

### **Leitsatz**

**Das Vorkaufsrecht darf nur ausgeübt werden, wenn das Wohl der Allgemeinheit das rechtfertigt (§ 25 Abs. 2 Satz 1, § 24 Abs. 3 Satz 1 BauGB), es also zur Erreichung des hinreichend konkretisierten städtebaulichen Sicherungszwecks der Satzung über das besondere Vorkaufsrecht erforderlich ist; Erwägungen, die über die mit der Satzung verfolgten Ziele hinausgehen, rechtfertigen nicht die Ausübung des Vorkaufsrechts.**

### **Aus den Gründen**

Die zulässige Berufung ist unbegründet. Die zulässige Klage ist begründet.

Der auf die §§ 28 Abs. 2 Satz 1 und 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB gestützte Bescheid der Beklagten vom 10. Dezember 2012 zur Ausübung des Vorkaufsrechts (...) ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

Der Bescheid weist allerdings keine formellen Mängel auf. (...)

Der Bescheid ist aber materiell rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten.

Dabei kann offenbleiben, ob die für die Ausübung des besonderen Vorkaufsrechts erforderliche, auf § 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB gestützte Satzung der Beklagten über ein besonderes Vorkaufsrecht für den Ortsteil U.-T. wirksam ist. ...

Das Vorkaufsrecht darf nur ausgeübt werden, wenn das Wohl der Allgemeinheit dies rechtfertigt (§ 25 Abs. 2 Satz 1, § 24 Abs. 3 Satz 1 BauGB), es also zur Erreichung des hinreichend konkretisierten städtebaulichen Sicherungszwecks der Satzung erforderlich ist. Demgemäß ist nach § 26 Nr. 4 BauGB die Ausübung des Vorkaufsrechts unter anderem ausgeschlossen, wenn das Grundstück entsprechend den Zielen und Zwecken der städtebaulichen Maßnahme bebaut ist und genutzt wird. (Vgl. OVG NRW, Urteil vom 7. November 2005 10 D 96/03.NE.)

Hier rechtfertigen die städtebaulichen Erwägungen, die der Satzung zugrunde lagen, nicht die Ausübung des Vorkaufsrechts. In der Begründung der Satzung heißt es unter anderem:

„Die Sicherung eines wohnungsnahen und vielfältigen Angebotes ist aus heutiger Sicht gefährdet. Insbesondere der eigentliche Ortskern entlang der Hauptstraße (...) weist nach wie vor erhebliche städtebauliche Mängel wie schmale, schlecht nutzbare Grundstücke etc. auf. (...) Die Stadt beabsichtigt daher durch städtebauliche Maßnahmen Flächen im Ortskern und in den angrenzenden Bereichen zu aktivieren, Einzelhandel und Dienstleistungen in der Hauptstraße zu stärken sowie die Wohnnutzung in den angrenzenden Flächen zu verdichten. Auch im Sinne einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung und eines sparsamen Umgangs mit Grund und Boden soll die Innenentwicklung verstärkt werden.“

Das mit der Vorkaufssatzung danach verfolgte Ziel, erhebliche städtebauliche Mängel wie schmale, schlecht nutzbare Grundstücke zu beseitigen, trifft auf das 805 qm große, intensiv genutzte Grundstück nicht zu. Allein die bauliche Nutzung rückwärtiger Grundstücksflächen zu gewerblichen Zwecken stellt als solche in einem Mischgebiet, zumal wenn sie den Festsetzungen des maßgeblichen Bebauungsplans entspricht, für sich genommen keinen städtebaulichen Mangel dar. Ebenso wenig ist eine Aktivierung des bereits mischgebietskonform für Wohnen und Gewerbe genutzten Grundstücks erforderlich.

Auch das Ziel, die Wohnnutzung in den an die Hauptstraße angrenzenden Flächen zu verdichten, erfordert nicht die Ausübung des Vorkaufsrechts. Das Grundstück ist im straßennahen Bereich mit einem Wohngebäude bebaut. Dass die dort während der vormaligen Vermietung entstandenen Schäden durch den Kläger nach dem Erwerb des Grundstücks nicht beseitigt würden, ist weder erkennbar noch ein Grund für die Beklagte gewesen, das Vorkaufsrecht auszuüben.

Das belegt auch die im Beschlussentwurf vom 5. November 2012 geäußerte Einschätzung der Verwaltung, wonach kein Neuordnungsbedarf für das Grundstück bestehe. Es gebe dort weder einen gravierenden städtebaulichen Mangel noch erfordere akuter Wohnraummangel eine baldmögliche Aktivierung des Grundstücks für eine Wohnbebauung.

Auch wenn § 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB eine geordnete Planung und Entwicklung langfristig absichern soll und zum Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses förmlich konkretisierte Planungsvorstellungen noch nicht nötig sind, belegt der Umstand, dass der Rat über einen Zeitraum von mehr als zwölf Jahren nach Erlass der Satzung für das Grundstück keine Schritte zur Umsetzung städtebaulicher Vorstellungen unternommen hat, gleichwohl, dass die mit der Satzung verfolgten Ziele der Stärkung des Einzelhandels und der Verdichtung der Wohnnutzung die Ausübung des Vorkaufsrechts nicht erfordern.

Daher braucht nicht entschieden zu werden, ob die 6. Änderung des Bebauungsplans, durch welche die überbaubare Grundstücksfläche des Grundstücks entgegen dem in der Satzung verlautbarten Ziel der Verdichtung der Bebauung gegenüber der Fassung der 5. Änderung etwa halbiert und die vorhandene Bebauung weitgehend auf den Bestand gesetzt worden ist, wirksam ist.

Im Übrigen ist der Bescheid auch ermessensfehlerhaft. Die im Ermessen der Gemeinde liegende Ausübung des Vorkaufsrechts muss nicht nur dem Wohl der Allgemeinheit dienen, sondern auch den gewichtigen Belangen der Betroffenen Rechnung tragen. (Vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 26. April 1993 4 B 31.93, juris, Rn. 37, und vom 25. Januar 2010 4 B 53.09, juris, Rn. 7.)

Zweck des von der Beklagten beabsichtigten Grunderwerbs ist vielmehr ausweislich des Bescheids die Realisierung einer „angemessenen Bautiefe“ am Blockrand unter Verzicht auf eine rückwärtige, über eine Tiefgarage hinausgehende Bebauung. Die auf dem Grundstück und den angrenzenden Grundstücken bestehende Gemengelage aus Wohnnutzung und rückwärtiger gewerblicher Nutzung solle nicht verfestigt werden.

Diese Erwägungen rechtfertigen nicht die Ausübung des Vorkaufsrechts, da sie über die mit der Satzung verfolgten Ziele hinausgehen. Die in der Begründung zur Satzung genannten städtebaulichen Mängel sind durch die rückwärtige gewerbliche Nutzung des Grundstücks nicht gegeben. Das Grundstück wird vielmehr in Übereinstimmung mit der dafür im Bebauungsplan getroffenen Festsetzung Mischgebiet genutzt. Dass diese Nutzung unverträgliche Wirkungen gegenüber der auf den angrenzenden Grundstücken ausgeübten Wohnnutzung hätte oder einer Ausweitung der dortigen Wohnbebauung abträglich wäre, ist weder vorgetragen noch ersichtlich. Eine „Gemengelage“ aus das Wohnen nicht wesentlich störender gewerblicher Nutzung und Wohnnutzung, die die Beklagte nach der Begründung des Bescheides offenbar als städtebaulichen Missstand versteht, bestimmt gerade den Charakter eines Mischgebiets, das der Bebauungsplan auch in der Fassung des 6. Änderung festsetzt. Die derzeitige rückwärtige Nutzung schließt auch eine Vergrößerung der im straßennahen Bereich des Grundstücks genehmigten Wohnnutzung nicht aus. Sie steht einer Anpassung der straßennahen Wohnbebauung an die Bautiefe der auf den Grundstücken [...] straßennah vorhandenen Wohnbebauung nicht entgegen.

Als den die Ausübung des Vorkaufsrechts rechtfertigenden öffentlichen Belang hat die Beklagte die Verhinderung einer städtebaulich nicht gewollten Verfestigung der Gemengelage aus Wohnnutzung und Gewerbe auf dem Grundstück genannt. Städtebauliches Ziel sei die Realisierung einer angemessenen Bautiefe am Blockrand unter Verzicht auf eine rückwärtige, über die Errichtung einer Tiefgarage hinausgehende Bebauung.

Mit dieser Begründung zeigt die Beklagte nicht auf, dass eine Ausweitung der Wohnnutzung auf dem Grundstück angesichts der örtlichen Wohnraumsituation von solchem öffentlichen Gewicht wäre, dass sie die Beseitigung der rückwärtigen, hinsichtlich der Nutzungsart nach wie vor bebauungsplankonform genutzten Gewerberäume rechtfertigen würde. Dass diese Nutzung unverträgliche Wirkungen gegenüber der umliegenden Wohnnutzung hätte oder einer Ausweitung der dortigen Wohnbebauung abträglich wäre, ist wie erwähnt weder substantiiert vorgetragen noch ersichtlich. Zudem steht die Begründung – wie oben bereits angesprochen – im Widerspruch zu der im Bebauungsplan getroffenen Festsetzung eines Mischgebiets.

Etwas anderes folgt auch nicht daraus, dass zum Zeitpunkt der Ausübung des Vorkaufsrechts der Aufstellungsbeschluss für die 6. Änderung des Bebauungsplans gefasst worden war, nach dessen geplanten Festsetzungen sich die auf dem Grundstück aufstehende, gewerblich genutzte Halle außerhalb der überbaubaren Grundstücksfläche befunden hätte.

Nach § 1 Abs. 6 Nr. 8 Buchstabe a) BauGB sind bei der Bauleitplanung die Belange der Wirtschaft, auch ihrer mittelständischen Struktur, zu berücksichtigen. Das bedeutet, dass die Erhaltung und

Absicherung vorhandener Gewerbebetriebe bei der Überplanung ein erhebliches Gewicht hat. (Vgl. OVG NRW, Urteil vom 19. Mai 2015 – 10 D 62/12.NE, juris, Rn. 47.)

Entsprechendes gilt für die Ermessensausübung bei der Entscheidung über die Ausübung eines auf § 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB beruhenden Vorkaufsrechts, welches der Realisierung einer Bauleitplanung dient, die auf die Beseitigung einer ausgeübten gewerblichen Nutzung gerichtet ist.

Es ist nicht erkennbar, dass die Beklagte sich hinreichend mit den gewichtigen wirtschaftlichen Belangen des Klägers in Form einer Fortführung seiner gewerblichen Tätigkeit auf dem Grundstück auseinandergesetzt hat. Die Erwägung, der Kläger sei als Mieter insoweit geschützt, als die Beklagte den mit ihm bestehenden Mietvertrag übernehmen müsse, verkürzt den Sachverhalt und bewirkt keinen effektiven Schutz dieser Belange. Denn die Beklagte beabsichtigt ausweislich der Begründung der 6. Änderung des Bebauungsplans nach dem Erwerb des Grundstücks die dort vorhandene rückwärtige Bebauung baldmöglichst zu beseitigen, sodass das auf dem Mietvertrag beruhende Nutzungsrecht des Klägers zeitnah faktisch ins Leere liefe und seine gewerbliche Betätigung nicht unerheblich beeinträchtigt würde. Eine Ausübung des Vorkaufsrechts ohne eine zeitnahe Perspektive zur Umsetzung des damit verfolgten Zwecks wäre auch nicht verhältnismäßig. (Vgl. BVerwG, Beschluss vom 25. Januar 2010 – 4 B 53.09, juris, Rn. 8.)

Zudem verkennt die Beklagte im Rahmen ihrer Ermessensausübung die Bedeutung des Verhältnismäßigkeitsmaßstabs. Sie begründet die Ausübung des Vorkaufsrechts mit dem Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen, nämlich dass die Maßnahme dem Wohl der Allgemeinheit diene, prüft aber nicht, ob ein milderes Mittel zur Erreichung ihrer städtebaulichen Ziele in Betracht kommt.

Auch die zur Sicherstellung der Angemessenheit der hoheitlichen Maßnahme gebotene Abwägung der öffentlichen Belange mit den privaten Belangen des Klägers und des Beigeladenen lässt sich dem Bescheid nicht entnehmen. Insoweit heißt es dort, die Ausübung des Vorkaufsrechts sei angemessen, wenn ein milderes Mittel keinen Erfolg verspreche oder erfolglos sei. Allein der Umstand, dass ein freihändiger Erwerb im Sommer 2012 nicht in Betracht gekommen sein mag, begründet für sich genommen nicht die Angemessenheit des Eingriffs in die vertragliche Privatautonomie des Klägers und des Beigeladenen und die damit beabsichtigte Beseitigung der derzeitigen gewerblichen Nutzung des Grundstücks.