



# **BUNDESVERWALTUNGSGERICHT**

## **BESCHLUSS**

BVerwG 4 B 53.09  
VGH 5 S 574/08

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
am 25. Januar 2010  
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Rubel,  
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Jannasch und  
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Bumke

beschlossen:

Die Beschwerde der Beklagten gegen die Nichtzulassung  
der Revision in dem Urteil des Verwaltungsgerichtshofs  
Baden-Württemberg vom 25. Juni 2009 wird zurückgewie-  
sen.

Die Beklagte trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens  
mit Ausnahme der außergerichtlichen Kosten der Beige-  
ladenen, die diese selbst trägt.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Beschwer-  
deverfahren auf 5 000 € festgesetzt.

#### G r ü n d e :

- 1 Die auf den Zulassungsgrund des § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO gestützte Be-  
schwerde bleibt ohne Erfolg.
  
- 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?

- 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 einschließlich 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.
  
- 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.

- 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 Grundstücken 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.
- 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).

- 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.

- 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.
- 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 gerech-

net werden kann, rechtfertigt das Wohl der Allgemeinheit nicht die Ausübung des Vorkaufsrechts nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BauGB.

- 10 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 und § 162 Abs. 3 VwGO, die Streitwertfestsetzung auf § 47 Abs. 1 und 3, § 52 Abs. 2 GKG.

Prof. Dr. Rubel

Dr. Jannasch

Dr. Bumke

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Bauplanungsrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

BauGB § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5, § 24 Abs. 3 Satz 1

Stichworte:

Vorkaufsrecht; Wohl der Allgemeinheit; Flächennutzungsplan; Wohnungsbau.

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 und erkennbar ist, dass die Gemeinde alsbald diejenigen Schritte vornehmen wird, die erforderlich sind, um das städtebauliche Ziel zu verwirklichen.

Beschluss des 4. Senats vom 25. Januar 2010 - BVerwG 4 B 53.09

- I. VG Karlsruhe vom 24.01.2008 - Az.: VG 2 K 2600/07 -
- II. VGH Mannheim vom 25.06.2009 - Az.: VGH 5 S 574/08 -