinden die Möglichkeit ein, im Falle des Verkaufs eines Grundstückes an einen Dritten durch Ausübung des Vorkaufsrechts zwischen sich und dem Verkäufer einen Grundstücksvertrag zu grundsätzlich gleichen Bedingungen abzuschließen. Preisgünstiger Wohnraum bzw. geförderter Wohnraum kann dadurch nicht unmittelbar geschaffen werden. Das Vorkaufsrecht gibt der Gemeinde jedoch die Möglichkeit zur Beschaffung von Grundstückseigentum, welches wiederum als Bauland zur Schaffung von Wohnraum herangezogen werden kann. Da es sich bei der Ausübung des Vorkaufsrechts um Eingriffe in Grundrechte des Verkäufers, der grundsätzlich frei entscheiden kann, wem er sein Grundstück veräußert, und des Käufers, der sein Erwerbsrecht verliert, handelt, ist die Entstehung des Vorkaufsrechts und dessen Ausübung an bestimmte gesetzliche

Voraussetzungen geknüpft. Es findet dabei seine Grenze in einer pauschalen Bodenvorratspolitik (BVerwG, Beschluss vom 08.09.2009 – 4 BN 38/09 – juris, Rn. 4).

Nach den Regelungen in §§ 24 ff. BauGB sind beim gesetzlichen Vorkaufsrecht 3 Stufen von dessen Entstehung bis zur Ausübung zu unterscheiden. Die Entstehung des Vorkaufsrechts der Gemeinde setzt die Festsetzung eines Gebietes durch Satzung, Verwaltungsakt, Flächennutzungsplan oder bestimmte tatsächliche Umstände voraus. Hierdurch werden die Grundstücke im jeweiligen Gebiet mit dem Vorkaufsrecht belastet. Auf der zweiten Stufe wird das Recht zur Ausübung des Vorkaufsrechts durch den Abschluss eines Kaufvertrages, den sog. Verkaufsfall bzw. Vorkaufsfall, begründet. Auf der dritten Stufe findet schließlich die konkrete Ausübung des Vorkaufsrechts durch die Gemeinde statt (vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg-Stock, BauGB, Kommentar, § 24, Rn 13; Gatz, jurisPR-BVerwG 7/2010, Anmerkung 5, Abschnitt C).

2. Die Entstehung des gesetzlichen Vorkaufsrechts

Dementsprechend ist zunächst zu prüfen, unter welchen Voraussetzungen das gesetzliche Vorkaufsrecht entstehen kann. Das BauGB unterscheidet zwischen dem allgemeinen und dem besonderen Vorkaufsrecht.

a.

Nach § 24 Abs. 1 Satz 1 BauGB kann das allgemeine Vorkaufsrecht in sieben verschiedenen Konstellationen bestehen. Das besondere Vorkaufsrecht kann durch Vorkaufsrechtssatzung in zwei weiteren Konstellationen entstehen.

Durch das allgemeine Vorkaufsrecht werden Grundstücke im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes belastet, soweit es sich um Flächen handelt, für die nach dem Bebauungsplan eine Nutzung für öffentliche Zwecke oder für Flächen oder Maßnahmen zum Ausgleich im Sinne des § 1 a Abs. 3 BauGB festgesetzt ist (§ 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB), in einem Umlegungsgebiet (§ 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB), in einem förmlich festgelegten Sanierungsgebiet und städtebaulichen Entwicklungsbereich (§ 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB), im Geltungsbereich einer Satzung zur Sicherung von Durchführungsmaßnahmen des Stadtumbaus und einer Erhaltungssatzung (§ 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BauGB), im Geltungsbereich eines Flächennutzungsplanes, soweit es sich um unbebaute Flächen im Außenbereich handelt, für die nach dem Flächennutzungsplan eine

Nutzung als Wohnbaufläche oder Wohngebiet dargestellt ist (§ 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BauGB), in Gebieten, die nach §§ 30, 33 oder 34 Abs. 2 BauGB vorwiegend mit Wohngebäuden bebaut werden können, soweit die Grundstücke unbebaut sind (§ 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 BauGB), sowie in Gebieten, die zum Zweck des vorbeugenden Hochwasserschutzes von Bebauung freizuhalten sind, insbesondere in Überschwemmungsgebieten (§ 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 BauGB).

Das besondere Vorkaufsrecht gilt für Grundstücke im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes für den die Gemeinde durch Satzung ihr Vorkaufsrecht an unbebauten Grundstücken begründet hat (§ 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB). Mit einem besonderen Vorkaufsrecht belastet sind auch Grundstücke in Gebieten, in denen die Gemeinde städtebauliche Maßnahmen in Betracht zieht und zur Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung durch Satzung Flächen bezeichnet werden, an denen der Gemeinde ein Vorkaufsrecht zusteht (§ 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB).

b.

Auf der ersten Stufe ist also lediglich zu prüfen, ob das Grundstück mit einem Vorkaufsrecht belastet ist, also die Voraussetzungen des § 24 Abs. 1 Satz 1 BauGB oder des § 25 Abs. 1 Satz 1 BauGB vorliegt. Ob und unter welchen Voraussetzungen das Vorkaufsrecht ausgeübt werden kann, ist auf dieser ersten Stufe nicht zu prüfen. Demgemäß kommt es auf dieser ersten Stufe auch nicht darauf an, zu welchen von der Gemeinde verfolgten Zweck die Ausübung des Vorkaufsrechts erfolgt. Dies ist erst auf der sog. dritten Stufe zu prüfen (vgl. etwa Ernst/Zinkahn/Bielenberg-Stock, § 24, Rn 30).

aa)

Demgemäß genügt es für die Entstehung des allgemeinen Vorkaufsrechts nach § 24 Abs. 1 Satz Nr. 2 bis 6 BauGB, dass das Grundstück in einem Umlegungsgebiet, in einem förmlich festgelegten Sanierungsgebiet und städtebaulichen Entwicklungsbereich, im Geltungsbereich einer Satzung zur Sicherung von Durchführungsmaßnahmen des Stadtumbaus und einer Erhaltungssatzung, im Geltungsbereich eines Flächennutzungsplans, soweit es sich um unbebaute Flächen im Außenbereich handelt, für die nach dem Flächennutzungsplan eine Nutzung als Wohnbaufläche oder Wohngebiet dargestellt ist oder in einem Gebiet, das nach §§ 30, 33 oder 34 Abs. 2

BauGB vorwiegend mit Wohngebäuden bebaut werden kann, soweit das Grundstück unbebaut ist, liegt.

Für die Entstehung des besonderen Vorkaufsrechtes ist erforderlich, dass das Grundstück im Geltungsbereich einer Vorkaufsrechtssatzung liegt, wobei im Falle des § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB das Grundstück zugleich im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes liegen und unbebaut sein muss.

Dementsprechend kommen auch Grundstücke in Betracht, für die die Gemeinde den Erhalt oder die Schaffung von gefördertem Wohnungsbau nach Maßgabe des Wohnraumförderungsgesetzes (WoFG) bezweckt. Das jeweilige Grundstück ist in den vorgenannten Gebieten grundsätzlich mit einem Vorkaufsrecht belastet.

bb)

Dagegen kommen die allgemeinen Vorkaufsrechte nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 7 BauGB insoweit nicht in Betracht. Nach § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB werden Grundstücke belastet, für die ein Bebauungsplan eine Nutzung für öffentliche Zwecke oder für Flächen oder Maßnahmen zum Ausgleich im Sinne des § 1 a Abs. 2 BauGB festsetzt. Erfasst werden danach vor allem Fälle des „technischen Nebenbedarfes“ der Gemeinde wie z.B. Flächen für Zwecke des Gemeinbedarfs (§ 9 Abs. 1 Nr. 5 BauGB), des Verkehrs (§ 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB), der Versorgung (§ 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB) und für Grünflächen (§ 9 Abs. 1 Nr. 15 BauGB) sowie Flächen für Anlagen und Vorkehrungen zum Schutz gegen schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundesimmissionsschutzgesetzes (Ernst/Zinkahn/Bielenberg-Stock, § 24, Rn 16; Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, Kommentar, 14. Auflage 2019, § 24, Rn 2).

Die Nutzung für öffentliche Zwecke muss unmittelbarer Festsetzungsinhalt des Bebauungsplans sein. Festsetzungen können nur dann ein Vorkaufsrecht begründen, wenn öffentliche Zwecke unter Ausschluss anderer privater Nutzungszwecke damit verfolgt werden. Die Errichtung geförderten Wohnraums kann schon kein zulässiger Festsetzungsinhalt sein. Es können nach § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB aus städtebaulichen Gründen lediglich Flächen im Bebauungsplan festgesetzt werden, auf denen ganz oder teilweise nur Wohngebäude, die mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung gefördert werden **könnten**, errichtet werden dürfen. Darauf, ob sie tatsächlich mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung gefördert werden, kommt es nicht an. Umgekehrt ergibt sich aus einer Festsetzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB auch keine Verpflichtung, Mittel

der sozialen Wohnraumförderung tatsächlich bereitzustellen (Battis/Krautzberger/Löhr, § 9, Rn 46).

Damit handelt es sich bei Grundstücken, auf denen nach den Vorstellungen der Gemeinde geförderter Wohnungsbau errichtet werden soll, nicht um eine nach dem Bebauungsplan festgesetzte Nutzung für öffentliche Zwecke im Sinne des § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB.

Auch das allgemeine Vorkaufsrecht nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 BauGB, das Grundstücke in Gebieten, die zum Zweck des vorbeugenden Hochwasserschutzes von Bebauung freizuhalten sind, insbesondere in Überschwemmungsgebieten, scheidet schon aus tatsächlichen Gründen aus.

cc)

Im Ergebnis kann damit mit Ausnahme der allgemeinen Vorkaufsrechte nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 1 und 7 BauGB in allen anderen Fällen des allgemeinen oder besonderen Vorkaufsrechts ein Grundstück, das nach den Vorstellungen der Gemeinde für geförderten Wohnungsbau vorgesehen werden soll, ein allgemeines oder besonderes Vorkaufsrecht entstehen.

3. Begründung des Rechts zur Ausübung des Vorkaufsrechts

Das Recht zur Ausübung des Vorkaufsrechts entsteht durch den Abschluss eines Kaufvertrages zwischen dem Verkäufer mit einem Dritten. Hierfür ist lediglich erforderlich, dass das Kaufgrundstück in einem der in § 24 Abs. 1 BauGB bezeichneten oder durch Satzung nach § 25 Abs. 1 Satz 1 BauGB festgelegten Gebiete liegt.

Insofern ergeben sich auf dieser 2. Stufe keine Besonderheiten daraus, dass die Gemeinde erwägt, das mit dem Vorkaufsrecht belastete Grundstück zum Zwecke des Erhalts oder der Errichtung von geförderten Wohnungsbau zu den Bedingungen des vom Verkäufer mit dem Dritten geschlossenen Kaufvertrages zu erstehen.

4. Ausübung des Vorkaufsrechts

§ 24 Abs. 3 Satz 1 BauGB regelt die Befugnis zur Ausübung des Vorkaufsrechts und macht dieses von der Rechtfertigung durch das Wohl der Allgemeinheit abhängig. § 26 BauGB regelt wiederum die Fälle, in denen die Ausübung des Vorkaufsrechts von Gesetzeswegen ausgeschlossen ist. Das diejenigen Fälle, in denen entweder von Gesetzeswegen die Rechtfertigung durch das Wohl der Allgemeinheit fehlt bzw. dieses gegenüber den von Gesetzes wegen vorrangigen gegenläufigen Interessen der Betroffenen zurückzustehen hat.

Bei § 24 Abs. 3 Satz 1 BauGB handelt es sich um eine zusätzliche Anforderung, die aus dem grundrechtlichen Schutz des Eigentums (Artikel 14 Grundgesetz) und der Privatautonomie (Artikel 2 Abs. 1 Grundgesetz) resultiert und nicht schon dann vorliegt, wenn der Tatbestand des einzelnen Vorkaufsrechts erfüllt ist.

a.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts handelt es sich dem „Wohl der Allgemeinheit“ um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der eine einzelfallbezogene Interessenabwägung erfordert (BVerwG, Beschluss vom 26.04.1993 – 4 B 31/93). Dem Wohl der Allgemeinheit dienlich ist die Ausübung des Vorkaufsrechts, wenn im Hinblick auf eine bestimmte gemeindliche Aufgabe überwiegende Vorteile für die Allgemeinheit angestrebt werden (BVerwG, Beschluss vom 15.02.1990 - 4 B 245/89). Es ist nicht identisch mit dem Vorliegen eines öffentlichen Interesses (Ernst/Zinkahn/Bielenberg-Stock, § 24, Rn 63).

Auch wenn die Expertenkommission nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik in ihren Handlungsempfehlungen vom 02.07.2019 empfiehlt, in § 24 Abs. 3 BauGB klarzustellen, dass zum Wohl der Allgemeinheit auch Wohnbedürfnisse in der Gemeinde zählen, so dürfte allgemeine Auffassung sein, dass die „Wohnbedürfnisse in der Gemeinde“ vom Allgemeinwohnbegriff umfasst sind, wenn es um die Ausübung eines Vorkaufsrechts geht, mit dem Wohnbauland bereitgestellt werden soll (Kronisch, NVwZ 2019, 1471, 1475).

Wenn nach § 1 WoFG dieses Gesetz zur Unterstützung von Haushalten bei der Versorgung mit Mietwohnraum, einschließlich genossenschaftlich genutzten Wohnraums, und bei der Bildung von selbst genutztem Wohneigentum (soziale Wohnraumförderung) dient und Zielgruppe der sozialen Wohnraumförderung Haushalte sind, die sich am Markt nicht angemessen mit Wohn-

raum versorgen können und auf Unterstützung angewiesen sind, wird insoweit mit der Sicherung und Schaffung von gefördertem Wohnraum dem Wohl der Allgemeinheit durch die Ausübung des Vorkaufsrechts zu diesem Zweck gedient.

Damit geht aber noch nicht einher, dass das Vorkaufsrecht gemäß § 24 Abs. 3 Satz 1 BauGB auch zu diesem Zweck ausgeübt werden kann.

Es ist allgemeine Auffassung, dass sich die Antwort auf die Frage, ob die Ausübung durch das Wohl der Allgemeinheit gerechtfertigt ist, an den Zielen zu orientieren hat, die mit den einzelnen Tatbeständen in § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 7 BauGB bzw. § 25 Abs. 1 Satz 1 BauGB verfolgt werden (BVerwG, Beschluss vom 25.01.2010 – 4 B 53/09 – juris, Rn 5; Ernst/Zinkahn/Bielenberg-Stock, § 24, Rn 63).

Dies wird bestätigt durch die Regelungen zum Abwendungsrecht des Käufers nach § 27 Abs. 1 BauGB, wenn dort dem Käufer das Recht zugestanden wird, die Ausübung des Vorkaufsrechts abzuwenden, wenn die Verwendung des Grundstücks nach den baurechtlichen Vorschriften oder den Zielen und Zwecken der städtebaulichen Maßnahme bestimmt oder mit ausreichender Sicherheit bestimmbar ist, und er in der Lage ist, das Grundstück binnen angemessener Frist dementsprechend zu nutzen und andererseits dieses Abwendungsrecht gemäß § 27 Abs. 2 BauGB in Bezug auf die Vorkaufsrechte nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 2 BauGB ausgeschlossen bzw. eingeschränkt ist.

Demgemäß genügt nicht „irgendein“ Wohl der Allgemeinheit zur Rechtfertigung der Ausübung des Vorkaufsrechts. Erforderlich ist vielmehr, dass dieses Wohl der Allgemeinheit zugleich auch zu den Zielen gehört, die mit den einzelnen Tatbeständen in § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 7 BauGB und § 25 Abs. 1 BauGB jeweils verfolgt werden. Demgemäß unterschiedlich kann das Wohl der Allgemeinheit sein, dass es rechtfertigt, das Vorkaufsrecht im konkreten Einzelfall auszuüben. Was die Ausübung des Vorkaufsrechts nach einem Tatbestand in §§ 24, 25 BauGB rechtfertigt, kann hierzu im Falle eines anderen Tatbestandes der §§ 24, 25 BauGB nicht ausreichend sein.

Dementsprechend ist für jeden einzelnen Tatbestand der §§ 24, 25 BauGB zu prüfen, ob die Ausübung des Vorkaufsrechts zu dem Zweck, mehr geförderten Wohnraum in Bonn zu schaffen, durch das jeweilige Wohl der Allgemeinheit gerechtfertigt sein kann.

b.

Dabei ist vorab zu berücksichtigen, dass nach § 89 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB die Gemeinde die Grundstücke zu veräußern hat, die sie durch Ausübung des Vorkaufsrechts erlangt hat. Nach § 89 Abs. 2 BauGB soll die Gemeinde das Grundstück veräußern, sobald der mit dem Erwerb verfolgte Zweck verwirklicht werden kann oder entfallen ist. Schließlich ist nach § 89 Abs. 3 BauGB das Grundstück unter Berücksichtigung weiterer Kreis der Bevölkerung an Personen zu veräußern, die sich verpflichten, das Grundstück innerhalb angemessener Zeit entsprechend den baurechtlichen Vorschriften oder den Zielen und Zwecken der städtebaulichen Maßnahme zu nutzen, wobei die früheren Käufer vorrangig zu berücksichtigen sind.

Der Zusammenhang mit der Ausübung des Vorkaufsrechts ist offensichtlich. Wenn die Gemeinde das durch Ausübung des Vorkaufsrechts erworbene Grundstück später nicht mit der Verpflichtung an den ursprünglichen Käufer aus dem Vertrag, der den Vorkaufsrechtsfall ausgelöst hat oder an einen anderen Käufer mit der Verpflichtung zur Erhaltung oder zur Schaffung von geförderten Wohnraum veräußern kann oder darf, dann kann sie mit einer solchen Zielsetzung das Vorkaufsrecht schon nicht ausüben.

§ 89 Abs. 3 BauGB bestimmt in Satz 1 den Kreis der Personen, an die die Gemeinde die Grundstücke veräußern soll und legt zugleich wichtige Konditionen für die Veräußerung fest, wobei Satz 2 eine Privilegierung des früheren Käufers im Falle des Erwerbs durch Ausübung des Vorkaufsrechts enthält.

Unter baurechtlichen Vorschriften im Sinne des § 89 Abs. 3 Satz 1 BauGB sind in erster Linie die Festsetzungen des Bebauungsplans oder die planeretzende Vorschrift des § 34 BauGB zu verstehen. Das Grundstück soll entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans genutzt werden.

Enthält der Bebauungsplan eine Festsetzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB, wonach eine Bebauung mit Wohngebäuden, die mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung gefördert werden könnten, muss der Käufer nicht nur bereit sein, ein solches, abstrakt förderungsfähiges Wohngebäude zu errichten. Es soll vielmehr zulässig sein, die Veräußerung mit der Verpflichtung zu verknüpfen auf dem Grundstück auch sozialen Wohnungsbau zu errichten (Ernst/Zinkahn/Bielenberg-Runkel, § 89, Rn 80). Danach sei es zulässig, Grundstücke an einen im sozialen Wohnungsbau tätiges Unternehmen zu veräußern, damit dieses Wohnungen im sozialen Wohnungsbau errichtet für Mieter, die gemäß einem Sozialplan unterzubringen sind. Verdrängte

Käufer, die dazu nicht in der Lage sind, müssen dann zurückstehen (Battis/Krautzberger/Löhr, § 89, Rn 7). Da Ziel der Abschlussphase die eigentumspolitisch beabsichtigte Streuung des Grundeigentums zu sein hat, hat z.B. die bauplanungsrechtliche Festsetzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB, § 9 Abs. 1 Nr. 8 BauGB und § 9 Abs. 1 Nr. 15 BauGB maßgebenden Einfluss auf die Zuteilung (Berliner Kommentar zum BauGB – Halama, § 89, Rn 70).

Die Rechtsprechung hat sich mit dem Verwendungszeck des geförderten Wohnungsbaus im Zusammenhang mit § 89 BauGB bisher – soweit ersichtlich – noch nicht befasst.

Gestützt auf die zitierte Kommentarliteratur kann es jedoch jedenfalls als vertretbar angesehen werden, dass die Gemeinde berechtigt ist, nach Ausübung des Vorkaufsrechts das Grundstück später jedenfalls in den Fällen, in denen ein Bebauungsplan mit einer Festsetzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB (abstrakt förderfähige Wohngebäude) den Nutzungszweck beschränkt, die Schaffung von geförderten Wohnraum verpflichtend vorzugeben.

Ob daraus zugleich resultiert, dass zumindest in diesen Konstellationen bei allen oder einzelnen Tatbeständen des allgemeinen oder besonderen Vorkaufsrechts dieses mit einer solchen Zielrichtung ausgeübt werden kann, ist damit noch nicht zugleich (vor)entschieden und bedarf der weiteren Untersuchung.

5. Allgemeines Vorkaufsrecht in einem Umlegungsgebiet (§ 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB)

Im Umlegungsgebiet rechtfertigt das Wohl der Allgemeinheit die Ausübung des Vorkaufsrechts, wenn der Verkäufer oder vor allen der Käufer des Vertrages, der den Vorkaufsfall auslöst, Maßnahmen plant, die den Umlegungszielen zu wider laufen, ihre Verwirklichung erschweren oder unmöglich machen würden. Das Gleiche soll gelten, wenn mit der Ausübung des Vorkaufsrechts die Durchführung der Umlegung gefördert wird, was z.B. der Fall sein kann, wenn die Grundstücke dazu verwendet werden sollen, um den planerischen Festsetzungen entsprechende größere Baugrundstücke zu schaffen oder zu geringe Größen einzelner Zuteilungsgrundstücke auszugleichen. Damit könne vermieden werden, dass Verfahrensbeteiligte Eigentümer in Geld oder mit Grundstücken außerhalb des Umlegungsgebietes abgefunden werden müssen. Aus § 27 Abs. 2 Nr. 2 BauGB ergibt sich im Umkehrschluss, dass dies erst recht gilt, wenn das Grundstück für die Zwecke der Umlegung gemäß § 45 BauGB benötigt wird (Ernst/Zinkahn/Bielenberg-Stock, § 24, Rn. 68).

Nach § 45 BauGB können bebaute und unbebaute Grundstücke durch Umlegung in der Weise neu geordnet werden, dass nach Lage, Form und Größe für die bauliche oder sonstige Nutzung zweckmäßig gestaltete Grundstücke entstehen. Dabei kann die Umlegung im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes im Sinne des § 30 BauGB oder auch innerhalb eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils im Sinne des § 34 BauGB, wenn sich aus der Eigenart der näheren Umgebung oder einem einfachen Bebauungsplan im Sinne des § 30 Abs. 3 BauGB hinreichende Kriterien für die Neuordnung der Grundstücke ergeben, durchgeführt werden.

Danach ist die Umlegung nicht zwingend planakzessorisch und kann auch im unbeplanten Innenbereich durchgeführt werden. Sie zielt also nicht ausnahmslos auf die „bloße“ Umsetzung dessen, was Festsetzung eines Bebauungsplans sein kann. Sie kann auch der Bodenordnung nach Maßgabe der Eigenart der näheren Umgebung dienen.

Dementsprechend kann die Ausübung des Vorkaufsrechts durch das Wohl der Allgemeinheit gerechtfertigt werden, wenn ein Bebauungsplan abstrakt förderfähige Wohngebäude nach § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB oder aber Geschosswohnungsbau durch eine Kombination von Festsetzungen (Bauweise, Zahl der Vollgeschosse, Gebäudehöhe, Baulinien) vorgibt. Letzteres lässt sich ggf. auch aus der Eigenart an der näheren Umgebung im unbeplanten Innenbereich, ggf. in Verbindung mit einem einfachen Bebauungsplan, ablesen.

In all diesen Fällen ist aber die Ausübung des Vorkaufsrechts an diesen bauplanungsrechtlichen Vorgaben orientiert, in dem durch die Ausübung des Vorkaufsrechts größere zusammenhängende Grundstücke geschaffen werden können, ohne den Zuteilungsanspruch einzelner Eigentümer im Einzelfall evtl. nur mit deren Zustimmung ausschließen zu können.

Damit ist aber der Bezug zum Umlegungsverfahren auch schon erschöpft. Eine Verpflichtung, das zugeteilte Grundstück, auch wenn dieses mit einer Festsetzung gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB belastet ist, nun auch mit Mitteln des geförderten Wohnungsbaus zu bebauen, kann nicht Gegenstand eines Umlegungsplans sein, weshalb eine Ausübung des Vorkaufsrechts mit dieser weitergehenden Zweckbestimmung nicht durch das Wohl der Allgemeinheit gerechtfertigt ist.

6. Allgemeines Vorkaufsrecht in einem förmlich festgesetzten Sanierungsgebiet und städtebaulichen Entwicklungsbereich (§ 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB)

a.

Im städtebaulichen Entwicklungsbereich soll die Gemeinde gemäß § 166 Abs. 3 Satz 1 BauGB grundsätzlich alle Grundstücke erwerben. Darin kommt eine bodenrechtliche Sonderstellung der Entwicklungsmaßnahme zum Ausdruck, die auch bei Anwendung des § 24 Abs. 3 Satz 1 BauGB nicht unberücksichtigt bleiben dürfe. Soweit die Gemeinde also gehalten ist, Grundstücke zu erwerben, ist auch die Ausübung des Vorkaufsrechts durch das Wohl der Allgemeinheit gedeckt, sofern keiner der beiden Fälle des § 166 Abs. 3 Satz 3 BauGB vorliegt (Ernst/Zinkahn/Bielenberg-Stock, § 24. Rn 71).

Nach § 166 Abs. 3 Satz 3 BauGB soll die Gemeinde z.B. vom Erwerb eines Grundstücks absehen, wenn bei einem baulich genutzten Grundstück die Art und das Maß der baulichen Nutzung bei der Durchführung der Entwicklungsmaßnahme nicht geändert werden soll, weshalb insoweit idR schon der Ausschlussgrund des § 26 Nr. 4 BauGB gegeben sein dürfte.

Vergleichbar § 89 BauGB soll die Gemeinde die freihändig oder nach den Vorschriften des BauGB erworbenen Grundstücke gemäß § 169 Abs. 6 BauGB veräußern, wobei jedenfalls Runkel davon ausgeht, dass sich die Ziele einer Entwicklungsmaßnahme auch darauf auswirken können, Mietwohnungsbau einschließlich der sozialen Wohnraumförderung durchzuführen (Ernst/Zinkahn/Bielenberg-Runkel, § 169, Rn. 83). Wenn demnach die Schaffung von gefördertem Wohnraum ein zulässiges Ziel der Entwicklungsmaßnahme ist, könnte dies auch die Ausübung des Vorkaufsrechts rechtfertigen. Aber auch hier gehen wir davon aus, dass zwischen der Zugriffsphase und der Abschlussphase zu differenzieren ist und das Abwendungsrecht nach § 28 BauGB Grenzen des Verwendungszwecks aufzeigt. Das mag im Einzelfall auch Geschosswohnungsbau mit abstrakt förderfähigen Wohnungen sein, nicht aber ein durch die Verpflichtung zur Inanspruchnahme von Mitteln des Wohnungsförderungsrechts beschränktes Mietniveau.

b.

In einem förmlich festgelegten Sanierungsgebiet rechtfertigt das Wohl der Allgemeinheit die Ausübung des Vorkaufsrechts, wenn damit die besonderen Maßnahmen unterstützt werden, die zur Beseitigung städtebaulicher Missstände erforderlich sind. Den breiten Einsatzmöglichkeiten des Sanierungsrechts entspricht ein umfassend anwendbares Vorkaufsrecht. Sein Einsatz im Einzelfall muss sich an den konkreten Erfordernissen der Sanierung orientieren. Dabei ist zunächst zu beachten, das Fehlen preisgünstigen oder geförderten Wohnraum nicht zu den, wenn auch lediglich beispielhaft genannten städtebaulichen Missständen in § 136 Abs. 2 Satz 2 BauGB zählt.

So hat zwar das Verwaltungsgericht München zwar festgestellt, dass in dem dortigen Fall unter Berücksichtigung der Begründung der Sanierungssatzung und der aufgefächerten Nutzungs- und Verwendungsmöglichkeiten alle der dort genannten Nutzungsmöglichkeiten eine mit den Zielen des Sanierungsgebietes korrespondierende Ausrichtung am allgemeinen Wohl darstellen (VG München, Urteil vom 29.11.2017 – M 9K 16.4828/juris, Rn 24). Ob dies auch für den neben vielen anderen auch genannten Nutzungszweck des geförderten Wohnungsbaus gilt, lässt sich dem Urteil allerdings nicht entnehmen, weil es hierauf nach der Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichts nicht ankam. Selbst wenn das Verwaltungsgericht München dies angenommen hätte, so gilt es doch zu beachten, dass in förmlich festgelegten Sanierungsgebieten das Wohl der Allgemeinheit die Ausübung des Vorkaufsrechts nur rechtfertigt, wenn damit die besonderen Maßnahmen unterstützt werden, die zur Beseitigung städtebaulicher Missstände erforderlich sind.

Das Fehlen von Wohnraum oder von „bezahlbarem“ Wohnraum ist zwar ein städtebaulicher Missstand und dessen Behebung kann die Ausübung des Vorkaufsrechts rechtfertigen, in dem die Gemeinde durch Erwerb von Eigentum etwa städtische Wohnungsgesellschaften in die Lage versetzt, Wohnbebauung zu schaffen und um hierdurch auf die Höhe der Mieten Einfluss nehmen zu können.

Dies schließt es auch nicht aus, dass die Gemeinde oder die Wohnungsbaugesellschaft beabsichtigt, Wohnungsbaufördermittel in Anspruch zu nehmen und sich insoweit „freiwillig“ auch Mietpreisbeschränkungen zu unterwerfen. Eine Beschränkung der Abwendungsbefugnis des Käufers kann hiermit allerdings nicht verbunden sein. Er kann auch in diesen Fällen das Vorkaufsrecht abwenden, wenn er sich verpflichtet, Wohnraum zu schaffen, ohne zugleich Miet-

preisbeschränkungen oder gar die Inanspruchnahme von Wohnungsbaufördermitteln akzeptieren zu müssen.

7. Allgemeines Vorkaufsrecht im Geltungsbereich einer Satzung zur Sicherung von Durchführungsmaßnahmen des Stadtumbaus und einer Erhaltungssatzung (§ 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BauGB)

a.

Satzungen zur Sicherung von Durchführungsmaßnahmen des Stadtumbaus nach § 171 d Abs. 1 BauGB dienen der Sicherung und sozialverträglichen Durchführung von Stadtumbaumaßnahmen, die nach § 171 a Abs. 3 Satz 1 BauGB wiederum dem Wohl der Allgemeinheit dienen. Sie sollen insbesondere dazu beitragen, dass u.a. die Siedlungsstruktur den Erfordernissen der Entwicklung von Bevölkerung und Wirtschaft angepasst wird, die Verhältnisse verbessert und innerstädtische Bereiche gestärkt werden.

Das allgemeine Vorkaufsrecht kann demgemäß nach § 24 Abs. 3 Satz 1 BauGB zum Wohl der Allgemeinheit ausgeübt werden, um eine Beeinträchtigung der Ziele und Zwecke der Satzung nach § 171 d BauGB zu verhindern. Insoweit sind die rechtlichen Maßstäbe dem Versagungsgrund des § 171 d Abs. 3 BauGB zu entnehmen (Ernst/Zinkahn/Bielenberg-Stock, § 24, Rn 72 b). Darüber hinaus genügt die Ausübung des Vorkaufsrechts dem Wohl der Allgemeinheit, wenn der Kauf die Ziele und Zwecke der Stadtumbaumaßnahme fördert (Ernst/Zinkahn/Bielenberg-Stock, § 24, Rn 72 c).

b.

In Gebieten mit Erhaltungssatzungen wird die Ausübung des Erhaltungsvorkaufsrechts durch das Wohl der Allgemeinheit gerechtfertigt, wenn der kommunale Bodenerwerb die Ziele und Zwecke der konkreten Erhaltungssatzung fördert oder eine der Vertragsparteien Maßnahmen beabsichtigt, die den Zielen der Erhaltungssatzung entgegenstehen. Erhaltungssatzungen sind dabei Ausdruck des Festhaltens am Erhaltenswerten. Das Wohl der Allgemeinheit rechtfertigt daher den Vorkauf, wenn er das Erhaltungsziel der Satzung fördert, insbesondere wenn er dazu beitragen kann, erhaltungswidrigen Entwicklungen vorzubeugen.

Insofern kommt in Betracht, dass zu befürchten ist, dass der neue Eigentümer das Gebäude abreißen wird und hier durch Mieter verdrängt, die sich in den errichteten neuen Wohnungen nicht leisten können oder die Aufteilung in Wohnungseigentum Verdrängungseffekte bei Mieterhöhungen zumindest nicht ausschließen können (vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg-Stock, § 24, Rn 73 ff.).

Soweit etwa das OVG Berlin-Brandenburg die Ausübung des Vorkaufsrechts im Rahmen einer Erhaltungssatzung zu Gunsten einer landeseigenen Wohnungsgesellschaft vom Allgemeinwohl als gerechtfertigt angesehen hat, ging es allein um die Fragestellung, ob auf diese Weise der Erhalt der vorhandenen Wohnungen an sich und in ihrer Ausstattung eher zu erwarten sei bei einem Erwerb durch einen Privaten. Insofern sollten durch den Erhalt der Bestandswohnungen das Ziel der Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung gefördert werden. Auf diese Weise konnte mittelbar auch preisgünstiger Mietwohnraum erhalten werden (OVG B-B, Urteil vom 22.10.2019 – OVG 10 B 9.18 – juris, Rn 54).

Zielstellung der Erhaltungssatzung - und für die Stadtumbausatzung kann im Ergebnis nichts anderes gelten - ist nicht die Schaffung von gefördertem Wohnraum, sondern die Schaffung von Wohnraum als solchem oder mit einem bestimmten Standard. Die Förderung nach dem WoFG ist ein reines Finanzierungsinstrument, mit dem der Staat Wohnungsbau fördert und als „Geldgeber“ Einfluss auf die Größe und Gestaltung der Wohnungen und die zukünftige Miete nimmt. Insoweit ist die Wohnungsförderung ein Mittel, um bestimmte Stadtumbauziele oder Erhaltungsziele zu erreichen.

Folglich kann das Vorkaufsrecht ausgeübt werden, um Wohnraum zu schaffen oder zu erhalten. Ggf. unter Rückgriff auf § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB kann eine abstrakte förderungsfähige Gestaltung der Wohnungen vorgegeben werden.

Auch insoweit muss auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts verwiesen werden, wonach das Baugesetzbuch die Gemeinde nicht zur Regelung ermächtigt, inwieweit der Vermieter nach Abschluss von Baumaßnahmen bzw. bei Wiedervermietung die Miete erhöhen darf. Die Gemeinde kann nur mittelbar durch Beschränkung der Modernisierung oder durch eine Erhaltungssatzung auf die baulichen Veränderungen Einfluss nehmen (BVerwG, Urteil vom 24.05.2006 - 4 C 9/04 – juris, Rn 26 ff.).

Insoweit kann und wird regelmäßig die Schaffung oder der Erhalt von Wohnraum bereits die Ausübung des Vorkaufsrechts rechtfertigen. Entsprechend kann der Käufer die Ausübung des Vorkaufsrechts abwenden, auch ohne Mittel der Wohnungsbauförderung in Anspruch zu nehmen.

8. Allgemeines Vorkaufsrecht für unbebaute Außenbereichsgrundstücke, für die im Flächennutzungsplan eine Nutzung als Wohnbaufläche oder Wohngebiet dargestellt ist (§ 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BauGB) und für unbebaute Grundstücke, die in einem festgesetzten oder faktischen Baugebiet liegen, die vorwiegend mit Wohngebäuden bebaut werden können (§ 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 BauGB) und besonderes Vorkaufsrecht für Grundstücke im Geltungsbereich eines sonstigen unbebauten Grundstückes im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes (§ 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB).

Den allgemeinen Vorkaufsrechten § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 und 6 BauGB sowie dem besonderen Vorkaufrecht des § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB ist vor dem hier in Frage stehenden Hintergrund der Erhaltung und Schaffung von gefördertem Wohnungsbau gemeinsam, dass es sich um städtebauliche Instrumente zur Sicherung der Bauleitplanung handelt.

Zum allgemeinen Vorkaufsrecht des § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BauGB hat das Bundesverwaltungsgericht darauf hingewiesen, dass das Wohl der Allgemeinheit die Ausübung des Vorkaufsrechts nur rechtfertigt, wenn damit Flächen für die Errichtung von Wohngebäuden und für deren infrastrukturelle Ausstattung erworben werden sollen. Aus den Regelungen in § 26 Nr. 4 BauGB und § 27 BauGB ergebe sich, dass mit dem Vorkaufsrecht nicht gänzlich andere Zwecke verfolgt werden dürfen und dass keine Rechtfertigung besteht, von der Befugnis nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BauGB Gebrauch zu machen, wenn das städtebauliche Ziel auch unter Mitwirkung eines bauwilligen Grundstückseigentümers erreicht werden kann. Die Gemeinde habe die notwendigen weiteren Schritte vorzunehmen, um das städtebauliche Ziel, Wohnbauland bereitzustellen, zu verwirklichen. Der Gesetzgeber habe hierdurch die Befugnisse der Gemeinde erweitert, damit diese einem akuten Wohnraumangel begegnen können (BVerwG, Beschluss vom 25.01.2010 – 4 B 53/09 – juris, Rn 5 ff.).

Gatz weist ausdrücklich darauf hin, dass die Vorkaufsrechte der Gemeinde zu den städtebaulichen Instrumenten zur Sicherung der Bauleitplanung zählen (Gatz, jurisPR-BVerwG 7/2010, Anmerkung 5, Abschnitt A).

Wenn aber die beiden allgemeinen Vorkaufsrechte nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 und 6 BauGB, letztere bezogen auf die Bebauungsplangebiete, und auch das besondere Vorkaufsrecht nach § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB auf einem schon bestehenden Bebauungsplan gründen bzw. dessen „alsbaldige Aufstellung fordern“, liegt es nahe, dass sich sowohl die Gründe, die die Ausübung des Vorkaufsrechts rechtfertigen als auch die Abwendungsbefugnis des Käufers nach § 27 Abs. 1 Satz 1 BauGB ausschließlich nach diesen „baurechtlichen Vorschriften“, also den Festsetzungen des bestehenden oder aufzustellenden Bebauungsplans richten müssen.

Entsprechendes gilt für faktische Baugebiete nach § 34 Abs. 2 BauGB in Verbindung mit den Planersatzvorschriften der BauNVO. Wenn der Bundesgesetzgeber den Gemeinden zwar einerseits nach § 1 Abs. 6 Nr. 2 BauGB vorgibt, die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung, insbesondere auch von Familien mit mehreren Kindern, die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen, die Eigentumsbildung weitere Kreise der Bevölkerung zu berücksichtigen, andererseits aber den Inhalt des Bebauungsplanes nach § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB auf die abstrakte Wohnraumförderungsfähigkeit von den Gebäuden beschränkt, kann der nach § 24 Abs. 3 Satz 2 BauGB anzugebende Nutzungszweck nicht über die Schaffung von Wohnraum oder bei entsprechender Festsetzung von abstrakt förderfähigem Wohnraum hinausgehen.

Die Gemeinde mag zwar im Einzelfall weitergehende Verwendungsabsichten haben oder anstreben. Der Nutzungszweck, der auch Ausgangspunkt für das Abwendungsrecht des Käufers ist, kann jedoch nicht über die konkrete Festsetzung des Bebauungsplanes hinausgehen. Insofern werden die Vorkaufsrechte nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 und 6 BauGB sowie § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB auf die baurechtlichen Vorschriften, also die Festsetzungen eines bestehenden oder noch aufzustellenden Bebauungsplanes beschränkt. Im Ergebnis dienen diese drei Vorkaufsrechte zwar dem Erhalt und der Schaffung von Wohnraum nicht aber von gefördertem Wohnungsbau. Letzteres Ziel ließe sich nur mittelbar erreichen, wenn der Käufer von seinem Abwendungsrecht nach § 27 Abs. 1 BauGB keinen oder nicht rechtzeitig Gebrauch macht.

Auch die Feststellung des Bundesverwaltungsgerichts, dass die Vorkaufsrechte keine Handhabe für eine direkte Einflussnahme der Gemeinde auf die Herkunft der Bewohner und die Eigentümerstruktur in den Baugebieten bieten (BVerwG, Urteil vom 11.02.1993 – 4 C 18/91 – juris, Rn 30), verdeutlicht die unmittelbare Anbindung des Vorkaufsrechts an die allgemeinen baurechtlichen Vorschriften.

Soweit etwa die Ausübung des Vorkaufsrechts als gerechtfertigt angesehen wird, wenn die Gemeinde zur Deckung des Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit besonderem Wohnraum Versorgungsprobleme sowie dessen Wohnbedarfs der Einkommensschwächeren und weniger begüterten örtlichen Bevölkerung unter Beachtung der diesbezüglichen europarechtlichen Anforderungen genügen muss (Beck-OK BauGB/Grziwotz, § 24, Rn 23) kann es sich hierbei wiederum nur um die Motivation der Gemeinde handeln, weshalb sie das Vorkaufsrecht im konkreten Einzelfall ausübt. Denn das bloße Vorliegen der Voraussetzungen des § 24 Abs. 1 BauGB genügt ersichtlich nicht. Allerdings kann die konkrete Abwendungsbefugnis des Eigentümers nicht über die bestehenden oder geplanten Festsetzungen eines Bebauungsplanes hinaus beschränkt werden.

9. Besonderes Satzungs-vorkaufsrecht nach § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB an Grundstücken in Gebieten, in denen die Gemeinde städtebauliche Maßnahmen in Betracht zieht.

Das besondere Vorkaufsrecht nach § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB in Maßnahmegebieten ist ein Instrument des vorsorgenden Grunderwerbs. Aus städtebaulichen Gründen soll die Gemeinde bereits im Frühstadium der Vorbereitung städtebaulicher Maßnahmen Grundstücke mit dem Ziel kaufen können, die späteren Maßnahmen leichter durchführen zu können. Dabei kann es sich bei den städtebaulichen Maßnahmen nur um dieselben handeln, die auch nach deren Wirksamwerden ein Vorkaufsrecht entstehen lassen.

Auch wenn das Einsatzgebiet der Vorkaufsrechte mit der Einordnung in den zweiten Teil des ersten Kapitels des BauGB unter der Überschrift „Sicherung der Bauleitplanung“ nur unvollständig gekennzeichnet ist, so wird doch damit deren Kernfunktion umrissen. Daher seien unter den städtebaulichen Maßnahmen nur die förmlich im Städtebaurecht ausgestalteten Rechtsinstrumente zu verstehen (so: Ernst/Zinkahn/Bielenberg-Stock, § 25, Rn 15 b). Demgegenüber geht die mehrheitliche Meinung dahin, dass auch informelle städtebauliche Planungen sowie rechtliche und tatsächliche Maßnahmen zur Durchführung der vorgesehenen Nutzung in einem Gebiet erfasst sein können (Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 25, Rn 5). Die Schaffung von gefördertem Wohnraum als solche ist jedoch als solche keine städtebauliche Maßnahme, sondern allenfalls das Ergebnis einer städtebaulichen Maßnahme, sodass auf die jeweilige städtebauliche Maßnahme abzustellen ist und insofern auf die vorherigen Ausführungen verwiesen werden kann.

Im Zusammenhang mit dem Satzungsverkaufsrecht nach § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB vertritt allerdings Kronisch (NVwZ 2019, 1471, 1473) die Auffassung, dass sich eine Gemeinde mit einer Verkaufssatzung nach § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB in die Lage versetzen kann, bereits in einem Frühstadium der Vorbereitung städtebaulicher Maßnahmen, mit der bezahlbarer Wohnraum, insbesondere auch die Errichtung sozial geförderter Wohnungen, ermöglicht werden soll, Zugriff auf dafür benötigte Grundstücke zu haben. Dafür müsste die Gemeinde eine städtebauliche Maßnahme, also etwa den Erlass oder die Änderung eines Bebauungsplans, die Änderung des Flächennutzungsplans oder den Erlass einer Entwicklungs- oder Erhaltungssatzung in Betracht ziehen, die auf die künftige Entwicklung eines Gebietes zum Wohnstandort abzielt. Die Ausübungsrechtfertigung werde regelmäßig zu bejahen sein, wenn das Kaufgrundstück für den sozialen Wohnungsbau oder zur Deckung des Wohnbedarfs bestimmter Personengruppen – durch die Gemeinde selbst oder durch einen Dritten, etwa die kommunale Wohnungsgesellschaft – verwendet werden soll. Ein Abwendungsrecht des Käufers scheide aus, solange der konkrete Nutzungszweck für das Kaufgrundstück im Zeitpunkt der Verkaufsrechtsausübung noch nicht feststehe (vgl. § 25 Abs. 2 Satz 2 BauGB i.V.m. § 27 Abs. 1 Satz 1 BauGB).

Nach hiesiger Auffassung kann bei dem allgemeinen Wohl, dass die Ausübung des Verkaufsrechts rechtfertigen soll, nicht danach unterschieden werden, ob der Verwendungszweck des Grundstückes feststeht oder noch nicht bestimmbar ist, sodass das Abwendungsrecht des Käufers (noch) nicht besteht. Die Errichtung von Wohngebäuden, die mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung gefördert werden, kann mit den Mitteln des Städtebaurechts und damit des Baugesetzbuches nicht durchgesetzt werden. Das Städtebaurecht kann lediglich die planungsrechtlichen Rahmenbedingungen schaffen, die die Errichtung von Wohngebäuden, auch solchen, in denen geförderter Wohnraum auch oder ausschließlich geschaffen werden kann, ermöglichen oder erleichtern.

Der Gesetzgeber hat ausdrücklich davon abgesehen, über die abstrakte Förderungsmöglichkeit hinaus in § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB auch eine Verpflichtung zur Errichtung von Wohngebäuden im Rahmen der Förderung des sozialen Wohnungsbaus festsetzen zu können (Ernst/Zinkahn/Bielenberg-Söfker, § 9, Rn 75). Das Wohnungsbauförderungsrecht stellt vielmehr auf die Freiwilligkeit des Grundstückseigentümers ab, in dem diesem Fördermittel und Finanzierungserleichterungen zur Verfügung gestellt werden, wenn er sich im Gegenzug verpflichtet, den Wohnraum nicht nur nach bestimmten baulichen und ausstattungsbedingten Vorgaben zu errichten, sondern auch zu festgelegten und vorgegebenen Mieten an einen bestimmten Personenkreis im Einvernehmen mit der zuständigen Wohnungsbehörde zu vermieten.

Dieses auf Freiwilligkeit beruhende System der Wohnraumförderung wird verlassen, wenn ein Käufer durch die Ausübung des Vorkaufsrechts zum Zwecke der Schaffung geförderten Wohnraums und durch die Beschränkung der Abwendungsbefugnis nach § 27 BauGB auf die Herstellung geförderten Wohnraums beschränkt wird. Das BauGB gibt keine Berechtigung, den Eigentümer eines solchen Grundstückes im Ergebnis schlechter zu stellen als den Eigentümer eines Grundstückes, auf dem Wohnraum zu marktüblichen Bedingungen geschaffen werden soll.

10. Zusammenfassung

Die in der DStGB-Dokumentation Nr. 147 „Bezahlbaren Wohnraum schaffen“ aufgestellte These, die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum stelle ein Grund des Wohls der Allgemeinheit dar, der die Ausübung des Vorkaufsrechts rechtfertigen kann, erweist sich bei näherer Prüfung als zu pauschal. Dies gilt erst recht, wenn weiterhin die Auffassung vertreten wird, dass der Grundstückskäufer die Ausübung des Vorkaufsrechts dadurch abwenden könne, dass er darlegt, dass er selbst bereit und in der Lage ist, entsprechend bezahlbaren Wohnraum zu schaffen. Dem wiederum könne die Gemeinde entgegentreten, in dem sie darlegt, dass die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum durch die Gemeinde einen wirksameren Weg der Zielerreichung darstelle (Ziffer 6.3, Seite 24 der vorgenannten Dokumentation).

Die Untersuchung hat vielmehr gezeigt, dass die Schaffung von gefördertem Wohnraum die Beschränkung des Verwendens des Grundstücks hierauf nicht rechtfertigen kann, weil sich die Antwort auf die Frage, ob das Wohl der Allgemein die Ausübung des Vorkaufsrechts rechtfertigt, an den Zielen zu orientieren hat, die mit den einzelnen Tatbeständen in § 24 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 1 bis 7 BauGB und § 25 Abs. 1 BauGB verfolgt werden.

Über das unbestritten dem Wohl der Allgemeinheit dienende Ziel, Flächen für den Wohnungsbau (zeitnah) verfügbar zu machen hinausgehende Beschränkungen des Nutzungszwecks entsprechen nicht den Zielen der Vorkaufsrechte.

Auch sofern ein Bebauungsplan gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB Flächen festsetzt, auf denen ganz oder teilweise nur Wohngebäude, die mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung gefördert werden könnten (abstrakte Förderungsfähigkeit) festsetzt, kann der Verwendungszweck und damit auch die Abwendungsbefugnis nur auf diese abstrakte Förderungsfähigkeit des Wohnraums konkretisiert werden. Dies gilt nicht nur für die planakzessorischen Vorkaufsrechte in § 24 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 5 und 6 BauGB sowie § 25 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 1 und 2 BauGB, son-

dern auch für das allgemeine Vorkaufsrecht nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 3 und 4 BauGB, sofern dies zu den Zielen dieser städtebaulichen Maßnahmen gehört.

Da mit dem Mitteln der Bauleitplanung keine über § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB hinausgehende Verpflichtung zur Schaffung von gefördertem Wohnraum festgesetzt werden kann, kann auch der Nutzungszweck, der nach § 24 Abs. 3 Satz 2 BauGB bei der Ausübung des Vorkaufsrechts anzugeben ist, hierauf nicht erweitert und die Abwendungsbefugnis nicht entsprechend beschränkt werden.

Mit freundlichen Grüßen

