

Beratungsfolge Vorlage ist für alle hier angegebenen Sitzungen bestimmt	Sitzungstermin
Ausschuss für Stadtentwicklung, Planung und Bau	17.05.2022

**Einfache und besondere Vorkaufsrechte nach dem BauGB**  
**hier: Antrag SPD-Fraktion vom 16.02.2022 sowie vom 02.02.2022**

**Beschlussvorschlag:**

Die Ausführungen der Verwaltung zu den Vorkaufsrechten werden zur Kenntnis genommen.

**Sachverhalt:**

**1. Anlass**

Mit Schreiben vom 16.02.2022 hat die SPD-Fraktion einen Antrag zum Vorkaufsrecht von Grundstücken eingereicht.<sup>1</sup> Der Antrag beinhaltete eine Bitte an die Stadtverwaltung, „bis zur Sitzung des Ausschusses für Stadtentwicklung, Planung und Bau (SPUBA) im Mai den Entwurf einer Satzung für ein allgemeines und besonderes Vorkaufsrecht gem. Baugesetzbuch (BauGB) vorzulegen“.

Der vorgenannte Antrag der SPD-Fraktion wurde in der Sitzung des SPUBA am 08.03.2022 erstmals beraten. Die Verwaltung ist in dieser Sitzung bereits allgemein auf die Funktionsweise der gemeindlichen Vorkaufsrechte eingegangen und hat Hinweise zur Entstehung und Ausübung von Vorkaufsrechten gegeben. Sie hat bereits dahingehend zum Antrag Stellung genommen, dass ihm vor dem Hintergrund der rechtlichen Rahmenbedingungen nicht entsprochen werden könne und dass Vorkaufsrechte in der Praxis nur eine untergeordnete Rolle spielen. Die Verwaltung wurde daher vom Ausschuss beauftragt, in einer der nächsten Sitzungen die aktuell bestehenden einfachen und besonderen Vorkaufsrechte nach dem BauGB darzustellen.

---

<sup>1</sup> Der Antrag vom 16.02.2022 kann dem Ratsinformationssystem unter [https://www2.haan.de/bi/si0057.php?\\_\\_ksinr=2806](https://www2.haan.de/bi/si0057.php?__ksinr=2806) entnommen werden. Er entspricht dem Antrag vom 02.02.2022 mit redaktionellen Änderungen.

## **2. Rechtsgrundlage der gesetzlichen Vorkaufsrechte**

Die gesetzlichen Vorkaufsrechte der Gemeinde sind im Baugesetzbuch (BauGB) in den §§ 24 - 28 geregelt. Sie sind ein städtebauliches Instrument zur Sicherung der Bauleitplanung und städtebaulicher Entwicklung bzw. zur Durchsetzung baurechtsgemäßer Nutzung. Demnach steht der Gemeinde im Verkaufsfall von bebauten und unbebauten Grundstücken unter bestimmten Voraussetzungen ein gesetzliches Vorkaufsrecht zu, dass zum Wohl der Allgemeinheit ausgeübt werden darf.

Mit dem am 23.06.2021 in Kraft getretenen Baulandmobilisierungsgesetz (BMobG), das vor allem eine schnellere Aktivierung von Bauland zur Schaffung von mehr bezahlbarem Wohnraum ermöglichen soll, sind die gesetzlichen Vorkaufsrechte ausgeweitet worden. Die Vorkaufsrechtssatzung ist jedoch weiterhin kein Instrument einer allgemeinen Bodenbevorratungspolitik.<sup>2</sup> Planungshoheitsfremde Zwecke können mit den gesetzlichen Vorkaufsrechten nicht verfolgt werden.

## **3. Allgemeines Vorkaufsrecht**

Das allgemeine Vorkaufsrecht des § 24 BauGB ergibt sich bereits unmittelbar aus dem BauGB. Es besteht "allgemein" bei Eintritt eines Verkaufsfalls und unterscheidet gem. § 24 (1) Nr. 1 - 8 BauGB acht Anwendungsfälle. Dies beinhaltet z. B.:

- ein Bebauungsplan-Vorkaufsrecht für Flächen, die in einem Bebauungsplan für eine öffentliche Nutzung vorgesehen sind, z.B. Gemeinbedarfsflächen, Ausgleichsflächen (ebd. Nr. 1)
- ein Vorkaufsrecht im Geltungsbereich einer Stadtumbausicherungssatzung oder Erhaltungssatzung (ebd. Nr. 4)
- ein Flächennutzungsplan-Vorkaufsrecht für unbebaute Außenbereichsgrundstücke, die im FNP als Wohnbaufläche dargestellt sind (ebd. Nr. 5)
- ein Vorkaufsrecht für unbebaute Grundstücke mit vorhandenem Baurecht, bei vorwiegender Bebaubarkeit mit Wohngebäuden (ebd. Nr. 6)
- ein Vorkaufsrecht für sogenannte "Problem- oder Schrottgrundstücke" (ebd. Nr. 8)

## **4. Besonderes Vorkaufsrecht**

Im Unterschied zum allgemeinen Vorkaufsrecht, das kraft Gesetzes besteht, muss für das besondere Vorkaufsrecht nach § 25 BauGB erst die Rechtsgrundlage durch eine Satzung geschaffen werden. Es wird daher auch Satzungsvorkaufsrecht

---

<sup>2</sup> s. a. Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 10.05.2021 - 2 D 112/19.NE

genannt. § 25 (1) Nr. 1 - 3 BauGB stellt für die Gemeinden die Ermächtigungsgrundlage für drei verschiedene Fälle dar:

- ein Bebauungsplan-Vorkaufsrecht für unbebaute Grundstücke (ebd. Nr. 1)
- ein Maßnahmengebietsvorkaufsrecht im Vorfeld geplanter Baulandentwicklung (ebd. Nr. 2)
- ein Vorkaufsrecht in Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt (ebd. Nr. 3)

Ein Satzungserlass unterliegt jeweils dem Erforderlichkeitsgebot.

#### **a) Bebauungsplan-Vorkaufsrecht für unbebaute Grundstücke**

Auf der Grundlage von § 25 BauGB (1) Nr. 1 können Vorkaufsrechte in Bebauungsplänen begründet werden, die über die in § 24 (1) Nr. 1 und Nr. 6 bezeichneten Fälle hinausgehen. Hier beschränkt sich die Zulässigkeit im Zusammenhang mit einer Wohnbaulandbereitstellung, als Ergänzung zum allgemeinen Vorkaufsrecht, auf festgesetzte Mischgebiete (MI), urbane Gebiete (MU) und dörfliche Wohngebiete (MDW). Aus einer Vorkaufsrechtssatzung gem. § 25 (1) Nr. 1 BauGB könnten daher derzeit nur äußerst eingeschränkt zusätzliche Anwendungsmöglichkeiten zugunsten von Wohnungsbau generiert werden.

#### **b) Maßnahmengebietsvorkaufsrecht im Vorfeld geplanter Entwicklungen für bebaute und unbebaute Grundstücke**

Der Erlass einer Satzung auf der Grundlage des § 25 (1) Nr. 2 BauGB ist möglich, wenn gebietsbezogene städtebauliche Maßnahmen "in Betracht gezogen" werden. Die Anwendungsmöglichkeit ist niedrigschwellig. Es bedarf gewisser Planungsziele z. B. aus einer Rahmenplanung, Entwicklungsplanung, Bauleitplanung (z. B. FNP) einschließlich einer Beschlussfassung über die Entwicklungsabsicht. Eine rein vorsorgliche Bodenbevorratung ohne eine Planungsvorstellung ist ausgeschlossen. „Eine Satzung ist rechtswidrig, wenn es eines gemeindlichen Grunderwerbs an den einbezogenen Flächen nicht bedarf, um die beabsichtigte städtebauliche Entwicklung so zu sichern, dass die künftige Umsetzung der planerischen Ziele zumindest erleichtert wird.“<sup>3</sup> Als Anknüpfungspunkt zur Beurteilung der Erforderlichkeit in zeitlicher Hinsicht können fachplanerische Fristen (Dauer zur Verwirklichung einer Planung von rd. 10 Jahren nach Inkrafttreten) zugrunde gelegt werden.<sup>4</sup> Die Stadt Haan hat bereits drei Vorkaufsrechtsmöglichkeiten auf der Grundlage des § 25 BauGB (1) Nr. 2 – sowohl zugunsten von Wohn- als auch Gewerbenutzungen – begründet (in den Bereichen „Haan Mitte - Rathauskurve“, Windhövel - Neuer Markt“ und „Backesheide“).

---

<sup>3</sup> s. a. Battis/Krautzberger/Löhr: Kommentar zum Baugesetzbuch, 15. Auflage 2022, abgerufen unter [www.beck-online.de](http://www.beck-online.de)

<sup>4</sup> s. a. Battis/Krautzberger/Löhr: Kommentar zum Baugesetzbuch, 15. Auflage 2022, abgerufen unter [www.beck-online.de](http://www.beck-online.de)

### **c) Vorkaufsrecht in Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt**

Das Satzungsverkaufsrecht § 25 (1) Nr. 3 BauGB wurde durch das BMobG eingeführt. Es kann für brachliegende Grundstücke im Geltungsbereich eines Bebauungsplans oder für nach § 34 BauGB zu beurteilende unbebaute oder brachliegende Flächen begründet werden. Zwingende Voraussetzung für einen Erlass einer Satzung auf dieser Grundlage ist, dass das Gebiet durch Rechtsverordnung der Landesregierung zu einem Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt bestimmt worden ist.

In einem Fachaustausch Ende letzten Jahres hat die Verwaltung hierzu erfahren, dass die Verordnungsermächtigung gem. § 201a BauGB zur Bestimmung von Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt zu diesem Zeitpunkt lediglich von einzelnen Stadtstaaten (Berlin und Hamburg) genutzt wurde. Die Verwaltung hat daher eine Anfrage, ob der Erlass einer solchen Rechtsverordnung auch durch die NRW-Landesregierung vorgesehen ist und ggf. bereits eine Zeitperspektive genannt werden kann, an das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen gerichtet. Sie hat dies mit der Frage verbunden, ob ggf. nach einem möglicherweise bereits vorliegenden Stand von Ausarbeitungen vorgesehen ist, auch Gebiete der Stadt Haan als Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt zu bestimmen. Eine Antwort liegt zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Sitzungsvorlage nicht vor.

Gemäß BauGB sollen die betroffenen Gemeinden vor dem Erlass der Rechtsverordnung beteiligt werden. Dies ist bisher für die Stadt Haan nicht erfolgt. Die Verwaltung geht daher nicht davon aus, dass eine Rechtsverordnung, die auch entsprechende Gebiete der Stadt Haan bestimmt, absehbar wirksam wird. Somit liegen derzeit die Voraussetzungen für einen Erlass einer Satzung auf der Grundlage des § 25 BauGB (1) Nr. 3 nicht vor.<sup>5</sup>

## **5. Ausübung des Vorkaufsrechts**

Besteht ein gemeindliches Vorkaufsrecht und liegt ein wirksamer Kaufvertrag vor, kann die Gemeinde in der durch das BMobG auf drei Monate verlängerten Frist in ihrem Ermessen das Vorkaufsrecht ausüben. Die Ausübung erfolgt durch einen Verwaltungsakt gegenüber dem Verkäufer bzw. der Verkäuferin. Dieser beinhaltet eine Begründung und Angabe eines Verwendungszwecks (soweit dies zum Zeitpunkt der Ausübung des Vorkaufsrechts möglich ist). Es muss erkennbar sein, dass die Inanspruchnahme des Grundstücks zum Wohl der Allgemeinheit erfolgt und welche Ermessenserwägungen die Gemeinde zugrunde gelegt hat. Der Bescheid beinhaltet auch eine Rechtsbehelfsbelehrung.

---

<sup>5</sup> Darüber hinaus beinhaltet § 201a BauGB die Regelung, dass die Rechtsverordnung der Landesregierung – sofern sie in NRW eingeführt wird – bereits mit Ablauf des 31.12.2026 wieder außer Kraft treten muss. Die Möglichkeit zur Ausübung eines solchen Vorkaufsrechts wäre entsprechend befristet.

## 6. Bestehens- und Ausübungsausschlüsse, Abwendungsmöglichkeiten

Gem. § 12 (3) BauGB finden im Geltungsbereich eines Vorhaben- und Erschließungsplans die Regelungen über die gesetzlichen Vorkaufsrechte keine Anwendung.

Gem. § 24 (2) und 25 (2) BauGB steht der Gemeinde das Vorkaufsrecht beim Kauf von Rechten nach dem Wohnungseigentumsgesetz und von Erbbaurechten nicht zu.

Gem. § 28 (2) BauGB i. V. m. § 471 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) ist das Vorkaufsrecht ausgeschlossen, wenn der Verkauf im Wege der Zwangsvollstreckung oder aus einer Insolvenzmasse erfolgt.

Zudem ist gem. § 26 BauGB die Ausübung des Vorkaufsrechts ausgeschlossen im Zusammenhang mit

- dem Verwandtenprivileg
- dem Kauf durch öffentliche Bedarfsträger oder Kirchen
- dem Kauf für bauliche Maßnahmen überörtlicher Bedeutung
- einer Bebauung und Nutzung, die den Festsetzungen des Bebauungsplans oder den Zielen der städtebaulichen Planung entspricht

Gem. § 27 BauGB kann der Käufer bzw. die Käuferin die Ausübung des Vorkaufsrechts mit einer Verpflichtung zur baurechts- oder maßnahmenkonformen Nutzung abwenden.

## 7. Kaufpreis, Verkehrswertlimitierung und Rücktrittsrecht

In erster Linie beinhaltet der nach Ausübung des Vorkaufsrechts neu entstehende Kaufvertrag den Kaufpreis, der im ursprünglichen Vertrag vereinbart war.

Abweichend davon kann die Gemeinde nach § 28 (3) S. 1 BauGB den zu zahlenden Betrag nach dem Verkehrswert des Grundstücks bestimmen, wenn der vereinbarte Kaufpreis den Verkehrswert überschreitet.<sup>6</sup> Im Zuge der Änderungen des BMobG ist keine deutliche Überschreitung des Verkehrswertes mehr erforderlich.

---

<sup>6</sup> Zum Unterschied von Kaufpreis und Verkehrswert

Der Kaufpreis ist der Betrag, den Käufer\_innen am freien Markt tatsächlich bereit sind, für ein Objekt zu zahlen. Der Verkehrswert (bzw. Marktwert) ist in § 194 BauGB definiert. Er ist ein rechnerisch ermittelter Betrag für eine Transaktion eines Objekts im gewöhnlichen Geschäftsverkehr. Bei der Bestimmung werden Preisparameter, die durch ungewöhnliche oder persönliche Verhältnisse zustande kommen könnten, nicht berücksichtigt.

Zwischen dem Kaufpreis und Verkehrswert dürfte es eigentlich in der Theorie keinen großen Unterschied geben. Dieser kann aber in der Praxis erheblich sein. Denn bei der Ermittlung des Verkehrswertes wird auf die Kaufpreissammlung gem. § 195 BauGB und die auf dieser Grundlage ermittelten Bodenrichtwerte § 196 BauGB zurückgegriffen. Letztere bleiben jedoch bei großer Marktdynamik regelmäßig hinter der realen Wertentwicklung zurück.

Bei einer Verkehrswertlimitierung steht dem Verkäufer bzw. der Verkäuferin ein Rücktrittsrecht zu. Die Gemeinde kann also keinen Zwang ausüben, dass ihr von Dritten Grundstücke zu einem bestimmten Preis übertragen werden.

## **8. Administrative Aufwände**

Im Zusammenhang mit der Begründung und Ausübung von Vorkaufsrechten stehen erhebliche administrative Aufwände. Wie eingangs beschrieben, sind die gemeindlichen Vorkaufsrechte ein Sicherungs- bzw. Durchsetzungsinstrument. Damit verbunden ist, dass sie nachgeordnet angewendet werden. Neben der Erarbeitung der eigentlichen Satzungen müssen daher zunächst ggf. die Planungsinhalte, durch die die Voraussetzungen für besondere Vorkaufsrechte geschaffen werden können, erarbeitet werden. Die anschließende Ausübungsebene beinhaltet z. B. Anhörungen von Käufer\_innen und Verkäufer\_innen, die Abwägung des gemeindlichen und privaten Erwerbsinteresses, die Einholung von Verkehrswertgutachten, ggf. Nachweise über die Nichtausübung oder das Nichtbestehen von Vorkaufsrechten (Negativattest), die Vor- und Nachbereitung von Beratungen in den politischen Gremien, das Erstellen von Bescheiden, sowie teils detaillierte Abwendungsvereinbarungen, um Sicherheiten für die Gemeinden einfließen zu lassen.

Sowohl die Vorkaufsrechtssatzung als auch die Ausübung eines allgemeinen oder besonderen Vorkaufsrechts (Verwaltungsakt) unterliegen der gerichtlichen Nachprüfbarkeit.

Hierbei kommt in der Praxis zum Tragen, dass die Ausübung eines Vorkaufsrechts ein Eingriff in ein Grundrecht (Art. 14) ist. Insbesondere bei einer Verkehrswertlimitierung kann dies erhebliche wirtschaftliche Auswirkungen für die Betroffenen haben. Da gerichtliche Überprüfungen im Zusammenhang mit Vorkaufsrechten regelmäßig erfolgen, wäre es besonders wichtig, sich im Sinne einer Fehlervermeidung intensiv mit den materiellen und formellen Voraussetzungen einschließlich der Ermessensspielräume zu beschäftigen.

## **9. Fazit**

Die Anwendungsbreite der besonderen satzungsbezogenen Vorkaufsrechte geht grundsätzlich deutlich über den Anwendungsbereich der allgemeinen Vorkaufsrechte hinaus. Hinsichtlich der Möglichkeiten und Sinnhaftigkeit einer Anwendung ist jedoch auch die örtliche Situation zu betrachten.

Mit einer Vorkaufsrechtssatzung gem. § 25 (1) Nr. 1 BauGB könnten derzeit in Haan nur geringfügig zusätzliche Möglichkeiten für Vorkaufrechte, die dem Wohnungsbau zugutekämen, geschaffen werden. Für eine Vorkaufsrechtssatzung gem. § 25 (1) Nr. 3 BauGB liegen nach derzeitigem Erkenntnisstand die Voraussetzungen eines durch die Landesregierung förmlich anerkannten angespannten Wohnungsmarkts nicht vor.

Aus Sicht der Verwaltung erscheinen weiterhin die Maßnahmengiebtsvorkaufsrechte gem. § 25 (1) Nr. 2 BauGB zielführend, die die Verwaltung bereits anlassbezogen angewendet hat, jedoch noch nie ein Vorkaufsrecht auf diesen Grundlagen ausgeübt hat.

## **10. Beschluss**

Über den Antrag der SPD-Fraktion muss gemäß dem Beratungsverlauf noch abschließend entschieden werden.

### **Finanz. Auswirkung:**

Die Begründung und Ausübung weiterer Vorkaufsrechte beinhaltet finanzielle Auswirkungen (z.B. für rechtliche Beratungen, gutachterliche Untersuchungen). Die Höhe der Kosten ist für jeden Einzelfall zu ermitteln.

Eine der wichtigsten Voraussetzungen für die Wirksamkeit der gemeindlichen Vorkaufsrechte ist natürlich, dass auch ein entsprechender Vollzug, d. h. ein späterer Ankauf von Grundstücken, finanziert werden kann, was in der mittelfristigen Finanzplanung zu berücksichtigen wäre.

### **Anlage:**

Antrag SPD 2022-02-16 Vorkaufsrecht Grundstücke