



Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Juristinnen und Juristen (ASJ)

Positionspapier des ASJ-Bezirksvorstands Hessen-Nord

FÜR EINE GEMEINWOHLORIENTIERTE BODENPOLITIK

Bodenrecht und Stadtentwicklung sind seit mehr als 50 Jahre ein wichtiges sozialdemokratisches Thema. In den letzten Jahren ist es erneut in den gesellschaftlichen Fokus gekommen, weil das Bedürfnis nach bezahlbarem Wohnen für viele Menschen ein zentrales Existenzproblem begründet. Hierbei handelt es sich nicht nur um ein Problem der Großstädte wie München und Frankfurt am Main, wo nicht nur einkommensschwächere Familien angesichts der exorbitanten Mietpreise häufig keine adäquaten Wohnungen mehr finden können. Selbst „normale Doppelverdiener“ müssen einen Großteil des Familieneinkommens für die Miete aufbringen. Auch in den nordhessischen Zentren Kassel, Fulda und Marburg verschärft sich die Situation zusehends.

Vor diesem Hintergrund hat die Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Juristinnen und Juristen im Bezirk Hessen-Nord unter Beteiligung von Praktikern – dem Geschäftsführer einer kommunalen Wohnungsbaugesellschaft sowie einem Stadtplaner – Vorschläge erarbeitet mit dem Ziel, mittels Änderungen im Baugesetzbuch zu einer sozial gerechteren Bodenordnung, insbesondere zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum beizutragen. Der Referentenentwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz) vom 09. Juni 2020 greift einige Ansätze zur Lösung der Problemlage auf; ein weitergehender Lösungsansatz ist indessen geboten und erforderlich.

Politischer Rahmen

Der Ordentliche Bundesparteitag der SPD 2019 hat im Beschluss Nr. 5 zur Entwicklung einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik eine Weiterentwicklung des „*strategischen Rahmens und Instrumentenkastens*“ beschlossen. Teile davon sollen jetzt durch gesetzliche Neuregelungen umgesetzt werden.

Im Einzelnen wurden dort gefordert:

- eine Bodenwertzuwachssteuer und die Ausweitung kooperativer Baulandentwicklung;
- die Verankerung eines Planungswertausgleichs im Baugesetzbuch, der die Planungsbegünstigten verpflichtet, sich an den Kosten, die der Allgemeinheit entstehen, zu beteiligen. Dazu wird als erster Schritt die Ausweitung der anrechenbaren Lasten bei städtebaulichen Verträgen gefordert;
- die Schaffung des Instruments der Innenentwicklungsmaßnahme mit der Möglichkeit, auch bei Nachverdichtungen einen Lastenausgleich zwischen den Bauherren und den Anforderungen der Allgemeinheit zu schaffen, durch Beteiligung an den Kosten oder die Bereitstellung von Flächen für die soziale Infrastruktur oder den Bau von sozial gebundenem Wohnraum;
- ein allgemeines kommunales Vorkaufsrecht sowie die Schaffung von preislimitierten kommunalen Vorkaufsrechten auf Basis des Ertragswertes (bei Grundlage einer sozialen Miete) in allen Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt;
- ein allgemeines Baugebot auch ohne die Voraussetzung eines Bebauungsplans;
- die Stärkung der kommunalen Handlungsfähigkeit im unbeplanten Innenbereich des § 34 BauGB;
- die Festsetzungsmöglichkeit einer verbindlichen Quote an sozial gebundenem Wohnraum in einfachen Bebauungsplänen.

Rahmensetzung durch das Baugesetzbuch (BauGB)

Welchen Beitrag kann das Baugesetzbuch zu einer sozialgerechten Bodenordnung leisten? Insoweit muss man sich zunächst die grundsätzliche Steuerungswirkung des Gesetzes vor Augen führen. Das Gesetz regelt, welche Grundstücke überhaupt und wie bebaut werden dürfen. Es geht im Prinzip davon aus, dass die Bebauung eines Grundstücks einen *Bebauungsplan* voraussetzt, der unter anderem die Art (Wohnen, Gewerbe, Industrie etc.) und den Umfang (Intensität der Bebauung) der baulichen Nutzung regelt (§ 30 BauGB).

Bebauungspläne werden von den Gemeinden in eigener Verantwortung aufgestellt. Besteht kein Bebauungsplan bedeutet dies allerdings nicht, dass die Bebauung eines (bislang unbebauten) innerörtlichen Grundstücks überhaupt nicht in Betracht kommt. Es kann vielmehr dann bebaut werden, wenn es von Bebauung umgeben ist (sog. *unbeplanter Innenbereich*). Die Bebauung solcher „Baulücken“ muss sich hinsichtlich Art und Umfang aber im Rahmen dessen halten, was durch die umgebende Bebauung vorgegeben wird (§ 34 BauGB). Schließlich kann eine Bebauung auch im Außenbereich – das sind Grundstücke, die weder im Geltungsbereich eines Bebauungsplans liegen noch durch eine sie umgebende Bebauung geprägt sind – stattfinden, wenn die Bebauung einem nur im Außenbereich zu verwirklichenden Zweck dient (bspw. der landwirtschaftlichen Nutzung, § 35 BauGB).

Für die Bebauung mit Wohngebäuden steht der Außenbereich im Grundsatz nicht zur Verfügung.

Baulandpreise als Ursache der hohen Mieten

Eine wesentliche Ursache der Mietpreisentwicklung ist in den hohen Baulandpreisen zu sehen. Diese wiederum erklären sich auch aus dem Umstand, dass Bauland nach den Gesetzmäßigkeiten des Marktes gehandelt wird. Als naheliegender Lösungsansatz wird allgemein die Erhöhung des Angebots an Wohnbauland durch die Aufstellung von Bebauungsplänen angesehen.

Die Neuausweisung von Wohnbauland im bisherigen Außenbereich durch Bebauungspläne scheitert in den Ballungsräumen aber häufig daran, dass solche Flächen nicht mehr oder nur sehr eingeschränkt zur Verfügung stehen. Darüber hinaus stellt die Überplanung bislang unbebauter Außenbereichsflächen auch aus ökologischer Sicht die denkbar schlechteste Lösung des Problems dar.

Scheidet aber die Überplanung ökologisch wertvoller Außenbereichsflächen aus, so bestehen für die Gemeinden gleichwohl noch planerische Möglichkeiten.

- So kann die Gemeinde zum einen bislang anderweitig genutzte Flächen (Industrie- und Gewerbebrachen, brachgefallene Infrastrukturflächen) durch Bebauungsplan in Wohnbauland umwandeln.

- Zum anderen kann sie durch Bebauungsplan eine Nachverdichtung bisher bereits bebauter oder bebaubarer Flächen herbeiführen, indem der (geänderte) Bebauungsplan eine intensivere bauliche Nutzung zulässt.

Die gesetzlichen Voraussetzungen für ein derartiges planerisches Handeln stehen im Baugesetzbuch jetzt schon zur Verfügung. Die Gemeinden müssen davon nur Gebrauch machen. Insoweit fordert die ASJ Hessen-Nord, die Bauverwaltung in den Kommunen so personell auszustatten, dass sie von den vorhandenen Instrumenten auch effektiv Gebrauch machen können.

Weitergehende Möglichkeiten des Baugesetzbuchs - Probleme in der Praxis

Nicht bebaute, aber bebaubare Grundstücke wirken sich preistreibend auf die Mieten aus. Häufig sind es spekulative Gründe, die dazu führen, dass bebaubare Grundstücke nicht bebaut werden.

Auch hier stellt das Baugesetzbuch in Form des Baugebots nach § 176 BauGB ein Instrument zur Verfügung, das den Gemeinden die Möglichkeit eröffnet, eine Bebauung solcher Grundstücke zu erzwingen. Sowohl im Geltungsbereich eines Bebauungsplans (§ 176 Abs. 1 BauGB) als auch im unbeplanten Innenbereich (§ 176 Abs. 2 BauGB; insoweit ist der auf dem Bundesparteitag 2019 getroffene Beschluss obsolet) kann die Gemeinde den Eigentümer durch Bescheid verpflichten, innerhalb einer zu bestimmenden angemessenen Frist sein Grundstück im Rahmen des Zulässigen zu bebauen. Der Erlass eines Baugebots setzt städtebauliche Gründe voraus, die stets dann gegeben sind, wenn es um die Versorgung der Bevölkerung mit dringend benötigtem Wohnraum geht.

In der Praxis ist allerdings zu beobachten, dass die Gemeinden nur sehr zögerlich oder überhaupt nicht von dem Baugebot Gebrauch machen. Als Ursache dafür werden die fehlende „Risikobereitschaft“ und fehlende „Innovationsfreude“ der Gemeinden benannt.

Auch in diesem Zusammenhang setzt sich die ASJ Hessen-Nord für eine Stärkung der Verwaltungskraft der kommunalen Bauverwaltungen ein, die es die-

sen ermöglicht, Konzepte zu entwickeln und zu verfolgen, nach welchen Baulücken erfasst und systematisch nach bestimmten Kriterien einer Bebauung zugeführt werden.

Mehr preisgünstiger Wohnraum durch Stärkung des Vorkaufsrechts

Jedoch wird auch durch ambitionierte planerische Maßnahmen und eine stringente Nutzung des Baugebots für breite Schichten der Bevölkerung in den Ballungsräumen und städtischen Gebieten keine signifikante Erhöhung des Angebots an bezahlbarem Wohnraum erreicht werden können. Hierzu bedarf es einer Stärkung der öffentlichen Wohnungswirtschaft. Um preisgünstigen Wohnraum schaffen zu können, brauchen kommunale Wohnungsbauunternehmen die dafür notwendigen Baugrundstücke. Dies kann mit einer Stärkung des kommunalen Vorkaufsrechts im BauGB erreicht werden.

§ 24 Abs. 3 BauGB beschränkt derzeit die Ausübung des Vorkaufsrechts. Es kann nur ausgeübt werden, wenn „*das Wohl der Allgemeinheit*“ dies rechtfertigt. Das Bundesverwaltungsgericht entnimmt dieser Regelung das Verbot der Flächenbevorratung (Beschluss vom 25. Januar 2010 - 4 B 53.09 -, NVwZ 2010, 593). Gerade ein solches Verbot der Flächenbevorratung erschwert eine effektive Schaffung preisgünstigen Wohnraums durch kommunale Wohnungsbauunternehmen.

Die ASJ Hessen-Nord schlägt daher eine Stärkung des kommunalen Vorkaufsrechts vor. Es muss auch eingesetzt werden können, um den Kommunen die Möglichkeit zu eröffnen, Flächenreserven für den sozialen Wohnungsbau zu schaffen. Dies setzt eine Änderung des § 24 Abs. 3 Satz 1 BauGB voraus.

Darüber hinaus sollte das Vorkaufsrecht – zumindest in städtebaulichen Entwicklungsbereichen (dazu unten) – preislimitiert werden können. Bislang sind die Kommunen verpflichtet, bei der Ausübung des Vorkaufsrechts den zwischen Verkäufer und Käufer vereinbarten Kaufpreis zu zahlen. Nur wenn der vereinbarte Verkaufspreis den „*Verkehrswert in einer dem Rechtsverkehr erkennbaren Weise deutlich überschreitet ist der Verkehrswert (§ 194 BauGB) maßgeblich*“.

Insoweit besteht in der Praxis das Problem, dass der entsprechende Nachweis schwer zu führen ist. Es empfiehlt sich daher eine Änderung der Norm, die es den Gemeinden ermöglicht, das Vorkaufsrecht preislimitiert auszuüben.

Verpflichtung der privaten Wohnungswirtschaft

Aber auch die private Wohnungswirtschaft ist in die Pflicht zu nehmen. Um auch die private Wohnungswirtschaft zur Schaffung preisgebundenen Wohnraums im Geltungsbereich eines Bebauungsplans zu verpflichten, sind in der Praxis verschiedene Modelle entwickelt worden. Diese Modelle funktionieren jedoch nur, wenn durch Bebauungsplan erstmalig Wohnbauland geschaffen wird. Die Gemeinden machen die Aufstellung eines (neuen/geänderten) Bebauungsplans vom Abschluss eines städtebaulichen Vertrages abhängig, in welchem sich der/die Grundstückseigentümer verpflichten, auch preisgebundenen Wohnraum zu schaffen. Hierfür bietet § 11 Abs. 1 Nr. 2 BauGB eine hinreichende Grundlage.

Derzeit besteht jedoch keine Möglichkeit, auch im *unbeplanten* Innenbereich (bei der Bebauung von „Baulücken“) die Investoren vertraglich zu verpflichten, preisgebundenen Wohnraum zu schaffen. Dies liegt daran, dass das Recht, ein Grundstück zu bebauen, im unbeplanten Innenbereich unmittelbar aufgrund des § 34 BauGB verliehen wird und nicht von einer Planung der Gemeinde abhängig ist. Baugenehmigungen, die auf der Grundlage des § 34 BauGB erteilt werden, machen aber über 50% der erteilten Baugenehmigungen aus.

Die ASJ Hessen-Nord fordert daher auch insoweit eine Änderung des Baugesetzbuches:

Die Erteilung einer Baugenehmigung für die Wohnnutzung im unbeplanten Gebiet muss davon abhängig gemacht werden können, dass der Bauherr gegenüber der Gemeinde die Verpflichtung eingeht, in einem bestimmten Umfang preisgebundenen Wohnraum zur Verfügung zu stellen.

Dies könnte in der Weise umgesetzt werden, dass die Kommunen durch Satzungen entsprechend § 9 Abs. 2a bis 2c BauGB – städtebauliche Entwicklungsgebiete bezeichnen. In diesen Gebieten wäre die planungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben nicht nur von den Voraussetzungen des § 34 Abs. 1 BauGB abhängig. Der Bauherr müsste (ggf. ab einer bestimmten Größe des Vorhabens) mit der Kommune einen Vertrag über die Schaffung von Wohnraum auch für sozial schwache Bevölkerungsschichten (Mietwohnungsquoten, Belegungsrechte, Mietpreisbindung) schließen. Ferner könnte die Erteilung der Baugenehmigung von einer Vereinbarung über die Beteiligung an den Kosten und Lasten zur Erreichung weiterer öffentlicher Planungsziele abhängig gemacht werden.

ANHANG

§ 24 BauGB Allgemeines Vorkaufsrecht

(1) Der Gemeinde steht ein Vorkaufsrecht zu beim Kauf von Grundstücken

1. im Geltungsbereich eines Bebauungsplans, 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 § 1a Absatz 3 festgesetzt ist,
2. in einem Umlegungsgebiet,
3. in einem förmlich festgelegten Sanierungsgebiet und städtebaulichen Entwicklungsbereich,
4. im Geltungsbereich einer Satzung zur Sicherung von Durchführungsmaßnahmen des Stad-
tumbaues und einer Erhaltungssatzung,
5. im Geltungsbereich eines Flächennutzungsplans, soweit es sich um unbebaute Flächen im
Außenbereich handelt, für die nach dem Flächennutzungsplan eine Nutzung als Wohnbauflä-
che oder Wohngebiet dargestellt ist,
6. in Gebieten, die nach § 30, 33 oder 34 Absatz 2 vorwiegend mit Wohngebäuden bebaut
werden können, soweit die Grundstücke unbebaut sind, sowie
7. in Gebieten, die zum Zweck des vorbeugenden Hochwasserschutzes von Bebauung freizu-
halten sind, insbesondere in Überschwemmungsgebieten.

Im Falle der Nummer 1 kann das Vorkaufsrecht bereits nach Beginn der öffentlichen Ausle-
gung ausgeübt werden, wenn die Gemeinde einen Beschluss gefasst hat, einen Bebauungs-
plan aufzustellen, zu ändern oder zu ergänzen. Im Falle der Nummer 5 kann das Vorkaufsrecht
bereits ausgeübt werden, wenn die Gemeinde einen Beschluss gefasst und ortsüblich bekannt
gemacht hat, einen Flächennutzungsplan aufzustellen, zu ändern oder zu ergänzen und wenn
nach dem Stand der Planungsarbeiten anzunehmen ist, dass der künftige Flächennutzungs-
plan eine solche Nutzung darstellen wird.

(2) Das Vorkaufsrecht steht der Gemeinde nicht zu beim Kauf von Rechten nach dem Woh-
nungseigentumsgesetz und von Erbbaurechten.

(3) Das Vorkaufsrecht darf nur ausgeübt werden, wenn das Wohl der Allgemeinheit dies recht-
fertigt. Bei der Ausübung des Vorkaufsrechts hat die Gemeinde den Verwendungszweck des
Grundstücks anzugeben.

Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 25. Januar 2010 – 4 B 53/09 –, juris

Leitsatz

Das Wohl der Allgemeinheit (§ 24 Abs. 3 Satz 1 BauGB) rechtfertigt die Ausübung des Vorkaufsrechts nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BauGB nur, wenn damit Flächen für die Errichtung von Wohngebäuden oder für deren infrastrukturelle Ausstattung erworben werden sollen (Rn.5) und erkennbar ist, dass die Gemeinde alsbald diejenigen Schritte vornehmen wird, die erforderlich sind, um das städtebauliche Ziel zu verwirklichen. (Rn.8)

Gründe

Randnummer 1

Die auf den Zulassungsgrund des § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO gestützte Beschwerde bleibt ohne Erfolg.

Randnummer 2

Die Beklagte möchte in einem Revisionsverfahren rechtsgrundsätzlich geklärt wissen:

Reicht es - sofern alle übrigen Voraussetzungen des § 24 Abs. 1 Nr. 5 BauGB gegeben sind - gem. § 24 Abs. 3 BauGB zur Begründung der Ausübung des Vorkaufsrechts und zur Rechtfertigung der Ausübung des Vorkaufsrechts zum Wohle der Allgemeinheit aus, wenn die Gemeinde bei der Ausübung des Vorkaufsrechts als Verwendungszweck angibt oder zugrunde legt, dass die Gemeinde das Grundstück, über welches sie das Vorkaufsrecht ausgeübt hat, zur Vergrößerung ihres Eigentumsanteils in dem im Flächennutzungsplan als Wohnbaufläche dargestellten Gebiet beziehungsweise als Austausch- oder Ersatzland, insbesondere zum Zwecke der Entschädigung in Land benötigt und wird diesem Verwendungszweck auch dann entsprochen, wenn erst langfristig mit einer Überplanung entsprechend dem bestehenden Flächennutzungsplan zu rechnen ist?

Randnummer 3

Diese Frage rechtfertigt nicht die Zulassung der Revision wegen grundsätzlicher Bedeutung. Nicht jede Frage sachgerechter Auslegung und Anwendung einer Vorschrift enthält gleichzeitig eine gemäß § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO erst im Revisionsverfahren zu klärende Fragestellung. Nach der Zielsetzung des Revisionszulassungsrechts ist Voraussetzung vielmehr, dass der im Rechtsstreit vorhandene Problemgehalt aus Gründen der Einheit des Rechts ein-

schließlich gebotener Rechtsfortentwicklung eine Klärung gerade durch eine höchstrichterliche Entscheidung verlangt. Das ist nach der ständigen Rechtsprechung aller Senate des Bundesverwaltungsgerichts dann nicht der Fall, wenn sich die aufgeworfene Rechtsfrage auf der Grundlage der vorhandenen Rechtsprechung und mit Hilfe der üblichen Regeln sachgerechter Gesetzesinterpretation ohne weiteres beantworten lässt. So liegt es hier.

Randnummer 4

Dabei ist zunächst zur Präzisierung der Fragestellung hervorzuheben, dass sie sich im vorliegenden Verfahren nur insoweit stellt, als "nach den insoweit zeitlich und inhaltlich noch völlig unbestimmten Planungsvorstellungen" der das Vorkaufsrecht ausübenden Gemeinde "(wenn überhaupt) erst langfristig mit einer Überplanung gerechnet werden kann". Denn an die entsprechenden Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs (UA S. 16), der dabei auf Schreiben der Beklagten Bezug nimmt, ist das Revisionsgericht gebunden. In dieser präzisierten Form kann die Frage verneint werden, ohne dass es hierfür der Durchführung eines Revisionsverfahrens bedürfte.

Randnummer 5

Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit der Ausübung des Vorkaufsrechts nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BauGB ist zunächst, dass es sich um unbebaute Flächen im Außenbereich handelt, für die nach dem Flächennutzungsplan eine Nutzung als Wohnbaufläche oder Wohngebiet dargestellt ist. Das allein genügt - entgegen der Auffassung der Beklagten - für die Ausübung des Vorkaufsrechts jedoch nicht. Weitere Voraussetzung ist nach § 24 Abs. 3 Satz 1 BauGB, dass das Vorkaufsrecht nur ausgeübt werden darf, wenn das Wohl der Allgemeinheit dies rechtfertigt. Die Antwort auf die Frage, ob diese Voraussetzung erfüllt ist, hat sich an den Zielen zu orientieren, die mit den einzelnen Tatbeständen in § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 7 BauGB verfolgt werden. Mit § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 (und 6) BauGB wird insbesondere das Ziel verfolgt, Flächen für den Wohnungsbau verfügbar zu machen. Dies schließt solche Grundstücke ein, die der infrastrukturellen Ausstattung des zu entwickelnden Wohngebiets dienen sollen (Begründung des Regierungsentwurfs BTDrucks 11/6508 S. 14). Daher rechtfertigt das Wohl der Allgemeinheit die Ausübung des Vorkaufsrechts nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BauGB nur, wenn damit Flächen - unmittelbar oder mittelbar (als Tauschland) - für die Errichtung von Wohngebäuden oder für deren infrastrukturelle Ausstattung erworben werden sollen. Dagegen steht das Vorkaufsrecht der Gemeinde nicht als Instrument einer allgemeinen Bodenbevorratung ("zur Vergrößerung ihres Eigentumsanteils") oder zum Erwerb von Grundstü-

cken zur Verfügung, die später möglicherweise als Tauschgrundstücke im Rahmen der Verfolgung gänzlich anderer Zwecke verwendet werden sollen, wie dies die Beklagte offenbar meint (vgl. auch die Beschlüsse vom 15. Februar 2000 - BVerwG 4 B 10.00 - Buchholz 406.11 § 25 BauGB Nr. 4 = BRS 63 Nr. 130 und vom 8. September 2009 - BVerwG 4 BN 38.09 - BauR 2010, 81 zu Satzungen nach § 25 BauGB). So verweist die Beschwerdebegründung auf die Erfahrungen der beklagten Gemeinde mit dem Erwerb von Tauschgrundstücken als Manövriermasse, die beispielsweise die Durchführung der Umgehung einer Bundesstraße erheblich vereinfacht habe. Zur Verfolgung dieses Ziels kann jedoch nicht auf die Regelung in § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BauGB zurückgegriffen werden.

Randnummer 6

Dieses Ergebnis wird durch die Gesetzgebungsgeschichte, auf die bereits das Verwaltungsgericht (UA S. 5 f. = BauR 2008, 960 = BRS 73 Nr. 117) und der Verwaltungsgerichtshof (UA S. 15 = VBIBW 2009, 470 = BauR 2010, 71) Bezug genommen haben, und durch systematische Überlegungen bestätigt. Das jetzt in § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BauGB geregelte Vorkaufsrecht wurde durch das Wohnungsbau-Erleichterungsgesetz/BauGB-Maßnahmengesetz 1990 eingeführt und später in das BauGB übernommen (vgl. Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, Bd. 2, Stand Oktober 2009, Rn. 9 f. zu § 24 BauGB). Mit ihm sollte die Vorbereitung und Durchführung von Wohnbauvorhaben in Gebieten, die die Gemeinde durch Bebauungspläne entwickeln will, erleichtert werden (BTDrucks 11/6508 S. 11). Weitergehende Vorschläge (vgl. die Stellungnahme des Bundesrats BTDrucks 12/4208 S. 7 und den Antrag des Bundesrats BTDrucks 13/7886 S. 5 <unter Hinweis auf Gewerbeflächen>), ein umfassendes Vorkaufsrecht auch zu Zwecken der Baulandbevorratung zu schaffen, haben sich nicht durchgesetzt (Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses BTDrucks 13/8019).

Randnummer 7

Die enge Verknüpfung des Vorkaufsrechts an das jeweilige städtebauliche Ziel, hier die Vorbereitung und Schaffung von Wohnungsbau, wird auch durch die Regelungen in § 26 Nr. 4 BauGB und § 27 BauGB bestätigt. Danach ist die Ausübung des Vorkaufsrechts ausgeschlossen, wenn das Grundstück bereits entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans oder den Zielen und Zwecken der städtebaulichen Maßnahme bebaut ist; der Käufer kann die Ausübung des Vorkaufsrechts ferner abwenden, wenn er in der Lage ist, das Grundstück binnen angemessener Frist nach den baurechtlichen Vorschriften zu nutzen. Diese Einschränkungen des Vorkaufsrechts in §§ 26 und 27 BauGB bilden auch einen Maßstab, der für die Auslegung von § 24 Abs. 3 Satz 1 BauGB heranzuziehen ist (Beschluss vom 29. Juni 1993 -

BVerwG 4 B 100.93 - Buchholz 406.11 § 25 BauGB Nr. 1 = NVwZ 1994, 284). Sie verdeutlichen, 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 Gebrauch zu machen, wenn das städtebauliche Ziel auch unter Mitwirkung eines bauwilligen Grundstückseigentümers erreicht werden kann. Bei der Ermessensausübung ist entsprechend gewichtigen Belangen des Betroffenen ebenfalls Rechnung zu tragen (Beschluss vom 26. April 1993 - BVerwG 4 B 31.93 - Buchholz 310 § 113 VwGO Nr. 255 S. 105 = NVwZ 1994, 282). An diesen Maßstäben hat sich auch die Beantwortung der Frage zu orientieren, in welchen Fällen das Vorkaufsrecht ausgeübt werden darf, um Tauschland zu erwerben.

Randnummer 8

Auch in zeitlicher Hinsicht unterliegt die Ausübung des Vorkaufsrechts Grenzen. Das öffentliche Wohl rechtfertigt die Inanspruchnahme des Grundstückseigentümers nur dann, wenn die Gemeinde alsbald diejenigen (weiteren) Schritte vornimmt, die erforderlich sind, um das städtebauliche Ziel, Wohnbauland bereit zu stellen, zu verwirklichen. Der Gesetzgeber hat die Befugnisse der Gemeinden erweitert, damit diese einem akuten Wohnraummangel begegnen können. Im Regelfall wird dies die alsbaldige Aufstellung eines entsprechenden Bebauungsplans gebieten (vgl. hierzu Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, Bd. 2, Stand Oktober 2009, Rn. 77 zu § 24 BauGB; Paetow, in: Berliner Kommentar, BauGB, Bd. 1, Stand November 2009, Rn. 27 zu § 24 BauGB; Roos, in: Brügelmann, BauGB, Bd. 2, Stand Oktober 2009, Rn. 71a zu § 24 BauGB). Ob und inwieweit auch andere Vorbereitungsmaßnahmen in diesem Zusammenhang geeignet sind, die ernsthafte Verfolgung der vom Gesetzgeber angestrebten Ziele zu belegen, bedarf vorliegend keiner Klärung. Denn hierfür ist nach den Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs nichts ersichtlich.

Randnummer 9

Dem steht auch die Regelung in § 24 Abs. 1 Satz 3 BauGB nicht entgegen. Danach darf das Vorkaufsrecht bereits ausgeübt werden, wenn die Gemeinde den Beschluss gefasst und ortsüblich bekannt gemacht hat, einen Flächennutzungsplan aufzustellen, zu ändern oder zu ergänzen und wenn nach dem Stand der Planungsarbeiten anzunehmen ist, dass der künftige Flächennutzungsplan eine solche Nutzung darstellen wird. Denn dies ändert nichts daran, dass die Gemeinde von der Ausübungsbefugnis nur Gebrauch machen darf, wenn sie die alsbaldige Schaffung von Wohnbauland anstrebt. Allerdings ist dem Umstand Rechnung zu tragen, dass weitere Verfahrensschritte erforderlich sind, die eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen. Welcher Zeitraum als angemessen anzusehen ist, kann dahingestellt bleiben. Denn

jedenfalls in einem Fall, in dem wie vorliegend die Planungsvorstellungen der (nicht identischen) Trägerin der Flächennutzungsplanung und der Trägerin der Bauleitplanung noch völlig unbestimmt sind und erst langfristig mit einer Überplanung gerechnet werden kann, rechtfertigt das Wohl der Allgemeinheit nicht die Ausübung des Vorkaufsrechts nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BauGB.

Impressum

ASJ-Bezirksvorstand Hessen-Nord
Vorsitzender: Mathias Metzner

Kontakt

ASJ Hessen-Nord
Wilhelm-Pfannkuch-Haus
Humboldtstr. 8 A
34117 Kassel

arnd.eisner@spd.de
Tel. 0561-70010 23