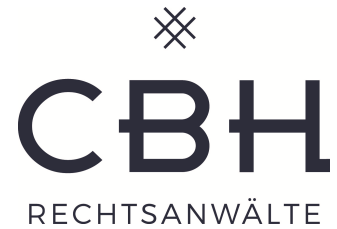


Gefördert durch:



Bundesministerium
für Wirtschaft
und Klimaschutz

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages



KÖLN
BERLIN
BRÜSSEL
MÜNCHEN
HAMBURG

Studie zur Baulandmobilisierung für Gewerbe und Industrie

Baustein 1: Instrumentenkasten Baulandmobilisierung für Gewerbe und Industrie

Auftraggeber:
IHK Initiative Rheinland (GbR)
c/o IHK Düsseldorf
Ernst-Schneider-Platz 1
40212 Düsseldorf

Auftragnehmer:
Rechtsanwälte Dr. Jochen Hentschel, Dr. Tassilo Schiffer, Dr. Cornelia Wellens,
Franziska Anneken
CBH Rechtsanwälte

CBH Rechtsanwälte PartG mbB
Amtsgericht Essen PR 3164

Habsburgerring 24 | 50674 Köln
T +49 221 95 190-0
koeln@cbh.de | www.cbh.de

INHALTSVERZEICHNIS

A.	Einleitung	1
B.	Zusammenfassung	1
I.	Überblick und strategische Empfehlungen	1
II.	Zusammenfassende Darstellung der betrachteten Instrumente und der Untersuchungsergebnisse	3
C.	Einsatz von Vorkaufsrechten.....	10
I.	Vorkaufsrechte des BauGB.....	10
II.	Anwendbarkeit der Vorkaufsrechte des BauGB auf unbebaute Flächen im Außenbereich	13
1.	Vorkaufsrecht in Umlegungsgebieten	14
a)	Beschreibung des Instruments und seiner Rechtsgrundlagen	14
b)	Voraussetzungen und Grenzen für die Anwendung bei der Baulandmobilisierung für Gewerbe und Industrie	15
2.	Vorkaufsrecht in Sanierungsgebieten	15
a)	Beschreibung des Instruments und seiner Rechtsgrundlagen	15
b)	Voraussetzungen und Grenzen für die Anwendung bei der Baulandmobilisierung für Gewerbe und Industrie	17
3.	Vorkaufsrecht in städtebaulichen Entwicklungsbereichen	18
a)	Beschreibung des Instruments und seiner Rechtsgrundlagen	18
b)	Voraussetzungen und Grenzen für die Anwendung bei der Baulandmobilisierung für Gewerbe und Industrie	19
4.	Vorkaufsrecht in Gebieten mit Stadtumbausicherungssatzung	19
a)	Beschreibung des Instruments und seiner Rechtsgrundlagen	19
b)	Voraussetzungen und Grenzen für die Anwendung bei der Baulandmobilisierung für Gewerbe und Industrie	20
5.	Vorkaufsrecht im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung	21
a)	Beschreibung des Instruments und seiner Rechtsgrundlagen	21
b)	Voraussetzungen und Grenzen für die Anwendung bei der Baulandmobilisierung für Gewerbe und Industrie	22
6.	Satzungsvorkaufsrecht nach § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB.....	23
a)	Beschreibung des Instruments und seiner Rechtsgrundlagen	23
b)	Voraussetzungen und Grenzen für die Anwendung bei der Baulandmobilisierung für Gewerbe und Industrie	27
c)	Vor- und Nachteile.....	28
d)	Praktische Hinweise für eine erfolgreiche und rechtssichere Umsetzung	28
e)	Best Practice-Beispiele.....	31
III.	Vorkaufsrechte in Spezialgesetzen	35
1.	Siedlungsrechtliches Vorkaufsrecht.....	35

a)	Beschreibung des Instruments und seiner Rechtsgrundlagen	35
b)	Voraussetzungen und Grenzen für die Anwendung bei der Baulandmobilisierung für Gewerbe und Industrie	36
2.	Denkmalschutzrechtliches Vorkaufsrecht	37
a)	Beschreibung des Instruments und seiner Rechtsgrundlagen	37
b)	Voraussetzungen und Grenzen für die Anwendung bei der Baulandmobilisierung für Gewerbe und Industrie	38
3.	Naturschutzrechtliches Vorkaufsrecht.....	38
a)	Beschreibung des Instruments und seiner Rechtsgrundlagen	38
b)	Voraussetzungen und Grenzen für die Anwendung bei der Baulandmobilisierung für Gewerbe und Industrie	39
4.	Wasserrechtliches Vorkaufsrecht.....	40
a)	Beschreibung des Instruments und seiner Rechtsgrundlagen	40
b)	Voraussetzungen und Grenzen für die Anwendung bei der Baulandmobilisierung für Gewerbe und Industrie	41
5.	Straßen- und eisenbahnrechtliches Vorkaufsrecht.....	42
a)	Beschreibung des Instruments und seiner Rechtsgrundlagen	42
b)	Voraussetzungen und Grenzen für die Anwendung bei der Baulandmobilisierung für Gewerbe und Industrie	43
D.	Erbbaurecht	43
I.	Beschreibung des Instruments und seiner Rechtsgrundlagen.....	43
II.	Voraussetzungen und Grenzen für die Anwendung bei der Baulandmobilisierung für Gewerbe und Industrie	44
III.	Vor- und Nachteile des Instruments.....	45
IV.	Praktische Hinweise für eine erfolgreiche und rechtssichere Umsetzung	45
V.	Best Practice-Beispiele und Ansprechpartner	46
E.	Umlegung.....	46
I.	Beschreibung des Instruments und seiner Rechtsgrundlagen.....	46
II.	Voraussetzungen und Grenzen für die Anwendung bei der Baulandmobilisierung für Gewerbe und Industrie	47
F.	Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme.....	47
I.	Beschreibung des Instruments und seiner Rechtsgrundlagen.....	48
1.	Allgemein.....	48
2.	Anwendungsbereich	49
II.	Voraussetzungen und Grenzen für die Anwendung bei der Baulandmobilisierung für Gewerbe und Industrie	50
III.	Vor- und Nachteile des Instruments.....	53
IV.	Praktische Hinweise für eine erfolgreiche und rechtssichere Umsetzung	54
G.	Baugebot.....	54

I.	Beschreibung des Instruments und seiner Rechtsgrundlagen.....	54
II.	Voraussetzungen und Grenzen für die Anwendung bei der Baulandmobilisierung für Gewerbe und Industrie	54
III.	Vor- und Nachteile des Instruments.....	55
H.	Grundabtretungsverfahren	55
I.	Beschreibung des Instruments und seiner Rechtsgrundlagen.....	55
II.	Voraussetzungen und Grenzen für die Anwendung bei der Baulandmobilisierung für Gewerbe und Industrie	56
I.	Strukturförderinstrumente im Rheinischen Revier	57
I.	Förderangebot nachhaltige Wirtschaftsflächen	57
1.	Grundlage: Rahmenrichtlinie zur Umsetzung des Investitionsgesetzes Kohleregion (InvKG) in Nordrhein-Westfalen	57
2.	Beschreibung des Instruments und seiner Rechtsgrundlagen	59
3.	Voraussetzungen und Grenzen für die Anwendung bei der Baulandmobilisierung für Gewerbe und Industrie.....	62
II.	Institutionelle Unterstützung für Kommunen bei der Baulandmobilisierung für Gewerbe und Industrie	63
J.	Fazit	64

A. Einleitung

Im Rheinischen Revier wird der Umbau der Wirtschaftsstruktur derzeit vorbereitet. Jedoch ist die Verfügbarkeit von Gewerbe- und Industrieflächen trotz entsprechender Flächendarstellungen in Regional- und Flächennutzungsplänen mangelhaft. Ein zentrales Problem ist dabei die Verfügungsmacht über die Grundstücke. Die fehlende Verkaufsbereitschaft der Eigentümer landwirtschaftlich genutzter Flächen stellt für die Kommunen in manchen Fällen ein Hemmnis bei der Realisierung von Gewerbe- und Industrieflächen dar. Die Kommunen sind daher gefordert, die verfügbaren Instrumente zur Baulandmobilisierung für Flächen, die für gewerbliche und industrielle Nutzung infrage kommen, zu nutzen.

Die vorliegende Darstellung untersucht verschiedene Instrumente dahingehend, ob sie sich für die Mobilisierung von Außenbereichsflächen als Bauland für Gewerbe- und Industriebetriebe eignen könnten. Die Zusammenstellung der Instrumente soll Handlungsmöglichkeiten für Kommunen aufzeigen.

B. Zusammenfassung

I. Überblick und strategische Empfehlungen

Die Untersuchung widmet sich der Frage, mit welchen Instrumenten unbebaute Flächen im Außenbereich für eine gewerbliche oder industrielle Entwicklung mobilisiert werden können. Überprüft werden sowohl klassische Instrumente des BauGB als auch verschiedene spezialgesetzliche Regelungen und flankierende Fördermöglichkeiten. Planerische Instrumente wie Regional- oder Bauleitplanung werden hingegen nicht betrachtet.

Im Ergebnis macht die Untersuchung deutlich, dass die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen nicht breit gestreut sind. Für die Mobilisierung von Außenbereichsflächen kommen das besondere Satzungsverkaufsrecht und in Ausnahmefällen die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme in Betracht.

Das besondere Satzungsverkaufsrecht ermöglicht es Gemeinden, per Satzung Verkaufsrechte für Grundstücke festzulegen, die für städtebauliche Maßnahmen vorgesehen sind. Es ist flexibel einsetzbar, da weder bestimmte Nutzungsarten noch formelle Planungen vorausgesetzt werden. Allerdings

greift es nur im Falle eines Verkaufs und bietet daher keine Lösung bei verkaufsunwilligen Eigentümern.

Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme ist ein weitreichendes Instrument, das der Gemeinde auch gegen den Willen von Eigentümern ermöglicht, Gebiete neu zu entwickeln oder umzuwandeln, und dabei über die klassische Bauleitplanung hinausgehende Befugnisse einschließlich Enteignungen eröffnet. Ihre Anwendung ist jedoch an hohe rechtliche Hürden gebunden. Etwa muss das betreffende Gebiet eine besondere städtebauliche Bedeutung haben. Auch gehen mildere Instrumente vor.

Vor diesem Hintergrund sollten die Kommunen ihre Handlungsmöglichkeiten nicht allein in den engen Grenzen der rechtlich normierten Instrumente suchen, sondern zugleich eine vorausschauende und strategische Boden- und Flächenpolitik betreiben, die weitere Ansatzpunkte für eine wirksame Flächenmobilisierung eröffnet.

Ein zentraler Baustein ist dabei die Ausweisung einer möglichst breiten Flächenkulisse für gewerbliche Nutzungen im Regionalplan. Je größer die Auswahl potenzieller Standorte ist, desto eher können Kommunen auf verkaufsbereite Eigentümer treffen, ihre Handlungsspielräume sichern und langfristige Entwicklungsmöglichkeiten offenhalten.

Ein weiterer Schlüssel ist die aktive Flächenbevorratung. So lassen sich mittel- und langfristige Standortoptionen bewahren und Entwicklungsperspektiven eröffnen.

Darüber hinaus ist auch ein bewusster Umgang mit gewerblichen Brach- und Konversionsflächen bedeutsam. Diese sollten konsequent als Standortpotenziale für Industrie und Gewerbe gesichert werden. Denn gerade diese Flächen bieten durch bestehende Infrastrukturen und immissionsschutzrechtliche Freiräume besondere Chancen für eine erneute gewerbliche Nutzung, die nicht vorschnell zugunsten des Wohnungsbaus aufgegeben werden sollten. Auch wenn angesichts der hohen Nachfrage nach Wohnflächen erheblicher politischer Druck besteht, gilt es hier, den langfristigen Interessen der kommunalen Wirtschafts- und Standortentwicklung gerecht zu werden.

II. Zusammenfassende Darstellung der betrachteten Instrumente und der Untersuchungsergebnisse

Im Zentrum der Betrachtung stehen zunächst die gemeindlichen Vorkaufsrechte nach §§ 24 und 25 BauGB. Darüber hinaus werden auch spezialgesetzliche Vorkaufsrechte in die Analyse einbezogen. Ergänzend werden weitere Instrumente geprüft, nämlich aus der Bodenordnung (Umlegung), der Stadtentwicklung (städtebauliche Entwicklungsmaßnahme), den bauplanungsrechtlichen Geboten (Baugebot), dem Enteignungsrecht (Grundabtretung nach §§ 79 ff. BBergG) sowie das Erbbaurecht als zivilrechtliches Gestaltungsinstrument. Schließlich finden auch außerrechtliche Instrumente wie Förderprogramme im Rahmen des Strukturwandels Beachtung, die insbesondere im Rheinischen Revier eine Rolle spielen können.

Dabei werden die untersuchten Instrumente nicht im Sinne einer rechtlichen Kommentierung, sondern mit Blick auf ihre Voraussetzungen, ihre Grenzen für den Einsatz zur Baulandmobilisierung für Gewerbe und Industrie sowie ihre Vor- und Nachteile beschrieben. Ergänzend finden sich praktische Hinweise für eine rechtssichere Anwendung sowie Beispiele aus der Praxis, sofern ein Instrument zur Sicherung von Außenbereichsflächen für Gewerbe und Industrie in Betracht kommt.

Das Ergebnis der Prüfung zeigt, dass nur ein Teil dieser Instrumente tatsächlich für die Mobilisierung von Außenbereichsflächen für Gewerbe und Industrie geeignet ist.

- Besonders hervorzuheben ist das besondere **Satzungsvorkaufsrecht nach § 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB**. Dieses Instrument erlaubt es den Gemeinden, durch Satzung Vorkaufsrechte für bestimmte Grundstücke festzulegen, wenn diese Flächen für städtebauliche Maßnahmen vorgesehen sind. Das Vorkaufsrecht besteht folglich nicht bereits kraft Gesetzes, sondern erfordert eine wirksame gemeindliche Vorkaufssatzung. Dabei wird die Funktion des Vorkaufsrechts als Instrument des vorsorgenden Grunderwerbs besonders deutlich: Die Gemeinde kann Grundstücke bereits im Frühstadium städtebaulicher Planungen erwerben und sich so langfristig Handlungsspielräume sichern.

Das Instrument zeichnet sich durch einen breiten Anwendungsbereich aus, da es nicht auf bestimmte Nutzungsarten beschränkt ist. Es setzt also keinen vordefinierten Nutzungszweck – etwa den Wohnungsbau – voraus. Damit können auch Flächen in den Anwendungsbereich einbezogen werden, die für eine gewerbliche oder industrielle Nutzung vorgesehen sind. Gleichzeitig ist es – anders als viele allgemeine Vorkaufsrechte – auch im Außenbereich einsetzbar, was seine besondere Bedeutung für die Mobilisierung von Außenbereichsflächen unterstreicht.

Das Satzungsverkaufsrecht setzt voraus, dass die Gemeinde eine städtebauliche Maßnahme in Betracht zieht. Der Begriff der städtebaulichen Maßnahme ist weit gefasst und umfasst alle Schritte mit städtebaulichem Bezug, die der Umsetzung kommunaler Planungsziele dienen und rechtlich im Rahmen von Bauleitplanung und Städtebaurecht zulässig sind. Eine verbindliche Planung oder Einleitung ist nicht erforderlich – es genügt, dass ernsthafte Anhaltspunkte für die Absicht der Gemeinde bestehen, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen. Die Planungsvorstellungen müssen auch nicht aus einem förmlichen Verfahren stammen. Auch informelle Planungen können genügen, unabhängig von ihrer rechtlichen Qualität. Für eine erfolgreiche und rechtssichere Anwendung ist entscheidend, dass die Gemeinde die Absicht einer städtebaulichen Maßnahme hinreichend konkretisiert hat. Ein bloß unverbindliches Erwägen genügt nicht, es reicht jedoch aus, wenn die Planungsabsichten so weit verdichtet sind, dass der Grunderwerb zur Sicherung der Flächen bei vernünftiger Betrachtung sinnvoll erscheint.

Gleichwohl ist das Satzungsverkaufsrecht wie jedes Vorkaufsrecht auf konkrete Verkaufsfälle beschränkt und hilft daher nicht, wenn der Eigentümer nicht verkaufsbereit ist.

- Im Einzelfall kann die **städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (§§ 165 ff. BauGB)** einen geeigneten Ansatz bieten. Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme ist ein besonders weitreichendes Instrument des besonderen Städtebaurechts. Sie ermöglicht der Gemeinde die Neuentwicklung oder grundlegende Umentwicklung von Gebieten

auch gegen den Willen der Eigentümer und eröffnet Befugnisse, die über die klassische Bauleitplanung hinausgehen. Kern ist, dass die Gemeinde möglichst alle Grundstücke im Entwicklungsbereich erwirbt und sie nach Durchführung der Maßnahme – soweit nicht für öffentliche Zwecke benötigt – wieder veräußert. Eine Entwicklungssatzung ermöglicht dabei auch Enteignungen im städtebaulichen Entwicklungsbereich ohne Bebauungsplan, wobei Eigentümer nur den Anfangswert ihres Grundstücks ohne Aussicht auf die Durchführung einer Entwicklungsmaßnahme entschädigt erhalten.

Die Anwendung hat jedoch hohe Hürden: Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme setzt voraus, dass ihre Vorbereitung und zügige Durchführung im öffentlichen Interesse liegt und dass das Gebiet für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung der Gemeinde oder für die Entwicklung von Region oder Land besondere Bedeutung hat. Sie darf nur angewendet werden, wenn die angestrebten Ziele nicht auf kooperativem Weg, etwa durch städtebauliche Verträge, erreicht werden können oder wenn Eigentümer nicht bereit sind, ihre Flächen zum Anfangswert zu veräußern. Zudem muss eine zügige Durchführung innerhalb eines absehbaren Zeitraums gewährleistet sein. Schließlich darf die Entwicklungsmaßnahme nur eingesetzt werden, wenn mildere Instrumente nicht ausreichen, denn die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme ist nach dem Gesetz als ein Instrument für besonders gelagerte städtebauliche Situationen konzipiert, in denen die übrigen städtebaulichen Instrumente voraussichtlich nicht zum angestrebten Erfolg führen.

Die Vorteile des Instruments liegen in der zwangsweisen Zugriffsmöglichkeit auf Flächen und der relativ günstigen Entschädigungsregelung für die Gemeinde. Zudem hat eine städtebauliche Entwicklungssatzung zur Folge, dass der Gemeinde ein allgemeines **Vorkaufsrecht im städtebaulichen Entwicklungsbereich (§ 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3, 2. Alt. BauGB)** zusteht. Demgegenüber stehen erhebliche Eingriffe in Eigentumsrechte, die zu Widerständen und gerichtlichen Auseinandersetzungen führen können, sowie hohe Anforderungen an eine rechtssichere Ausgestaltung der Entwicklungssatzung.

Grundsätzlich kommt das Instrument der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme für bisher landwirtschaftlich genutzte Flächen im Außenbereich, die einer städtebaulichen Entwicklung zu gewerblichen Zwecken zugeführt werden sollen, in Betracht. Erforderlich ist jedoch eine Gesamtmaßnahme mit abgestimmten Einzelmaßnahmen (Maßnahmenbündel) in einem klar abgegrenzten Gebiet sowie ein qualifizierter städtebaulicher Handlungsbedarf, der aus Gründen des öffentlichen Interesses ein planmäßiges und aufeinander abgestimmtes Vorgehen im Sinne einer Gesamtmaßnahme erfordert. Da die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme kein Alltagsinstrument ist, darf sie nur auf Flächen mit besonderer Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung eingesetzt werden. Sie erfordert daher eine gewisse Größenordnung und herausgehobene städtebauliche Bedeutung. Je kleiner das Gebiet ist, desto höher muss seine Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung der Gemeinde sein, um den Einsatz des Instruments zu rechtfertigen.

- Das **Erbbaurecht (§§ 1 ff. ErbbauRG¹)** ermöglicht Grundstückseigentümern, ihr Land befristet zu überlassen, ohne das Eigentum aufzugeben. Es kann daher grundsätzlich dazu beitragen, auch ohne Verkauf Bauland für Gewerbe- und Industrieflächen im Außenbereich zu mobilisieren. Allerdings bleibt das Grundstück im Eigentum des Eigentümers; der Erbbaurechtsnehmer erwirbt keine Fläche, sondern lediglich ein befristetes Nutzungsrecht, so dass er auch keine langfristigen Steuerungsmöglichkeiten erhält. Das Instrument setzt die Kooperationsbereitschaft der Eigentümer voraus und ist folglich ein konsensorientiertes Instrument, das keine zwangsweise Mobilisierung von Flächen ermöglicht, aber in passenden Konstellationen eine tragfähige Lösung darstellen kann. Erfahrungsgemäß ist jedoch die Finanzierung für Erbbaurechtsnehmer erschwert.
- Ergänzend können auch **Förderangebote** im Rahmen des Strukturwandels, z.B. das Förderangebot „Nachhaltige Wirtschaftsflächen“ der

¹ Gesetz über das Erbbaurecht (Erbbaurechtsgesetz – ErbbauRG) vom 15.01.1919 (RGBl. S. 72, ber. S. 122) BGBl. III/FNA 403-6, zuletzt geändert durch Art. 4 Abs. 7 G zur Einführung eines Datenbankgrundbuchs vom 1.10.2013 (BGBl. I S. 3719).

Landesregierung NRW, dazu beitragen, den finanziellen Handlungsspielraum der Gemeinden beim Flächenankauf zu erweitern.

Die übrigen untersuchten Instrumente sind dagegen für die Mobilisierung von Außenbereichsflächen weitgehend ungeeignet.

- Dies betrifft insbesondere die **allgemeinen Vorkaufsrechte nach § 24 BauGB**, die überwiegend einen Bebauungsplan bzw. ein Gebiet nach §§ 30, 33 oder 34 BauGB oder die Bereitstellung von Wohnbauland voraussetzen und damit im Außenbereich keine Anwendung finden (§ 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 1, 6, 8 BauGB) oder für Gewerbe- und Industrielandentwicklungen ausscheiden (§ 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 und 7 BauGB).

In der Analyse wurden die Vorkaufsrechte in Umlegungsgebieten, Sanierungsgebieten, städtebaulichen Entwicklungsbereichen, in Gebieten mit Stadtumbausicherungssatzung sowie im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung mit folgenden Ergebnissen untersucht: Das Umlegungsvorkaufsrecht (§ 24 Abs. 1 Nr. 2 BauGB) ist für Außenbereichsflächen ungeeignet, da es zwingend einen Bebauungsplan oder die Voraussetzungen des § 34 BauGB erfordert. Das Sanierungsvorkaufsrecht (§ 24 Abs. 1 Nr. 3 BauGB, 1. Alt.) scheidet aus, weil landwirtschaftliche Flächen im Außenbereich regelmäßig keine städtebaulichen Missstände im Sinne des Sanierungsrechts darstellen und diese daher regelmäßig nicht in einem förmlich festgelegten Sanierungsgebiet liegen. Das Vorkaufsrecht in städtebaulichen Entwicklungsbereichen (§ 24 Abs. 1 Nr. 3 BauGB, 2. Alt.) könnte theoretisch zur Anwendung kommen, ist jedoch an das Vorliegen einer Entwicklungssatzung gebunden (vgl. vorstehende Ausführungen zur städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme). Das Stadtumbausicherungsvorkaufsrecht (§ 24 Abs. 1 Nr. 4, 1. Alt. BauGB) ist nicht einschlägig, weil ein städtebaulicher Funktionsverlust in Bezug auf landwirtschaftliche Flächen im Außenbereich regelmäßig nicht vorliegt, so dass diese Flächen regelmäßig nicht im Geltungsbereich einer Stadtumbausicherungssatzung liegen. Auch das Erhaltungsvorkaufsrecht (§ 24 Abs. 1 Nr. 4, 2. Alt. BauGB) ist nicht geeignet, da es in erster Linie auf den Schutz beste-

hender Bausubstanz abzielt und nicht zur Durchsetzung einer städtebaulich erwünschten Bebauung auf einem unbebauten Grundstück herangezogen werden kann.

Von den allgemeinen Vorkaufsrechten ist folglich nur dasjenige in städtebaulichen Entwicklungsbereichen grundsätzlich von Bedeutung. Alle anderen Vorkaufsrechte scheiden für die Mobilisierung von unbebauten Außenbereichsflächen zur Ansiedlung von Gewerbe und Industrie regelmäßig aus.

- Auch **spezialgesetzliche Vorkaufsrechte** wurden geprüft, darunter das siedlungsrechtliche Vorkaufsrecht (§ 4 Abs. 1 RSiedlG²), das denkmalschutzrechtliche Vorkaufsrecht (§ 31 Abs. 1 Satz 1 DSchG NRW³), das naturschutzrechtliche Vorkaufsrecht (§ 74 LNatSchG⁴ i. V. m. § 66 BNatSchG⁵), das wasserrechtliche Vorkaufsrecht (§ 99a WHG⁶), das straßenrechtliche Vorkaufsrecht (§ 40 Abs. 4 StrWG NRW⁷) sowie das eisenbahnrechtliche Vorkaufsrecht (§ 19 Abs. 3

² Reichssiedlungsgesetz vom 11.08.1919 (RGBl. S. 1429), zuletzt geändert durch Art. 8 Abs. 2 G zur Umsetzung der VerbraucherkreditRL, des zivilrechtlichen Teils der ZahlungsdiensteRL sowie zur Neuordnung der Vorschriften über das Widerrufs- und Rückgaberecht vom 29.07.2009 (BGBl. I S. 2355).

³ Nordrhein-westfälisches Denkmalschutzgesetz (Denkmalschutzgesetz – DSchG NRW) vom 13. April 2022 (GV. NRW. S. 662).

⁴ Gesetz zum Schutz der Natur in Nordrhein-Westfalen (Landesnatschutzgesetz – LNatSchG NRW) vom 21.07.2000 in der Fassung vom 15.11.2016 (GV. NRW. S. 568), zuletzt geändert durch Art. 3 Abs. 16 G zur Neuordnung von Landesoberbehörden und zur Anpassung von Rechtsvorschriften für die Geschäftsbereiche des MLV und des MUNV des Landes NRW vom 11.03.2025 (GV. NRW. S. 288).

⁵ Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG) vom 29.07.2009 (BGBl. I S. 2542), zuletzt geändert durch Art. 48 Viertes BürokratieentlastungsG vom 23.10.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 323).

⁶ Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz – WHG) vom 31.07.2009 (BGBl. I S. 2585), zuletzt geändert durch Art. 7 G zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich und zur Umsetzung der RL (EU) 2021/1187 über die Straffung von Maßnahmen zur rascheren Verwirklichung des transeuropäischen Verkehrsnetzes vom 22.12.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 409).

⁷ Straßen- und Wegegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (StrWG NRW) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.09.1995 (GV. NRW. S. 1028, ber. 1996 S. 81, 141, 216, 355; 2007 S. 327), zuletzt geändert durch Art. 5 Abs. 3 G zur Änd. verwaltungs-verfahrensrechtlicher, verwaltungsvollstreckungsrechtlicher und kostenrechtlicher Vorschriften vom 10.12.2024 (GV. NRW. S. 1184).

AEG⁸). Das Ergebnis zeigt, dass diese Instrumente nicht für die Flächenmobilisierung im Außenbereich für Gewerbe und Industrie geeignet sind. Zum einen liegt ihr Fokus auf spezifischen Schutz- und Erhaltungszwecken (z. B. Agrarstruktur, Denkmalschutz, Naturschutz, Hochwasserschutz, Verkehrsinfrastruktur), zum anderen liegt teilweise die Vorkaufsberechtigung nicht bei den Gemeinden.

- Die **Umlegung (§§ 45 ff. BauGB)** dient der Neuordnung von Grundstücken, um sie für bauliche oder sonstige Nutzungen zweckmäßig zu gestalten. Sie ist jedoch nur im Geltungsbereich eines Bebauungsplans oder im unbeplanten Innenbereich zulässig und daher für landwirtschaftlich genutzte Flächen im Außenbereich ausgeschlossen.
- Das **Baugebot (§ 176 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BauGB)** ermöglicht es Gemeinden, Grundstückseigentümer zur Bebauung entsprechend eines Bebauungsplans zu verpflichten, wenn dies städtebaulich erforderlich ist. Für Außenbereichsflächen ist das Instrument jedoch nur eingeschränkt einsetzbar, da es regelmäßig einen Bebauungsplan voraussetzt, der ggf. gegen den Willen des Eigentümers aufzustellen wäre. Zwar könnte ein Baugebot die Verkaufsbereitschaft eines Eigentümers indirekt fördern, doch verursacht es hohen planerischen Aufwand und rechtliche Risiken. Daher eignet es sich allenfalls sehr begrenzt zur Mobilisierung von Flächen für Gewerbe und Industrie.
- Das **Grundabtretungsverfahren (§§ 77 ff. BBergG⁹)** stellt ein spezialgesetzliches Enteignungsinstrument dar, das ausschließlich für bergrechtliche Vorhaben wie Gewinnungs- und Aufbereitungsbetriebe vorgesehen ist. Zwar fallen diese Betriebe rechtlich unter den Begriff von Gewerbe- und Industrieanlagen, doch ist die Anwendung des Instruments auf diesen engen Bereich beschränkt und begünstigt aus-

⁸ Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) vom 27.12.1993 (BGBl. I S. 2378, ber. 1994 I S. 2439), zuletzt geändert durch Art. 3 G zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich und zur Umsetzung der RL (EU) 2021/1187 über die Straffung von Maßnahmen zur rascheren Verwirklichung des transeuropäischen Verkehrsnetzes vom 22.12.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 409).

⁹ Bundesberggesetz (BBergG) vom 13.08.1980 (BGBl. I S. 1310), zuletzt geändert durch Art. 39 Viertes BürokratieentlastungsG vom 23.10.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 323).

schließlich den Unternehmer. Für Kommunen bietet die Grundabtretung daher kein geeignetes Instrument, um Bauland im Außenbereich für allgemeine Gewerbe- oder Industrieansiedlungen zu mobilisieren.

C. Einsatz von Vorkaufsrechten

I. Vorkaufsrechte des BauGB¹⁰

Die gemeindlichen Vorkaufsrechte des BauGB gehören zu den Instrumenten, mit denen die gemeindliche Bauleitplanung flankierend gesichert werden soll. Über diesen Sicherungszweck hinaus dienen sie auch der Umsetzung der gemeindlichen Zielvorstellungen.¹¹

Das BauGB unterscheidet zwischen dem allgemeinen Vorkaufsrecht nach § 24 BauGB, welches kraft Gesetzes besteht, und dem besonderen Vorkaufsrecht nach § 25 BauGB, welches die Gemeinde nach § 25 Abs. 1 BauGB durch Satzung begründen kann.

Strukturell zu unterscheiden sind das Bestehen des Vorkaufsrechts der Gemeinde (**Bestehensebene**) und die Ausübung des Vorkaufsrechts durch die Gemeinde (**Ausübungsebene**).¹²

Voraussetzung für das **Bestehen des Vorkaufsrechts** ist das Vorliegen eines **Grundstückskaufvertrages** sowie die Erfüllung der **Voraussetzungen eines Vorkaufsrechtstatbestandes**. Es ist danach zu fragen, ob im Zeitpunkt des Kaufvertragsschlusses ein Vorkaufsrecht am verkauften Grundstück besteht.

Das Recht zur Ausübung des Vorkaufsrechts setzt somit zunächst einen Kaufvertrag voraus, der von dem Verkäufer mit einem Dritten über das

¹⁰ Baugesetzbuch (BauGB), in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), zuletzt geändert durch Art. 3 G für die Wärmeplanung und zur Dekarbonisierung der Wärmenetze vom 20.12.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 394).

¹¹ Stürer/Beckmann BauR-HdB, 6. Aufl. 2025, Rn. 2693; Brügelmann/Kronisch, 133. EL Januar 2025, BauGB vor § 24 Rn. 26.

¹² Brügelmann/Kronisch, 133. EL Januar 2025, BauGB vor § 24 Rn. 28; Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Stock, 157. EL November 2024, BauGB § 24 Rn. 13.

Grundstück abgeschlossen wird (sog. Verkaufsfall).¹³ Ein kommunales Vorkaufsrecht kann überhaupt nur dann greifen, wenn der Grundstückseigentümer sein Grundstück auch verkauft. Ohne Grundstücksverkauf an einen Dritten (Käufer) stellt ein Vorkaufsrecht von vornherein kein geeignetes Instrument für eine Gemeinde zur Baulandmobilisierung dar.

Die **Ausübung des Vorkaufsrechts** setzt voraus, dass das Wohl der Allgemeinheit die Ausübung rechtfertigt (§§ 24 Abs. 3 Satz 1, 25 Abs. 2 Satz 1). Dies hat sich im Einzelfall an den Zielen zu orientieren, die mit den Anwendungsfällen in § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 7 BauGB und § 25 Abs. 1 Satz 1 BauGB i. V. m. der Vorkaufssatzung verfolgt werden.¹⁴ Es ist daher nach **Zweck und Zielrichtung** des jeweiligen Vorkaufsrechts zu differenzieren.¹⁵ Maßgeblich ist der im Ausübungsbescheid anzugebende Verwendungszweck.¹⁶ Ist einer der in § 26 BauGB geregelten **Ausschlussstatbestände** gegeben, rechtfertigt das Wohl der Allgemeinheit die Ausübung des Vorkaufsrechts nicht.¹⁷ Dies können z.B. sein: ein Verkauf des Grundstücks durch den Eigentümer an seinen Ehegatten oder an eine Person, die mit ihm in gerader Linie verwandt oder verschwägert oder in der Seitenlinie bis zum dritten Grad verwandt ist¹⁸, oder der Kauf des Grundstücks durch einen öffentlichen Bedarfsträger für Zwecke der Landesverteidigung, der Bundespolizei, der Zollverwaltung, der Polizei oder des Zivilschutzes.¹⁹

¹³ Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Stock, 157. EL November 2024, BauGB § 24 Rn. 50.

¹⁴ Brügmann/Kronisch, 133. EL Januar 2025, BauGB vor § 24 Rn. 73 u. Hinw. a. BVerwG, Beschl. v. 25.01.2010 - 4 B 53/09.

¹⁵ OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 22.10.2019 - OVG 10 B 9.18.

¹⁶ Brügmann/Kronisch, 133. EL Januar 2025, BauGB § 24 Rn. 143.

¹⁷ Brügmann/Kronisch, 133. EL Januar 2025, BauGB § 26 Rn. 1-5; Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Stock, 157. EL November 2024, BauGB § 24 Rn. 63; jeweils u. Hinw. a. BVerwG, Beschl. v. 29.06.1993 - 4 B 100/93.

¹⁸ Vgl. § 26 Nr. 1 BauGB.

¹⁹ Vgl. § 26 Nr. 2 lit. a BauGB.

Der Gemeinde steht Ermessen zu, ob sie das Vorkaufsrecht ausübt.²⁰ Von ihr wird eine Interessenabwägung verlangt, bei der ihr Erwerbsmotiv ein solches Gewicht haben muss, dass dahinter das entgegenstehende Interesse der Vertragsparteien an freier Disposition zurückzutreten hat.²¹

Das Wohl der Allgemeinheit rechtfertigt die Ausübung des Vorkaufsrechts auch dann von vornherein nicht, wenn der Käufer bereit und tatsächlich, rechtlich und wirtschaftlich in der Lage ist, das Grundstück innerhalb einer angemessenen Frist baurechts- oder maßnahmekonform zu nutzen.²² § 27 BauGB regelt ein entsprechendes Abwendungsrecht des Käufers. Der Käufer kann das Vorkaufsrecht abwenden, wenn er zur Nutzung des Grundstücks entsprechend den baurechtlichen Vorschriften oder den Zielen und Zwecken der städtebaulichen Maßnahme oder zur Beseitigung von Missständen oder Mängeln baulicher Anlagen in der Lage ist und er sich hierzu verpflichtet.²³

Die Gemeinde kann das Vorkaufsrecht binnen drei Monaten nach Mitteilung des Kaufvertrags durch Verwaltungsakt gegenüber dem Verkäufer ausüben.²⁴ Mit der Ausübung des Vorkaufsrechts kommt der Kauf zwischen dem Berechtigten (Gemeinde) und dem Verpflichteten (Verkäufer) unter den Bestimmungen zustande, welche der Verpflichtete mit dem Dritten (Käufer) vereinbart hat.²⁵ Abweichend von dieser Regelung kann die Gemeinde gemäß § 28 Abs. 3 Satz 1 BauGB den zu zahlenden Betrag nach dem Verkehrswert des Grundstücks im Zeitpunkt des Kaufes bestimmen, wenn der vereinbarte Kaufpreis den Verkehrswert überschreitet. Der Verkehrswert (Marktwert) wird durch den Preis bestimmt, der in dem Zeitpunkt, auf den sich die Ermittlung bezieht, im gewöhnlichen Geschäftsverkehr nach den rechtlichen Gegebenheiten und tatsächlichen Eigenschaften, der sonstigen

²⁰ Brügemann/Kronisch, 133. EL Januar 2025, BauGB vor § 24 Rn. 71.

²¹ Brügemann/Kronisch, 133. EL Januar 2025, BauGB vor § 24 Rn. 73 u. Hinw. a. OVG Koblenz, Urt. v. 12.04.201 - 8 A 11405/10.

²² Brügemann/Kronisch, 133. EL Januar 2025, BauGB vor § 24 Rn. 77.

²³ Vgl. zur Abwendungsvereinbarung Kap. C.II.6.e).

²⁴ Vgl. § 28 Abs. 2 Satz 1 BauGB.

²⁵ Brügemann/Kronisch, 133. EL Januar 2025, BauGB vor § 24 Rn. 81.

Beschaffenheit und der Lage des Grundstücks ohne Rücksicht auf ungewöhnliche oder persönliche Verhältnisse zu erzielen wäre.²⁶ Ermittelt die Gemeinde den Verkehrswert, erfolgt dies durch selbständige, unabhängige Gutachterausschüsse.²⁷

II. Anwendbarkeit der Vorkaufsrechte des BauGB auf unbebaute Flächen im Außenbereich

Grundsätzlich kann festgestellt werden, dass nur wenige Vorkaufsrechte des BauGB in Betracht kommen, die zur Mobilisierung und Entwicklung von Grundstücken im unbebauten Außenbereich für Gewerbe und Industrie geeignet sein könnten.

Von den allgemeinen Vorkaufsrechten werden im Folgenden die Vorkaufsrechte in Umlegungsgebieten, in förmlich festgelegten Sanierungsgebieten, in städtebaulichen Entwicklungsbereichen, in Gebieten mit Stadtumbausicherungsatzung sowie im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung²⁸ näher betrachtet. Die allgemeinen Vorkaufsrechte nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 1, 6 und 8, Satz 2 BauGB scheiden im Hinblick darauf aus, dass sie nicht auf Flächen im unbebauten Außenbereich anwendbar sind, denn sie setzen voraus, dass das Grundstück im Geltungsbereich eines Bebauungsplans (Satz 1 Nr. 1) bzw. im Planaufstellungsgebiet (Satz 2) liegt bzw. in Gebieten „nach den §§ 30, 33 oder 34 Abs. 2“ (Satz 1 Nr. 6) bzw. in Gebieten „nach den §§ 30, 33 oder 34“ (Satz 1 Nr. 8). Diese Vorkaufsrechte umfassen folglich keine Gebiete im Außenbereich. Das Vorkaufsrecht nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BauGB ist zwar auf die Bereitstellung von Bauland im Außenbereich zugeschnitten, allerdings für Wohnbauland, und ist somit für die Entwicklung von Gewerbe- und Industriebereichen ungeeignet. Darüber hinaus scheidet das Vorkaufsrecht nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 BauGB aus, weil es Flächen betrifft, die einem Bauverbot unterworfen sind, so dass diese auch für die Ansiedlung von Gewerbe- und Industrieflächen ausscheiden.

²⁶ Vgl. § 194 BauGB.

²⁷ Vgl. § 192 Abs. 1 BauGB.

²⁸ Vgl. § 24 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 2 bis 4 BauGB

Von den Satzungsverkaufsrechten bietet sich für den unbebauten Außenbereich allein die nähere Prüfung des Satzungsverkaufsrechts nach § 25 Abs. 1 Satz 1 Ziff. Nr. 2 BauGB an, da die Satzungsverkaufsrechte nach § 25 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 1 und 3 BauGB voraussetzen, dass das Grundstück im Geltungsbereich eines Bebauungsplans liegt.

1. Vorkaufsrecht in Umlegungsgebieten

a) Beschreibung des Instruments und seiner Rechtsgrundlagen

Das **Umlegungsvorkaufsrecht** nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB gilt für unbebaute und bebaute Grundstücke, die in einem Umlegungsgebiet belegen sind.²⁹ Das Umlegungsverfahren (vgl. §§ 45 ff. BauGB) ist ein Verfahren zur Umverteilung von Flächen. Ziel der Umlegung ist es, Grundstücke in der Weise neu zu ordnen, dass diese nach Form, Größe und Lage für bauliche Zwecke oder andere Nutzungsarten zweckmäßig gestaltet sind, vgl. § 45 Satz 1 BauGB.

In Fällen des Umlegungsvorkaufsrechts rechtfertigt das Wohl der Allgemeinheit die Ausübung des Vorkaufsrechts, wenn die Gemeinde das Kaufgrundstück für Zwecke der Umlegung verwenden will und der Erwerb der Umlegung dient.³⁰ Dies ist gegeben, wenn der gemeindliche Erwerb der Umlegung in dem Sinn dient, dass insbesondere die Bildung zuteilungsfähiger Grundstücke erreicht, die Entstehung unzweckmäßig geschnittener Grundstücke verhindert oder eine Abfindung in Geld oder mit Grundstücken außerhalb des Umlegungsgebiets vermieden werden soll.³¹

Eine allgemeine Bodenbevorratung ist beim umlegungsrechtlichen Vorkaufsrecht unzulässig.³² Fernziele, die von der Gemeinde im Umlegungsgebiet

²⁹ Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Stock, 157. EL November 2024, BauGB § 24 Rn. 24; Brügmann/Kronisch, 133. EL Januar 2025, BauGB § 24 Rn. 82.

³⁰ Brügmann/Kronisch, 133. EL Januar 2025, BauGB § 24 Rn. 162.

³¹ Brügmann/Kronisch, 133. EL Januar 2025, BauGB § 24 Rn. 162a.

³² BeckOK BauGB/Grziwotz, 65. Ed. 1.2.2025, BauGB § 24 Rn. 25; Brügmann/Kronisch, 133. EL Januar 2025, BauGB § 24 Rn. 162a.

verfolgt werden (wie z.B. das **Ziel, auf den Flächen des Umlegungsgebiets Gewerbe und Industrie anzusiedeln**), können daher die Ausübung des umlegungsrechtlichen Vorkaufsrechts **nicht rechtfertigen**.³³

b) Voraussetzungen und Grenzen für die Anwendung bei der Baulandmobilisierung für Gewerbe und Industrie

Die Umlegung setzt nach § 45 Satz 2 Nr. 1 BauGB einen Bebauungsplan bzw. nach § 45 Satz 2 Nr. 2 BauGB den „Planersatz“ des § 34 BauGB voraus. Für den unbebauten Außenbereich, der vorliegend als Bauland für Gewerbe und Industriebetriebe betrachtet werden soll, ist eine Umlegung demnach ausgeschlossen. Angesichts dessen scheidet das in § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB geregelte Umlegungsvorkaufsrecht als Instrument zur Baulandmobilisierung im Außenbereich für Gewerbe- und Industriebetriebe regelmäßig aus.

2. Vorkaufsrecht in Sanierungsgebieten

a) Beschreibung des Instruments und seiner Rechtsgrundlagen

Der Gemeinde steht nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3, 1. Alt. BauGB ein allgemeines **Vorkaufsrecht in förmlich festgelegten Sanierungsgebieten** zu. Sanierungsmaßnahmen dienen der wesentlichen Verbesserung oder Umgestaltung eines Gebietes zur Behebung städtebaulicher Missstände, vgl. § 136 Abs. 2 Satz 1 BauGB. Sie zielen auf Probleme, die einen qualifizierten städtebaulichen Handlungsbedarf auslösen und aus Gründen des öffentlichen Interesses ein von der Gemeinde verantwortetes planmäßiges und aufeinander abgestimmtes Vorgehen erfordern.³⁴ Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen sind ferner durch ein Bündel von Problemen und Lösungsansätzen gekennzeichnet, die einer einheitlichen Vorbereitung und Durchführung bedürfen.³⁵

³³ Brügmann/Kronisch, 133. EL Januar 2025, BauGB § 24 Rn. 162a.

³⁴ Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Krautzberger/Fieseler, 157. EL November 2024, BauGB vor § 136 Rn. 23.

³⁵ Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Krautzberger/Fieseler, 157. EL November 2024, BauGB vor § 136 Rn. 23.

Städtebauliche Missstände liegen nach § 136 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 BauGB vor, wenn ein Gebiet nach seiner vorhandenen Bebauung oder nach seiner sonstigen Beschaffenheit den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse oder an die Sicherheit der in ihm wohnenden oder arbeitenden Menschen nicht entspricht. Neben einer solchen „Substanzmängelsanierung“³⁶ kann eine Sanierungsmaßnahme nach § 136 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 BauGB auch zur Behebung funktioneller Missstände in Betracht kommen, wenn ein Gebiet in der Erfüllung der Aufgaben, die ihm nach seiner Lage obliegen, erheblich beeinträchtigt ist („Funktionsmängelsanierung“).³⁷

Das sanierungsrechtliche Vorkaufsrecht wird mit Inkrafttreten einer wirksamen Sanierungssatzung für die innerhalb des Sanierungsgebiets gelegenen Flächen begründet³⁸ und besteht für bebaute und unbebaute Grundstücke.³⁹ Von dem Vorkaufsrecht werden wirksame Kaufverträge erfasst, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Sanierungssatzung oder später abgeschlossen werden.⁴⁰

In Sanierungsgebieten rechtfertigt das Wohl der Allgemeinheit die Ausübung des Vorkaufsrechts, wenn damit die besonderen Maßnahmen unterstützt werden, die zur Beseitigung städtebaulicher Missstände erforderlich sind.⁴¹ Regelmäßig gerechtfertigt ist die Ausübung daher, wenn mit dem gemeindlichen Grunderwerb die Durchführung der Sanierung und damit das Erreichen der konkret verfolgten Sanierungsziele erleichtert wird.⁴² Dabei ist zu

³⁶ Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Krautzberger/Fieseler, 157. EL November 2024, BauGB § 136 Rn. 74a.

³⁷ Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Krautzberger/Fieseler, 157. EL November 2024, BauGB § 136 Rn. 74a.

³⁸ Brügelmann/Kronisch, 133. EL Januar 2025, BauGB § 24 Rn. 95.

³⁹ Brügelmann/Kronisch, 133. EL Januar 2025, BauGB § 24 Rn. 99.

⁴⁰ Brügelmann/Kronisch, 133. EL Januar 2025, BauGB § 24 Rn. 102; Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Stock, 157. EL November 2024, BauGB § 24 Rn. 28.

⁴¹ Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Stock, 157. EL November 2024, BauGB § 24 Rn. 70; Brügelmann/Kronisch, 133. EL Januar 2025, BauGB § 24 Rn. 165 u. Hinw. a. BGH, Urt. v. 07.03.1975 – V ZR 92/73.

⁴² Brügelmann/Kronisch, 133. EL Januar 2025, BauGB § 24 Rn. 166.

beachten, dass die für die Ausübung des Vorkaufsrechts maßgeblichen Erwägungen nicht über die Sanierungsziele hinausgehen dürfen.⁴³ Sie müssen sich zudem im Einzelfall an den Erfordernissen der konkreten Sanierung orientieren.⁴⁴

b) Voraussetzungen und Grenzen für die Anwendung bei der Baulandmobilisierung für Gewerbe und Industrie

Die Umnutzung landwirtschaftlich genutzter Flächen im Außenbereich in Gewerbe- und Industrieflächen stellt keine städtebauliche Sanierungsmaßnahme dar. Durch eine Sanierungsmaßnahme müssen „städtebauliche Missstände“ behoben und dadurch das Gebiet „wesentlich verbessert oder umgestaltet“ werden. Städtebauliche Missstände können – wie aufgezeigt – entweder auf Mängeln in der baulichen Substanz oder der sonstigen Beschaffenheit des Gebiets beruhen (Substanzschwächen) oder auf einer Beeinträchtigung der dem Gebiet zukommenden städtebaulichen Funktion (Funktionsschwächen).

In Bezug auf landwirtschaftlich genutzte Flächen im Außenbereich, die eine Gemeinde für die Ansiedlung von Gewerbe und Industrie in Betracht zieht, liegen jedoch keine „städtebaulichen Missstände“ im Sinne einer Substanzschwäche vor. Insbesondere darf auch die Möglichkeit einer Funktionsschwächensanierung nicht so weit gefasst werden, dass die Gemeinde die „Funktionsschwäche“ eines aktuell funktionierenden Gebiets – die landwirtschaftlich genutzten Flächen – allein aus der Absicht einer Umplanung herleitet. Anderenfalls könnte auf diese Weise jedes Gebiet zu einem Sanierungsgebiet deklariert werden.⁴⁵ Hierfür ist das Sanierungsrecht jedoch nicht vorgesehen. Landwirtschaftliche Flächen im Außenbereich liegen daher regelmäßig nicht in einem förmlich festgelegten Sanierungsgebiet, so dass das Sanierungsvorkaufsrecht als Instrument zur Baulandmobilisierung im Außenbereich für Gewerbe- und Industriebetriebe **ausscheidet**.

⁴³ BeckOK BauGB/Grziwotz, 65. Ed. 1.2.2025, BauGB § 24 Rn. 26 u. Hinw. a. OVG Münster, Urt. v. 15.03.2016 - 10 A 1066/14.

⁴⁴ BeckOK BauGB/Grziwotz, 65. Ed. 1.2.2025, BauGB § 24 Rn. 26 m. w. Nachw.

⁴⁵ Brügelmann/Schmidt-Eichstaedt, 133. EL Januar 2025, BauGB § 136 Rn. 36.

3. Vorkaufsrecht in städtebaulichen Entwicklungsbereichen

a) Beschreibung des Instruments und seiner Rechtsgrundlagen

Nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3, 2. Alt. BauGB steht der Gemeinde ein allgemeines Vorkaufsrecht **in einem städtebaulichen Entwicklungsbereich** zu. Hierunter ist ein Bereich zu verstehen, in dem eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme durchgeführt werden soll. Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen haben zum Ziel, Ortsteile oder andere Teile des Gemeindegebiets entsprechend ihrer besonderen Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung der Gemeinde oder entsprechend der angestrebten Entwicklung des Landesgebiets oder der Region **erstmalig zu entwickeln** oder im Rahmen einer **städttebaulichen Neuordnung einer neuen Entwicklung zuzuführen**, vgl. § 165 Abs. 2 BauGB.

Das Gesetz hebt als Aufgaben der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme die Deckung eines **erhöhten Bedarfs an** Wohn- und **Arbeitsstätten**, die Notwendigkeit der Errichtung von Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen und die Wiedernutzung brachliegender Flächen besonders hervor. Die Aufzählung ist jedoch nicht abschließend, darüber hinaus kommen weitere Tatbestände zur Erfüllung des Wohls der Allgemeinheit in Betracht⁴⁶. Es spricht nichts dagegen, dass auch die Entwicklung von Gewerbe- und Industriegebieten ein öffentliches Interesse darstellen könnte, aufgrund dessen die Durchführung einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme zum Wohl der Allgemeinheit erforderlich werden kann.

Ein städtebaulicher Entwicklungsbereich wird förmlich durch eine ortsüblich bekannt zu machende Entwicklungssatzung festgelegt. Das Vorkaufsrecht im förmlich festgelegten Entwicklungsbereich umfasst alle Grundstücke unabhängig vom Bebauungszustand.⁴⁷ Vom Vorkaufsrecht erfasst werden nur

⁴⁶ Brügmann/Schmidt-Eichstaedt, 133. EL Januar 2025, BauGB § 165 Rn. 20; Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Runkel/Richter, 157. EL November 2024, BauGB § 165 Rn. 54.

⁴⁷ Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Stock, 157. EL November 2024, BauGB § 24 Rn. 29; Brügmann/Kronisch, 133. EL Januar 2025, BauGB § 24 Rn. 108.

wirksame Kaufverträge, die am Tag des Inkrafttretens der Satzung oder später abgeschlossen wurden.⁴⁸

Innerhalb des städtebaulichen Entwicklungsbereichs soll die Gemeinde nach Maßgabe des § 166 Abs. 3 BauGB grundsätzlich alle Grundstücke erwerben (Erwerbspflicht der Gemeinde mit nachfolgender Veräußerungspflicht). Dabei sind Ausnahmen von der prinzipiellen Erwerbspflicht in § 166 Abs. 3 Satz 3 BauGB geregelt. Liegt kein Ausnahmefall vor, soll die Gemeinde daher zum Vorratserwerb berechtigt sein, und zwar ohne Rücksicht darauf, ob das Kaufgrundstück als Fläche mit öffentlicher Zweckbestimmung, als Wohn- oder Gewerbefläche oder als Ersatz- oder Austauschfläche vorgesehen ist.⁴⁹

b) Voraussetzungen und Grenzen für die Anwendung bei der Baulandmobilisierung für Gewerbe und Industrie

Das Vorkaufsrecht ist eine der Rechtsfolgen, die der Erlass einer städtebaulichen Entwicklungssatzung hat. Zu den Voraussetzungen und Grenzen, Vor- und Nachteilen sowie praktischen Hinweisen kann daher auf das Kapitel verwiesen werden, in dem die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme behandelt wird.⁵⁰

4. Vorkaufsrecht in Gebieten mit Stadtumbausicherungssatzung

a) Beschreibung des Instruments und seiner Rechtsgrundlagen

Nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4, 1. Alt. BauGB steht der Gemeinde ein Vorkaufsrecht beim Kauf von Grundstücken im Geltungsbereich einer Satzung zur Sicherung von Durchführungsmaßnahmen des Stadtumbaus zu. Stadtumbaumaßnahmen bezeichnen Maßnahmen, durch die in von erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten betroffenen Gebieten Anpassungen zur

⁴⁸ Brügemann/Kronisch, 133. EL Januar 2025, BauGB § 24 Rn. 106.

⁴⁹ Brügemann/Kronisch, 133. EL Januar 2025, BauGB § 24 Rn. 169; Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Stock, 157. EL November 2024, BauGB § 24 Rn. 71; BeckOK BauGB/Grziwotz, 65. Ed. 1.2.2025, BauGB § 24 Rn. 26.

⁵⁰ S.u. Kap. E.

Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen vorgenommen werden, vgl. § 171a Abs. 2 Satz 1 BauGB.

Zur Begründung des Vorkaufsrechts bedarf es einer Stadtumbausicherungssatzung der Gemeinde. Ein Bebauungsplan wird hingegen nicht verlangt.⁵¹ Mit dem Tag der Bekanntmachung der Stadtumbausicherungssatzung wird das Vorkaufsrecht an den im Geltungsbereich der Satzung gelegenen Grundstücken begründet.⁵² Vom Vorkaufsrecht erfasst werden bebaute und unbebaute Grundstücke oder Teilflächen.⁵³ Die Ausübung des Vorkaufsrechts genügt dem Wohl der Allgemeinheit, wenn der gemeindliche Grundstückserwerb die Ziele und Zwecke der Stadtumbaumaßnahme fördert.⁵⁴

b) Voraussetzungen und Grenzen für die Anwendung bei der Baulandmobilisierung für Gewerbe und Industrie

Stadtumbaumaßnahmen können in Gebieten durchgeführt werden, die unter erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten leiden und in denen Anpassungen zur Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen vorgenommen werden sollen.⁵⁵ Als Beispiel für städtebauliche Funktionsstörungen nennt das Gesetz in § 171a Abs. 2 Satz 2 zwei zentrale Fälle für das Vorliegen erheblicher städtebaulicher Funktionsverluste. Sie liegen danach insbesondere (auch) vor, wenn ein dauerhaftes Überangebot an baulichen Anlagen für bestimmte Nutzungen, „namentlich für Wohnzwecke“, besteht oder zu erwarten ist bzw. wenn die allgemeinen Anforderungen an den Klimaschutz und die Klimaanpassung nicht erfüllt werden.

⁵¹ Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Stock, 157. EL November 2024, BauGB § 24 Rn. 29b.

⁵² Brügemann/Kronisch, 133. EL Januar 2025, BauGB § 24 Rn. 117.

⁵³ Brügemann/Kronisch, 133. EL Januar 2025, BauGB § 24 Rn. 117; Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Stock, 157. EL November 2024, BauGB § 24 Rn. 29c.

⁵⁴ Brügemann/Kronisch, 133. EL Januar 2025, BauGB § 24 Rn. 172; Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Stock, 157. EL November 2024, BauGB § 24 Rn. 72b

⁵⁵ Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Stock, 157. EL November 2024, BauGB § 24 Rn. 72a.

Ein städtebaulicher Funktionsverlust im vorgenannten Sinn liegt in Bezug auf landwirtschaftliche Flächen im Außenbereich regelmäßig nicht vor. Der Begriff des „Funktionsverlustes“ hat mit dem sanierungsrechtlichen Begriff der „Funktionsschwäche“ gemeinsam, dass sie sich auf Fehlentwicklungen eines Gebiets beziehen, die sich sowohl aus der Funktion des Gebiets selbst als auch aus seiner Funktion für die Siedlungsstruktur insgesamt, sei es für benachbarte Gemeindeteile, die gesamte Stadt oder auch Nachbargemeinden ergeben.⁵⁶

Dementsprechend gilt auch hier, dass die Gemeinde einen „Funktionsverlust“ eines aktuell funktionierenden Gebiets nicht allein aus der Absicht der Umplanung (Umnutzung landwirtschaftlicher Flächen im Außenbereich zu Gewerbe- und Industriebereichen) herleiten kann. Funktionsveränderungen als solche können im städtebaulichen „Normalfall“ hinreichend vor allem mit der Bauleitplanung begleitet werden. Stadtumbaumaßnahmen sind hingegen erst dann gerechtfertigt, wenn die Funktionsverluste von solchem Gewicht sind, dass sie öffentliche Interessen berühren, also einen spezifischen kommunalen Handlungsbedarf auslösen, damit städtebauliche Verschlechterungen vermieden werden.⁵⁷ Demnach liegen landwirtschaftliche Flächen im Außenbereich regelmäßig nicht im Geltungsbereich einer Stadtumbausicherungssatzung, so dass das in § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4, 1. Alt. BauGB geregelte Vorkaufsrecht als Instrument zur Baulandmobilisierung im Außenbereich für Gewerbe- und Industriebetriebe ausscheidet.

5. Vorkaufsrecht im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung

a) Beschreibung des Instruments und seiner Rechtsgrundlagen

Nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4, 2. Alt. BauGB steht der Gemeinde ein allgemeines Vorkaufsrecht im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung zu. Eine Erhaltungssatzung kann zur Bewahrung der städtebaulichen Eigenart eines Gebiets auf Grund seiner städtebaulichen Gestalt, zur Erhaltung der Zusam-

⁵⁶ Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Krautzberger/Richter, 157. EL November 2024, BauGB § 171a Rn. 19.

⁵⁷ Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Krautzberger/Richter, 157. EL November 2024, BauGB § 171a Rn. 21.

mensetzung der Wohnbevölkerung und bei städtebaulichen Umstrukturierungen begründet werden. Diese kann entweder in einen Bebauungsplan integriert oder als „isolierte“ Satzung erlassen werden, vgl. § 172 Abs. 1 Satz 1 BauGB.

Im Zeitpunkt der Bekanntmachung der Erhaltungssatzung ist das erhaltungsrechtliche Vorkaufsrecht begründet, mit der Folge, dass bereits Kaufverträge erfasst werden, die an diesem Tag geschlossen wurden.⁵⁸ Das gesetzliche Vorkaufsrecht im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung kann sowohl an bebauten als auch an unbebauten Grundstücken bestehen.⁵⁹

Die Ausübung des Vorkaufrechts ist vom Wohl der Allgemeinheit gerechtfertigt, wenn mit dem kommunalen Erwerb des Kaufgrundstücks die mit der Erhaltungssatzung verfolgten Ziele verwirklicht oder gefördert oder deren Erreichen gesichert werden soll.⁶⁰

b) Voraussetzungen und Grenzen für die Anwendung bei der Baulandmobilisierung für Gewerbe und Industrie

Für die unbebauten Flächen im Außenbereich, hinsichtlich derer die Gemeinde perspektivisch eine Bebauung mit Gewerbe- und Industriebetrieben in Betracht zieht, kommt das erhaltungsrechtliche Vorkaufsrecht nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4, 2. Alt. BauGB regelmäßig nicht in Betracht. Denn dieses Vorkaufsrecht ist kein Instrument zur Durchsetzung einer städtebaulich erwünschten und zulässigen Bebauung.⁶¹ Vielmehr kann die Gemeinde auf der Grundlage des § 172 BauGB in erster Linie die Erhaltung baulicher Anlagen sichern. Bei einem unbebauten Kaufgrundstück, dessen Bebauung die Ge-

⁵⁸ Brügmann/Kronisch, 133. EL Januar 2025, BauGB § 24 Rn. 115.

⁵⁹ Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Stock, 157. EL November 2024, BauGB § 24 Rn. 30; Brügmann/Kronisch, 133. EL Januar 2025, BauGB § 24 Rn. 114.

⁶⁰ Brügmann/Kronisch, 133. EL Januar 2025, BauGB § 24 Rn. 174; Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Stock, 157. EL November 2024, BauGB § 24 Rn. 73.

⁶¹ Brügmann/Kronisch, 133. EL Januar 2025, BauGB § 24 Rn. 178.

meinde erreichen möchte, ist daher für die Ausübung des erhaltungsrechtlichen Vorkaufsrechts keine Rechtfertigung durch das Wohl der Allgemeinheit gegeben.⁶²

6. Satzungsverkaufsrecht nach § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB

a) Beschreibung des Instruments und seiner Rechtsgrundlagen

In Gebieten, in denen eine Gemeinde städtebauliche Maßnahmen in Betracht zieht, ermöglicht es § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB der Gemeinde, zur Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung durch Satzung Flächen zu bezeichnen, an denen ihr ein Vorkaufsrecht an den Grundstücken zusteht. In dieser Regelung wird die Funktion des Vorkaufsrechts als Instrument des vorsorgenden Grunderwerbs besonders deutlich⁶³. Die Gemeinde erhält durch diese Regelung die Möglichkeit, bereits im Frühstadium der Vorbereitung städtebaulicher Maßnahmen Grundstücke zu erwerben⁶⁴.

Dieses Vorkaufsrecht kann für jeden Teil des Gemeindegebietes (beplant/unbeplant, Innen-/Außenbereich, bebaut/unbebaut) durch Erlass einer Satzung begründet werden. Dabei besteht ein breiter Anwendungsbereich insofern, als es an keine bestimmte Nutzung gebunden ist, also keinen bestimmten Nutzungszweck (z.B. Wohnungsbau) vorgibt. Daher können auch Flächen erfasst werden, hinsichtlich derer eine gewerbliche bzw. industrielle Nutzung angestrebt wird.

Voraussetzung für das Bestehen des Vorkaufsrechts ist das Vorliegen eines Grundstückskaufvertrages sowie die Erfüllung der Voraussetzungen des Vorkaufsrechtstatbestandes nach § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB i. V. m. einer gemeindlichen Vorkaufssatzung. Das Vorkaufsrecht besteht folglich nicht bereits kraft Gesetzes, sondern erfordert eine wirksame gemeindliche Vorkaufssatzung.

⁶² Brügelmann/Kronisch, 133. EL Januar 2025, BauGB § 24 Rn. 178.

⁶³ Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Stock, 157. EL November 2024, BauGB § 25 Rn. 1.

⁶⁴ BVerwG, Beschl. v. 19.12.2018 - 4 BN 42.18.

Die Voraussetzungen des § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB sind, dass die Gemeinde in einem Gebiet städtebauliche Maßnahmen in Betracht zieht (sog. „Maßnahmegebiete“⁶⁵) und dass die Vorkaufssatzung im Hinblick darauf geeignet ist, zur Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung beizutragen.

Der Begriff der städtebaulichen Maßnahme ist dabei weit zu verstehen.⁶⁶ Zu den städtebaulichen Maßnahmen im Sinne dieser Vorschrift zählen alle Maßnahmen (Schritte⁶⁷), die einen städtebaulichen Bezug aufweisen und der Gemeinde dazu dienen, ihre Planungsvorstellungen zu verwirklichen.⁶⁸ Die beabsichtigte Maßnahme muss auf ein Ziel gerichtet sein, das im konkreten Fall mit den Mitteln der Bauleitplanung und des Städtebaus zulässigerweise verfolgt werden kann.⁶⁹ Zu den „städtebaulichen Maßnahmen“ gehören u. a. die förmlichen Instrumente des Städtebaurechts, mithin neben Bebauungsplan und Flächennutzungsplan z. B. der Erlass oder die Änderung einer Erhaltungssatzung, einer Sanierungssatzung, ferner Maßnahmen des Stadumbaues, Entwicklungsmaßnahmen oder Maßnahmen der Sozialen Stadt.⁷⁰

Die städtebauliche Maßnahme muss von der Gemeinde in Betracht gezogen werden. Die Maßnahme muss nicht bereits verbindlich beabsichtigt, geplant oder gar bereits eingeleitet worden sein⁷¹. Es reicht aus, wenn ernsthafte Anhaltspunkte für die Absicht der Gemeinde vorhanden sind, dass sie bestimmte städtebauliche Maßnahmen ergreifen wird.⁷²

Da jedoch über § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB einerseits der Gemeinde ermöglicht werden soll, durch eine an städtebaulichen Interessen orientierte

⁶⁵ Brügmann/Kronisch, 133. EL Januar 2025, BauGB § 25 Rn. 46.

⁶⁶ BVerwG, Beschl. v. 14.04.1994 - 4 B 70/94; Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Stock, 157. EL November 2024, BauGB § 25 Rn. 14.

⁶⁷ VGH München, Urt. v. 17.09.2018 - 15 N 17.698.

⁶⁸ BVerwG, Beschl. v. 19.12.2018 - 4 BN 42.18; BVerwG, Beschl. v. 14.04.1994 - 4 B 70/94; VGH München, Urt. v. 17.09.2018 - 15 N 17.698; Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Stock, 157. EL November 2024, BauGB § 25 Rn. 14.

⁶⁹ OVG Münster, Urt. v. 28.07.1997 - 10a D 31–97.NE.

⁷⁰ Brügmann/Kronisch, 133. EL Januar 2025, BauGB § 25 Rn. 55; Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Stock, 157. EL November 2024, BauGB § 25 Rn. 15.

⁷¹ Brügmann/Kronisch, 133. EL Januar 2025, BauGB § 25 Rn. 62.

⁷² VGH München, Urt. v. 17.09.2018 - 15 N 17.698; VGH Kassel, Urt. v. 26.1.2017 - 4 A 2586/16; Brügmann/Kronisch, 133. EL Januar 2025, BauGB § 25 Rn. 62.

Bodenvorratspolitik schon frühzeitig eine langfristig geordnete Planung und Entwicklung zu sichern, andererseits aber dieser kein Instrument an die Hand gegeben werden soll, um Grundstücke zu erwerben, die zur Umsetzung der von ihr betriebenen Bauleitplanung ersichtlich nicht benötigt werden, ist ein Minimum an Konkretisierung der Planung ausreichend, aber auch erforderlich⁷³. Das Gesetz lässt offen, woraus die Entwicklungsabsicht der Gemeinde erkennbar werden muss.⁷⁴ Die objektiven Planungsziele und die konkrete Planungsabsicht können sich z. B. aus im Flächennutzungsplan oder in einem Bebauungsplanaufstellungsbeschluss niedergelegten gemeindlichen Entwicklungszielen ergeben.⁷⁵ Die Planungsvorstellungen müssen aber nicht notwendig in einem förmlichen Verfahren entwickelt worden sein.⁷⁶ Es kommen alle Arten städtebaulicher Planungen unabhängig von ihrer Rechtsqualität in Betracht und somit auch informelle Planungen.⁷⁷

Die Bezeichnung von Flächen, an denen der Gemeinde ein Vorkaufsrecht an den Grundstücken zusteht, muss zudem zur Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung erfolgen. Die Satzung muss mithin geeignet sein, zur Sicherung der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung beizutragen.⁷⁸ Der gemeindliche Erwerb der betroffenen Grundstücke muss nicht nur für die Verwirklichung eines übergeordneten städtebauliches Ziels, sondern konkret dazu beitragen können, die von der Gemeinde verfolgte städtebauliche Entwicklung zu sichern.⁷⁹ Insbesondere auch hinsichtlich ihres **räumlichen Umfangs** muss die Vorkaufssatzung zur Erreichung des mit ihr verfolgten Sicherungszwecks erforderlich sein. In die Vorkaufssatzung dürfen mithin nur Flächen einbezogen werden, deren Erwerb der Verwirklichung der

⁷³ VGH München, Urt. v. 17.09.2018 - 15 N 17.698; OVG Münster, Urt. v. 28.07.1997 - 10a D 31–97.NE; Brügelmann/Kronisch, 133. EL Januar 2025, BauGB § 25 Rn. 62.

⁷⁴ Battis/Krautzberger/Löhr/Reidt, 15. Aufl. 2022, BauGB § 25 Rn. 7.

⁷⁵ VGH München, Urt. v. 17.09.2018 - 15 N 17.698.

⁷⁶ VGH München, Urt. v. 17.09.2018 - 15 N 17.698.

⁷⁷ VGH München, Urt. v. 17.09.2018 - 15 N 17.698.

⁷⁸ Brügelmann/Kronisch, 133. EL Januar 2025, BauGB § 25 Rn. 65.

⁷⁹ VGH München, Urt. v. 17.09.2018 - 15 N 17.698 u. Hinw. a. OVG Lüneburg, Urt. v. 9.6.2015 - 1 KN 69/14; Brügelmann/Kronisch, 133. EL Januar 2025, BauGB § 25 Rn. 65.

beabsichtigten städtebaulichen Maßnahmen dienlich ist.⁸⁰ Der Flächenumfang darf folglich nicht über das Gebiet hinausgehen, in dem städtebauliche Maßnahmen geplant sind, und ist nur so weit zu ziehen, wie es der Zweck, eine geordnete städtebauliche Entwicklung zu sichern, rechtfertigt.⁸¹ Flächen, die sich außerhalb des Maßnahmegebiets befinden, können auch dann nicht in die Vorkaufssatzung einbezogen werden, wenn sie als Austausch- und Ersatzland für den Erwerb von innerhalb des Gebiets gelegenen Grundstücken dienen sollen.⁸² Hingegen kann der Erwerb eines innerhalb des Maßnahmegebiets befindlichen Grundstücks als Austausch- oder Ersatzland auf der Ausübungsebene gerechtfertigt sein.⁸³

Das besondere Vorkaufsrecht darf nur ausgeübt werden, wenn das Wohl der Allgemeinheit dies rechtfertigt. Allein die Belegenheit des Verkaufsgrundstücks im Geltungsbereich der Satzung ist insoweit nicht ausreichend.⁸⁴ Jedoch genügt es, wenn im Hinblick auf eine bestimmte gemeindliche Aufgabe überwiegende Vorteile für die Allgemeinheit angestrebt werden.⁸⁵ Dabei muss die Ausübung des Vorkaufsrechts der Verwirklichung der städtebaulichen Ziele der Satzung dienlich sein.⁸⁶ Da der Nutzungszweck bei der Ausübung des besonderen Vorkaufsrechts in städtebaulichen Maßnahmengebieten noch nicht feststehen muss, reicht in diesem Fall regelmäßig die Annahme, dass die spätere Verwirklichung der in Erwägung gezogenen Maßnahme durch den vermehrten Grundbesitz der Gemeinde erleichtert wird.⁸⁷

⁸⁰ BVerwG, Beschl. v. 15.02.2000 - 4 B 10/00; VGH München, Urt. v. 17.09.2018 - 15 N 17.698.

⁸¹ Brügemann/Kronisch, 133. EL Januar 2025, BauGB § 25 Rn. 49.

⁸² Brügemann/Kronisch, 135. EL Juli 2025, BauGB § 25 Rn. 59.

⁸³ Zu den Voraussetzungen näher Brügemann/Kronisch, 135. EL Juli 2025, BauGB § 25 Rn. 90-92.

⁸⁴ Brügemann/Kronisch, 133. EL Januar 2025, BauGB § 25 Rn. 79.

⁸⁵ OVG Münster, Urt. v. 27.01.2022 – 7 A 2644/20 u. Hinw. a. BVerwG, Beschl. v. 15.02.1990 - 4 B 245.89.

⁸⁶ OVG Münster, Urt. v. 27.01.2022 – 7 A 2644/20; Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Stock, 157. EL November 2024, BauGB § 25 Rn. 31.

⁸⁷ OVG Münster, Urt. v. 27.01.2022 – 7 A 2644/20 u. Hinw. a. BGH, Urteil vom 07.03.1975 - V ZR 92/73; Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Stock, 157. EL November 2024, BauGB § 25 Rn. 31.

Auch die Ausübung des besonderen Vorkaufsrechts steht im Ermessen der Gemeinde.⁸⁸

b) Voraussetzungen und Grenzen für die Anwendung bei der Baulandmobilisierung für Gewerbe und Industrie

In Gebieten, in denen eine Kommune städtebauliche Maßnahmen in Betracht zieht, kann das besondere Vorkaufsrecht nach § 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB angewendet werden. Damit kann sie als Flächenerwerberin in Kaufverträge für Grundstücke einsteigen, wenn es den Zielen der Gebietsentwicklung dient.

Das Satzungsverkaufsrecht nach § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB ist jedoch kein Mittel zur allgemeinen Bodenbevorratung oder zum Erwerb von Grundstücken, die zur Umsetzung einer von der Gemeinde betriebenen Bauleitplanung ersichtlich nicht benötigt werden.⁸⁹ Deshalb kommt es **nicht** in Betracht, wenn es der Gemeinde zunächst (nur) darum geht, **einen Grundstock an Flächen erwerben zu können**, um dann in Abhängigkeit von dem tatsächlich erfolgten Erwerb mit der eigentlichen Planung von städtebaulichen Maßnahmen erst zu beginnen.⁹⁰

Ferner kann das Vorkaufsrecht - wie aufgezeigt - nicht auf eine Satzung nach § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB gestützt werden, wenn es der Gemeinde nicht um die Sicherung ihrer städtebaulichen Planung geht. Würde z.B. eine Verkaufssatzung nur erlassen werden, um die Grundstückseigentümer von einem Verkauf an einen Dritten abzuhalten, würde diese Satzung nicht dem Erlass eines in Betracht gezogenen Bebauungsplan dienen.⁹¹ Entscheidend ist daher der Bezug des Grunderwerbs zu der in Erwägung gezogenen städtebaulichen Maßnahme.

⁸⁸ Brügmann/Kronisch, 133. EL Januar 2025, BauGB § 25 Rn. 28.

⁸⁹ BVerwG, Beschl. v. 19.12.2018 - 4 BN 42.18; BVerwG, Beschl. v. 08.09.2009 - 4 BN 38.09; OVG Münster, Urt. v. 10.05.2021 - 2 D 112/19.NE; VGH München, Urt. v. 17.09.2018 - 15 N 17.698; Brügmann/Kronisch, 133. EL Januar 2025, BauGB § 25 Rn. 3; Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Stock, 157. EL November 2024, BauGB § 25 Rn. 32.

⁹⁰ Brügmann/Kronisch, 133. EL Januar 2025, BauGB § 25 Rn. 3 u. Hinw. a. VGH München 17.9.2018 - 15 N 17.698.

⁹¹ Brügmann/Kronisch, 133. EL Januar 2025, BauGB § 25 Rn. 3.

c) Vor- und Nachteile

Ein Vorteil ist, dass die Gemeinde das Gebiet für eine Vorkaufssatzung bedarfsgerecht festlegen kann, soweit sie dort städtebauliche Maßnahmen vorhat. Wie jedes Vorkaufsrecht hat auch das Satzungs-vorkaufsrecht den Nachteil, dass es nur greift, wenn der Grundstückseigentümer mit einem Dritten einen Kaufvertrag schließt. Die Konstellation eines verkaufsunwilligen Grundstückseigentümers, die in diesem Gutachten im Vordergrund stehen soll, adressiert es gerade nicht.

d) Praktische Hinweise für eine erfolgreiche und rechtssichere Umsetzung

Das Satzungs-vorkaufsrecht nach § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB setzt das „In-Betracht-Ziehen“ einer städtebaulichen Maßnahme durch die Gemeinde voraus. Hierfür bedarf es ernsthafter Anhaltspunkte für die Absicht der Gemeinde, dass sie bestimmte städtebauliche Maßnahmen ergreifen wird.⁹² Die Maßnahme muss nachweislich ernsthaft beabsichtigt sei;⁹³ ein bloß unverbindliches Erwägen einer städtebaulichen Maßnahme genügt hierfür nicht.⁹⁴ Es muss aber keine substantiierte, in die Einzelheiten gehende Ziel- und Zeitvorstellung über die beabsichtigte Entwicklung des Gebiets vorliegen.⁹⁵

Die gemeindliche Absicht zur Durchführung einer städtebaulichen Maßnahme muss sich im Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses zumindest so weit verdichtet haben, dass bei vernünftiger Betrachtung der Grunderwerb zur Sicherung der für die Entwicklung benötigten Flächen sinnvoll erscheint.⁹⁶ Vor Erlass einer Vorkaufssatzung sollte daher überprüft werden, ob die ge-

⁹² VGH Kassel, Urt. v. 26.1.2017 – 4 A 2586/16; VGH München, Urt. v. 17.09.2018 - 15 N 17.698.

⁹³ VGH Kassel, Urt. v. 26.1.2017 – 4 A 2586/16.

⁹⁴ VGH Kassel, Urt. v. 26.1.2017 – 4 A 2586/16.

⁹⁵ VGH München, Urt. v. 17.09.2018 - 15 N 17.698; Battis/Krautzberger/Löhr/Reidt, 15. Aufl. 2022, BauGB § 25 Rn. 6.

⁹⁶ VGH München, Urt. v. 17.09.2018 - 15 N 17.698; VGH Kassel, Urt. v. 26.1.2017 – 4 A 2586/16; Battis/Krautzberger/Löhr/Reidt, 15. Aufl. 2022, BauGB § 25 Rn. 6.

meindlichen Überlegungen so weit gereift sind, dass die Gemeinde die städtebauliche Maßnahme tatsächlich auch in Angriff nehmen und verwirklichen will.⁹⁷

Aber nicht nur in einem förmlichen Verfahren entwickelte Planungsvorstellungen, die sich in einem Flächennutzungsplan oder Aufstellungsbeschluss für einen Bebauungsplan niedergeschlagen haben, kommen in Betracht, sondern alle Arten städtebaulicher Planungen unabhängig von ihrer Rechtsqualität und somit auch informelle Planungen.⁹⁸ Dies umfasst z.B. auch Rahmenplanungen, Entwicklungsplanungen und -konzepte sowie alle sonstigen von der Gemeinde beschlossenen städtebaulichen Planungen im Sinn von § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB.⁹⁹ Dabei hängt es von den jeweiligen Einzelfallumständen ab, wie konkret die in Betracht zu ziehenden Maßnahmen bezeichnet werden müssen.¹⁰⁰

Jedenfalls dann, wenn eine Vorkaufssatzung nicht der Sicherung einer förmlichen Planung (z.B. der Flächennutzungsplanung) dient und ihr Geltungsbereich mehrere tausend Quadratmeter umfasst¹⁰¹, ist erforderlich, dass die Gemeinde zumindest eine ungefähre Vorstellung entwickelt hat, in welchem Umfang sie voraussichtlich Flächen für die gewünschte städtebauliche Maßnahme benötigen wird.¹⁰² Denn nur in diesem Fall kann sich die Absicht zur Durchführung einer städtebaulichen Maßnahme in einem Maße verdichtet und konkretisiert haben, dass bei vernünftiger Betrachtung der Grunderwerb zur Sicherung der für die Entwicklung benötigten Fläche sinnvollerweise eingeleitet werden darf.¹⁰³

Vor diesem Hintergrund sollte vor Erlass einer Vorkaufssatzung nicht nur überprüft werden, ob grundsätzlich von der Gemeinde in Betracht gezogene

⁹⁷ VGH Kassel, Urt. v. 26.1.2017 – 4 A 2586/16.

⁹⁸ VGH München, Urt. v. 17.09.2018 - 15 N 17.698.

⁹⁹ VGH München, Urt. v. 17.09.2018 - 15 N 17.698 m. w. Nachw.

¹⁰⁰ VGH München, Urt. v. 17.09.2018 - 15 N 17.698 m. w. Nachw.

¹⁰¹ VGH München, Urt. v. 17.09.2018 - 15 N 17.698.

¹⁰² VGH Kassel, Urt. v. 26.1.2017 – 4 A 2586/16; VGH München, Urt. v. 17.09.2018 - 15 N 17.698; Battis/Krautzberger/Löhr/Reidt, 15. Aufl. 2022, BauGB § 25 Rn. 6.

¹⁰³ VGH München, Urt. v. 17.09.2018 - 15 N 17.698.

– also hinreichend konkretisierte und verdichtete – städtebauliche Maßnahmen i. S. d. § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB bestehen, sondern auch, ob dies hinsichtlich sämtlicher räumlicher Teile des geplanten Geltungsbereichs der Satzung der Fall ist. Denn die Voraussetzungen des § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB müssen auch und gerade für das festgesetzte Satzungsgebiet erfüllt sein, d. h. die planende Gemeinde muss städtebauliche Maßnahmen gerade auch auf das gesamte betroffene Gebiet konkret in Betracht gezogen haben.¹⁰⁴

Wie bereits erwähnt, muss sich der Geltungsbereich der Vorkaufssatzung grundsätzlich auf den Bereich konzentrieren, auf den sich die in Aussicht genommene Maßnahme erstreckt. Unter Berücksichtigung des offenen Planungsvorgangs, dessen Ergebnis erst am Ende feststehen kann, sind insoweit jedoch keine allzu strengen Anforderungen zu stellen.¹⁰⁵ Ausgehend vom Grundsatz der Verhältnismäßigkeit kommt es darauf an, ob die räumliche Abgrenzung der Satzung im Lichte der zu sichernden Maßnahme als vernünftig und sachgerecht angesehen werden kann.¹⁰⁶ Dabei verlangt der Sicherungszweck des § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB eine ausgewogene Relation zwischen der beabsichtigten städtebaulichen Maßnahme und dem Umfang der Flächen, für die das Satzungsvorkaufsrecht vorgesehen ist.¹⁰⁷ Die Größe der Flächen, für die ein Zugriffsrecht gesichert wird, muss also in einem angemessenen Verhältnis zu dem voraussichtlichen Flächenbedarf der in Betracht gezogenen städtebaulichen Maßnahme stehen.¹⁰⁸

¹⁰⁴ VGH München, Urt. v. 17.09.2018 - 15 N 17.698 u. H. a. VGH München, Beschl. v. 06.04.2011, Az. 15 ZB 09.2047.

¹⁰⁵ VGH München, Urt. v. 17.09.2018 - 15 N 17.698.

¹⁰⁶ VGH München, Urt. v. 17.09.2018 - 15 N 17.698.

¹⁰⁷ VGH Kassel, Urt. v. 26.1.2017 – 4 A 2586/16; VGH München, Urt. v. 17.09.2018 - 15 N 17.698 m. w. Nachw.

¹⁰⁸ VGH Kassel, Urt. v. 26.1.2017 – 4 A 2586/16.

e) **Best Practice-Beispiele**

(1) Praxisbeispiel Vorkaufssatzung

Die Stadt Düsseldorf sieht dringlichen Handlungsbedarf, Gewerbeflächen für produktions- und handwerksgeprägte Branchen zu sichern, auch um Entwicklungs- und Handlungsspielräume für die Unternehmen zu schaffen.¹⁰⁹ Zur Gewerbeflächensicherung hat daher der Rat der Stadt Düsseldorf Ende 2018 eine Flächenstrategie für produktions- und handwerksgeprägte Branchen mit Gewerbe- und Industriekartenzone beschlossen.¹¹⁰ Das städtebauliche Entwicklungskonzept verfolgt das Ziel, Gewerbe- und Industrieflächen zu sichern, zu aktivieren und bezahlbare Flächen für handwerks- und produktionsgeprägte Branchen vorzuhalten.¹¹¹

Im Folgenden hat der Rat der Stadt Düsseldorf am 03.02.2022 zur Sicherung der Planungsziele eine Satzung über ein besonderes Vorkaufsrecht (§ 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB) beschlossen, die mehrere Gebiete umfasst. Maßgebend für die Abgrenzung und die Zielvorgaben der Satzungsgebiete waren die Kategorie A bis C der Kernzonenkarte.¹¹² Gemäß ihrer Begründung¹¹³ verschafft die Satzung der Stadt Düsseldorf die Möglichkeit, vor allem Grundstücksankäufe zu verhindern, die eine Realisierung der Planungsziele innerhalb der Gewerbe- und Industriekernzonen der Kategorie A „Großflächige Gewerbe- und Industrieansiedlungen“, Kategorie A „Gewerbliche Infrastruktureinrichtungen - Hafen“, Kategorie B „ASB-GE-Bereiche gemäß Regionalplan“ und Kategorie C „Kleinteilige geschlossene Gewerbeareale“ erschweren oder unmöglich machen würden.

Die „Satzung über ein besonderes Vorkaufsrecht für die Gewerbe- und Industriekernzonen der Kategorie A – C vom 17.02.2022“ wurde am

¹⁰⁹ <https://www.duesseldorf.de/stadtplanungsamt/stadtentwicklung/gewerbe-und-industriekernzonen>.

¹¹⁰ Vorlage Nr. 61/121/2018.

¹¹¹ Vgl. Städtebauliche Begründung Vorkaufsrechtssatzung, S. 2; abrufbar unter <https://www.duesseldorf.de/stadtplanungsamt/stadtentwicklung/gewerbe-und-industriekernzonen>

¹¹² Vgl. Städtebauliche Begründung Vorkaufsrechtssatzung, S. 4 u. H. a. die „Flächenstrategie für produktions- und handwerksgeprägte Branchen mit der Gewerbe- und Industriekernzonenkarte“ 2018.

¹¹³ Vgl. Städtebauliche Begründung Vorkaufsrechtssatzung, S. 6.

12.03.2022¹¹⁴ veröffentlicht. In der Bekanntmachung sind die einzelnen Geltungsbereiche zeichnerisch dargestellt.

Ein weiteres Beispiel ist die Vorkaufsrechtssatzung „Aent Vorst“¹¹⁵ der Stadt Kevelaer, die am 13.02.2020 beschlossen wurde. Die Satzung dient der Sicherung einer geordneten städtebaulichen Baulandentwicklung für gewerbliche Nutzungen und ermöglicht der Stadt Kevelaer, in einem bestimmten Gebiet ein besonderes Vorkaufsrecht nach § 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB an bebauten und unbebauten Grundstücken auszuüben.

(2) Abwendungsvereinbarung

Nach § 27 Abs. 1 Satz 1 BauGB besteht für den Käufer die Möglichkeit, die Ausübung des Vorkaufsrechts durch einseitige Verpflichtung abzuwenden (Abwendungserklärung¹¹⁶). Das Abwendungsrecht gilt einheitlich für alle Vorkaufsrechte des BauGB mit Ausnahme des § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 (Bebauungsplangebiete mit Festsetzungen für eine öffentliche Nutzung bzw. für Flächen oder Maßnahmen zum Ausgleich nach § 1a Abs. 3) und Nr. 2 betreffend Umlegungsgebiete, vgl. § 27 Abs. 2 BauGB.

Das Abwendungsrecht des Käufers für ein unbebautes Grundstück setzt dabei voraus, dass der Käufer in der Lage ist, das Grundstück binnen angemessener Frist zweckentsprechend zu nutzen, und er muss sich hierzu innerhalb einer bestimmten Frist gegenüber der Gemeinde verpflichten.

Eine wirksame Abwendungserklärung des Käufers führt dazu, dass die Gemeinde das Grundstück nicht mehr durch Ausübung ihres Vorkaufsrechts erwerben kann. Zugleich hat sie aber zur Folge, dass die mit dem Vorkauf verfolgten Ziele erreicht werden, dies zwar nicht durch die Gemeinde infolge eines kommunalen Grundstückserwerbs, sondern vielmehr durch den abwendungsbereiten Käufer.

¹¹⁴ Vgl. Düsseldorfer Amtsblatt vom 12.02.2022, Ausgabe Nr. 10, 77. Jahrgang, S. 5 ff.

¹¹⁵ Abrufbar unter: <https://www.kevelaer.de/rathaus-politik/ortsrecht/dokumente-ortsrecht/bau-wohnungs-und-siedlungswesen/vorkaufsrechtssatzung-aent-vorst.pdf?cid=um>.

¹¹⁶ Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Stock, 157. EL November 2024, BauGB § 27 Rn. 3.

Diese Situation kann im Interesse einer Gemeinde liegen. So werden Grunderwerbskosten eingespart und der Käufer ist zur zweckentsprechenden Nutzung verpflichtet. Angesichts dessen kann es sich für eine Gemeinde anbieten, die Abwendung durch den Käufer proaktiv herbeizuführen, indem sie an den Käufer mit dem Angebot einer (vorformulierten) Abwendungsvereinbarung herantritt.

Indes ist darauf hinzuweisen, dass bei Grundstücken im **Außenbereich** sich eine Abwendungsvereinbarung zur Lösung **regelmäßig nicht eignet**, da kein Baurecht vorliegt, zu dessen Umsetzung der Käufer sich verpflichten könnte. Vielmehr müsste die Gemeinde – in dieser Konstellation dann sogar gegen den Willen des Grundstückseigentümers – einen Bebauungsplan erlassen haben. Nur wenn ein solcher Bebauungsplan eine gewerbliche Nutzung vorsähe, könnte die Gemeinde den Käufer im Rahmen einer Abwendungsvereinbarung zur gewerblichen Bebauung und Nutzung des Grundstücks verpflichten.

Die Abwendungsvereinbarung ist weder im BauGB noch sonst spezialgesetzlich geregelt. Es handelt sich typischerweise um einen öffentlich-rechtlichen Vertrag¹¹⁷ zwischen der Gemeinde und dem Käufer, der Pflichten für beide Vertragsparteien begründet. Die Voraussetzungen und Grenzen des Abschlusses von Abwendungsvereinbarungen werden dann durch § 11 BauGB und ergänzend durch §§ 54 bis 62 VwVfG NRW¹¹⁸ abgesteckt.¹¹⁹ So müssen u.a. nach § 11 Abs. 2 Satz 1 BauGB die vereinbarten Leistungen bei städtebaulichen Verträgen den gesamten Umständen nach angemessen sein. Dabei gilt das Übermaßverbot (Grundsatz der Verhältnismäßigkeit).¹²⁰ Insbesondere dürfen die vertraglichen Konditionen nicht Folge eines Machtmissbrauchs der Gemeinde sein und der wirtschaftliche Wert von Leistung

¹¹⁷ Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Stock, 157. EL November 2024, BauGB § 27 Rn. 60.

¹¹⁸ Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Verwaltungsverfahrensgesetz NRW – VwVfG NRW) in der Fassung der Bekanntmachung vom 12.11.1999 (GV. NRW. S. 602), zuletzt geändert durch Art. 1 G zur Änd. verwaltungsverfahrenrechtlicher, verwaltungsvollstreckungsrechtlicher und kostenrechtlicher Vorschriften vom 10.12.2024 (GV. NRW. S. 1184).

¹¹⁹ Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Stock, 157. EL November 2024, BauGB § 27 Rn. 60.

¹²⁰ Battis/Krautzberger/Löhr/Reidt, 15. Aufl. 2022, BauGB § 11 Rn. 75.

und Gegenleistung müssen in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen.¹²¹

Mit einem konsensualen Vorgehen sind sowohl für den Käufer als auch die Gemeinde Vorteile verbunden, insbesondere werden Unsicherheiten über die Voraussetzungen der Abwendung ausgeräumt werden, die aus der Anwendung unbestimmter Gesetzesbegriffe des § 27 BauGB erwachsen können.¹²² Da die Gemeinde auf die Ausübung des Vorkaufsrechts verzichtet, ist die Abwendungsvereinbarung für den Käufer zudem mit dem Vorteil verbunden, dass er Erwerbssicherheit erlangt. Denn während er bei einer einseitigen Abwendungserklärung befürchten muss, dass die Gemeinde dennoch von ihrem Vorkaufsrecht Gebrauch macht, weil sie die Wirksamkeitsvoraussetzungen einer abgegebenen Abwendungserklärung als nicht erfüllt ansieht, besteht diese Gefahr bei einer Abwendungsvereinbarung aufgrund der vertraglichen Bindung der Gemeinde nicht mehr. Für die Gemeinde kann konsensuales Vorgehen vorteilhaft sein, weil „klar umrissene und durchsetzbare Konditionen“¹²³ geregelt werden können. Pflichten des Käufers werden fixiert, und zugunsten der Gemeinde können Sicherheiten für den Fall von Leistungsstörungen begründet werden.¹²⁴ Insofern ist eine Abwendungsvereinbarung oft für beide Seiten nützlich.¹²⁵

¹²¹ Battis/Krautzberger/Löhr/Reidt, 15. Aufl. 2022, BauGB § 11 Rn. 75.

¹²² Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Stock, 157. EL November 2024, BauGB § 27 Rn. 60.

¹²³ Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Stock, 157. EL November 2024, BauGB § 27 Rn. 60.

¹²⁴ VG München, Urt. v. 08.11.2004 - M 8 K 02.5363; Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Stock, 157. EL November 2024, BauGB § 27 Rn. 60.

¹²⁵ VG München, Urt. v. 07.12.2020 – M 8 K 19.5422.

III. Vorkaufsrechte in Spezialgesetzen

1. Siedlungsrechtliches Vorkaufsrecht

a) Beschreibung des Instruments und seiner Rechtsgrundlagen

Das siedlungsrechtliche Vorkaufsrecht ist eng mit dem Grundstücksverkehrsgesetz (GrdstVG)¹²⁶ verknüpft.¹²⁷ Das GrdstVG gilt für land- oder forstwirtschaftliche Grundstücke sowie für Moor- und Ödland, welches in landwirtschaftliche oder forstwirtschaftliche Kultur gebracht werden kann.

Nach diesem Gesetz sind die rechtsgeschäftliche Veräußerung eines land- oder forstwirtschaftlichen Grundstücks und der schuldrechtliche Vertrag hierüber genehmigungsbedürftig.¹²⁸ Die Genehmigungen werden grundsätzlich durch die zuständige Genehmigungsbehörde erteilt, die von den Bundesländern bestimmt wird.¹²⁹ Die Länder können bestimmen, dass die Veräußerung von Grundstücken bis zu einer bestimmten Größe keiner Genehmigung bedarf.¹³⁰ In NRW bedarf die Veräußerung von Grundstücken bis zu einer Größe von 1,0 Hektar keiner Genehmigung nach dem GrdstVG.¹³¹

Die Genehmigung darf nur versagt werden, wenn Tatsachen vorliegen, aus denen sich ergibt, dass entweder die Veräußerung eine ungesunde Verteilung des Grund und Bodens bedeutet oder durch die Veräußerung das

¹²⁶ Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und zur Sicherung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe (Grundstückverkehrsgesetz – GrdstVG) v. 28.07.1961, BGBl. I S. 1091, 1652, 2000, zuletzt geändert durch Art. 108 FGG-ReformG vom 17.12.2008 (BGBl. I S. 2586).

¹²⁷ Koppelung des Genehmigungsverfahrens mit dem Vorkaufsrecht, vgl. Vgl. BGH, Beschl. v. 23.11.2012 – BLw 13/11.

¹²⁸ Vgl. § 2 Abs. 1 Satz 1 GrdstVG.

¹²⁹ Vgl. § 3 Abs. 1 GrdstVG, § 5 Abs. 1 Nr. 3 ZustVOAgrar NRW lautet: „Die Geschäftsführerin oder der Geschäftsführer der Kreisstelle der Landwirtschaftskammer als Landesbeauftragte oder Landesbeauftragter im Kreis ist Genehmigungsbehörde im Sinne des Grundstückverkehrsgesetzes in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 7810-1, veröffentlichten bereinigten Fassung in der jeweils geltenden Fassung.“ In § 5 Abs. 2 ZustVOAgrar NRW heisst es zudem: „Im Fall des Absatzes 1 Nummer 3 entscheidet die Genehmigungsbehörde im Benehmen mit der für die Erteilung der Baugenehmigung zuständigen unteren Bauaufsichtsbehörde. Ist eine Gemeinde oder ein Gemeindeverband als Vertragspartner an der Veräußerung beteiligt, so darf die Genehmigungsbehörde nur mit Zustimmung der Kommunalaufsichtsbehörde die Genehmigung versagen oder unter Auflagen oder Bedingungen erteilen.“

¹³⁰ Vgl. Öffnungsklausel in § 2 Abs. 3 Nr. 2 GrdstVG.

¹³¹ Vgl. § 1 Ausführungsgesetz zum Grundstückverkehrsgesetz (AGGrdstVG NRW) vom 14. Juli 1981.

Grundstück oder eine Mehrheit von Grundstücken, die räumlich oder wirtschaftlich zusammenhängen und dem Veräußerer gehören, unwirtschaftlich verkleinert oder aufgeteilt würde oder der Gegenwert in einem groben Missverhältnis zum Wert des Grundstücks steht.¹³²

Wenn die Genehmigung nach Auffassung der Genehmigungsbehörde¹³³ zu versagen wäre, hat das gemeinnützige Siedlungsunternehmen, in dessen Bezirk die Hofstelle des landwirtschaftlichen Betriebs liegt, gem. § 4 RSiedlG ein gesetzliches Vorkaufsrecht. Liegen die Voraussetzungen des § 4 RSiedlG vor, ist die Genehmigungsbehörde verpflichtet, den Vertrag der Siedlungsbehörde zur Herbeiführung einer Erklärung über die Ausübung des Vorkaufsrechts durch die vorkaufsberechtigte Stelle vorzulegen, bevor sie über den Antrag auf Genehmigung entscheidet.¹³⁴ In NRW sind die Siedlungsbehörden die Bezirksregierungen (ursprünglich das Amt für Agrarordnung) und das Siedlungsunternehmen ist die NRW.URBAN GmbH & Co. KG.¹³⁵ Das Siedlungsunternehmen übt das Vorkaufsrecht oftmals nur zugunsten eines Landwirts aus, der seinen Betrieb aufstocken will. Vorkaufsberechtigt bleibt aber auch in diesem Fall das **Siedlungsunternehmen selbst**.¹³⁶

b) Voraussetzungen und Grenzen für die Anwendung bei der Baulandmobilisierung für Gewerbe und Industrie

Das Vorkaufsrecht gemäß § 4 Abs. 1 RSiedlG setzt voraus, dass ein Kaufvertrag abgeschlossen wird. Die Ausgangssituation, die einem siedlungsrechtlichen Vorkaufsrecht regelmäßig zugrunde liegt, ist der Verkauf eines

¹³² Vgl. § 9 Abs. 1 GrdstVG.

¹³³ Vgl. § 5 Abs. 1 Nr. 3 Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten und zur Übertragung von Ermächtigungen zum Erlass von Rechtsverordnungen für Bereiche der Agrarwirtschaft (Zuständigkeitsverordnung Agrar - ZustVOAgrar NRW) vom 05.02.2019: in NRW der Geschäftsführer der Kreisstelle der Landwirtschaftskammer als Landesbeauftragter im Kreis.

¹³⁴ Vgl. § 12 GrdstVG.

¹³⁵ Vgl. <https://www.landwirtschaftskammer.de/borken/pdf/borken-aktuell-2023-24.pdf>, S. 58.

¹³⁶ Bühler/Schmitt: Das Grundstückverkehrsgesetz sowie das Reichssiedlungsgesetz in der notariellen Praxis, DNotZ 2023, 750 u. Hinw. a. Netz, GrdstVG, 9. Aufl. 2022, Rn. 4996.

landwirtschaftlichen Grundstücks an einen Nicht-Landwirt, was aus agrarstrukturellen Gründen nicht erwünscht ist. Das siedlungsrechtliche Vorkaufsrecht ist in diesen Fällen ein Steuerungsinstrument, welches dazu dient, landwirtschaftliche Grundstücke in die Hände von Siedlungsunternehmen zu überführen, um die Agrarstruktur zu verbessern.¹³⁷ Vorkaufsberechtigt ist folglich nicht die Gemeinde, sondern das gemeinnützige Siedlungsunternehmen. Zudem sollen durch Ausübung des Vorkaufsrechts landwirtschaftliche Grundstücke für den Erwerb durch einen Landwirt gesichert werden, so dass sie in der Landwirtschaft verbleiben.

Vor diesem Hintergrund stellt das siedlungsrechtliche Vorkaufsrecht **kein geeignetes Instrument für Kommunen dar**, um landwirtschaftliche Flächen im Außenbereich als Gewerbe- und Industriebereiche zu entwickeln. Zudem sei darauf hingewiesen, dass sich das gemeindliche Vorkaufsrecht nach dem BauGB gegen das siedlungsrechtliche Vorkaufsrecht nicht durchsetzen kann.

2. Denkmalschutzrechtliches Vorkaufsrecht

a) Beschreibung des Instruments und seiner Rechtsgrundlagen

Nach § 31 Abs. 1 Satz 1 DSchG NRW steht der Gemeinde beim Kauf von Grundstücken, auf oder in denen sich eingetragene Denkmäler oder ortsfeste Bodendenkmäler befinden, ein Vorkaufsrecht zu. Das Vorkaufsrecht darf nur ausgeübt werden, wenn dadurch die dauernde Erhaltung des Denkmals ermöglicht werden soll.¹³⁸ Damit steht die Absicht der Denkmalerhaltung im Vordergrund.

Erst durch den Übergang des Grundstücks in das Eigentum der Gemeinde soll die Erhaltung des Denkmals möglich werden.¹³⁹ Dies ist nur dann der Fall, wenn der Käufer offenkundig nicht gewillt oder nicht in der Lage ist, das Denkmal zu erhalten.¹⁴⁰

¹³⁷ Vgl. § 9 Abs. 2 GrdstVG.

¹³⁸ Vgl. § 31 Abs. 1 Satz 2 DSchG NRW.

¹³⁹ Vgl. § 31 Abs. 1 Satz 2 DSchG NRW.

¹⁴⁰ Davydov/Hönes/Ringbeck/Stellhorn/Davydov, 7. EL Januar 2024, DSchG § 31 Rn. 4 u. Hinw. a. OVG Bautzen, Beschl. v. 14.4.2020 – 1 A 1041/19.

Gemeinden¹⁴¹ können für das gesamte Gemeindegebiet, für sämtliche Grundstücke einer Gemarkung oder für bestimmte Vorkaufsfälle (z. B. für Kaufverträge über Wohnungseigentum oder Erbbaurechte) generell auf die Ausübung des Vorkaufsrechts verzichten.¹⁴²

b) Voraussetzungen und Grenzen für die Anwendung bei der Baulandmobilisierung für Gewerbe und Industrie

Für die Ausübung des Vorkaufsrechts kommen lediglich Flächen in Betracht, auf oder in denen sich eingetragene Denkmäler oder ortsfeste Bodendenkmäler befinden. Insofern besteht von vornherein ein sehr beschränkter Einsatzbereich für dieses Instrument.

Darüber hinaus darf das Vorkaufsrecht durch die Gemeinde nur ausgeübt werden, wenn dadurch die dauernde Erhaltung des Denkmals ermöglicht werden soll. Eine andere Zielsetzung der Gemeinde ist von § 31 DSchG NRW hingegen nicht gedeckt. Da die Erhaltung eines Denkmals und eine gewerbliche bzw. industrielle Neuansiedlung nur in Ausnahmefällen auf einem Grundstück gemeinsam möglich sein dürften, kann das denkmalschutzrechtliche Vorkaufsrecht regelmäßig nicht mit dem Ziel eingesetzt werden, das Grundstück zukünftig gewerblich oder industriell zu nutzen.

3. Naturschutzrechtliches Vorkaufsrecht

a) Beschreibung des Instruments und seiner Rechtsgrundlagen

Das naturschutzrechtliche Vorkaufsrecht in Nordrhein-Westfalen hat seine Rechtsgrundlage in § 74 LNatSchG i. V. m. § 66 BNatSchG. Der genaue Regelungsinhalt ergibt sich insoweit erst aus einer Zusammenschau von bundes- und landesrechtlichen Vorschriften.¹⁴³

¹⁴¹ Vgl. z.B. die Allgemeinverfügung der Stadt Köln vom 12.12.2022 zum Verzicht der Ausübung eines Vorkaufsrechts bis auf Widerruf nach Nordrhein-westfälischem Denkmalschutzgesetz.

¹⁴² Davydov/Hönes/Ringbeck/Stellhorn/Davydov.Hönes, 7. EL Januar 2024, Anhang 7 Denkmalrechtliches Vorkaufsrecht, Anwendungshinweise für die praktische Durchführung, Ziff. 6.

¹⁴³ Lütkes/Ewer/Kraft, 2. Aufl. 2018, BNatSchG § 66 Rn. 29.

Für die Ausübung des Vorkaufsrechts kommen lediglich Flächen in Naturschutzgebieten, in FFH-Gebieten sowie in Nationalparks in Betracht.¹⁴⁴ Weitere Voraussetzung ist, dass das jeweilige Grundstück zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses in dem vom LANUK¹⁴⁵ zu führenden und zu veröffentlichenden Verzeichnis (<http://www.vokar.nrw.de>) über die Grundstücke, für die ein Vorkaufsrecht besteht, aufgeführt ist.

Das Vorkaufsrecht ist ausschließlich dem Land zugewiesen.¹⁴⁶ Ausgeübt wird das Vorkaufsrecht¹⁴⁷ durch die höhere Naturschutzbehörde bei den Bezirksregierungen.¹⁴⁸

Beim naturschutzrechtlichen Vorkaufsrecht geht es um den Erhalt von Flächen für den Naturschutz, auch wenn dies nicht ausdrücklich in § 72 LNatSchG angesprochen wird. Dieses Vorkaufsrecht darf nur ausgeübt werden, wenn dies aus Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege einschließlich der Erholungsvorsorge erforderlich ist, § 66 Abs. 2 BNatSchG. Dies ist gegeben, wenn die Ziele des Naturschutzes durch die öffentliche Hand besser oder zuverlässiger als durch Privatpersonen verwirklicht werden können.¹⁴⁹

b) Voraussetzungen und Grenzen für die Anwendung bei der Baulandmobilisierung für Gewerbe und Industrie

Für die Ausübung des Vorkaufsrechts kommen lediglich Grundstücke in Naturschutzgebieten, in FFH-Gebieten sowie in Nationalparks in Betracht und auch nur dann, wenn diese zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses in dem öffentlichen Verzeichnis (VOKAR NRW) aufgeführt sind. Angesichts dessen ist der Anwendungsbereich für das naturschutzrechtliche Vorkaufsrecht von vornherein sehr beschränkt.

¹⁴⁴ Vgl. § 74 Abs. 1 LNatSchG NRW.

¹⁴⁵ Landesamt für Natur, Umwelt und Klima – LANUK (vormals: Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz – LANUV).

¹⁴⁶ Vgl. § 74 Abs. 1 LNatSchG NRW.

¹⁴⁷ Vgl. § 74 Abs. 2 LNatSchG NRW.

¹⁴⁸ Bezirksregierungen, vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 2 LNatSchG NRW.

¹⁴⁹ OVG Lüneburg, Beschl. v. 14.01.2013 - 4 LA 173/12; Lütkes/Ewer/Kraft, 2. Aufl. 2018, BNatSchG § 66 Rn. 17; Landmann/Rohmer UmweltR/Gellermann, 105. EL September 2024, BNatSchG § 66 Rn. 18.

Das naturschutzrechtliche Vorkaufsrecht dient neben der nachhaltigen Sicherung des vorgefundenen Zustands vor allem dazu, gebotene Entwicklungs-, Optimierungs- und sonstige Verbesserungsmaßnahmen auf naturschutzfachlich hochwertigen Flächen realisieren zu können.¹⁵⁰ Daher regelt § 66 Abs. 2 BNatSchG, dass das Vorkaufsrecht nur ausgeübt werden darf, wenn dies aus Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege inklusive Erholungsvorsorge erforderlich ist. Der Einsatz des Instruments kommt folglich nur für Grundstücke in Frage, die für Zwecke des Naturschutzes bzw. der Erholung benötigt werden. Keine Erforderlichkeit für die Ausübung des Vorkaufsrechts besteht dann, wenn kommerzielle oder sonstige außerhalb des Naturschutzes angesiedelte Interessen im Vordergrund stehen.¹⁵¹

Vor diesem Hintergrund stellt das naturschutzrechtliche Vorkaufsrecht kein geeignetes Instrument zur Baulandmobilisierung für Gewerbe- und Industriebetriebe dar. Zudem steht dieses Instrument den Kommunen von vornherein nicht zur Verfügung, da als Vorkaufsberechtigter das Land bestimmt ist.¹⁵²

4. Wasserrechtliches Vorkaufsrecht

a) Beschreibung des Instruments und seiner Rechtsgrundlagen

Nach § 99a WHG steht den Ländern ein Vorkaufsrecht an Grundstücken zu, die für Maßnahmen des Hochwasser- oder Küstenschutzes benötigt werden. Diese Bundesvorschrift kommt in NRW zur Anwendung.¹⁵³

Danach sind vorkaufsberechtigt die Länder für Grundstücke in ihrem eigenen Staatsgebiet. Tatbestandlich setzt das Vorkaufsrecht voraus, dass das jeweilige Grundstück für Zwecke des Hochwasser- oder Küstenschutzes benötigt wird. Benötigt wird ein Grundstück nur dann und nur insoweit, als Maßnahmen des Hochwasser- oder Küstenschutzes, vornehmlich der Deich- und

¹⁵⁰ Lütkes/Ewer/Kraft, 2. Aufl. 2018, BNatSchG § 66 Rn. 2.

¹⁵¹ Lütkes/Ewer/Kraft, 2. Aufl. 2018, BNatSchG § 66 Rn. 17.

¹⁵² Vgl. § 74 Abs. 1 LNatSchG NRW.

¹⁵³ § 73 LWG NRW ist durch das Gesetz zur Änderung des Landeswasserrechts vom 4. Mai 2021 (GV. NRW, S. 560), in Kraft getreten am 18. Mai 2021, aufgehoben worden, so dass § 99a WHG (Bund) damit in NRW zur Anwendung kommt, vgl. LT-Drucksache 17/9942, S. 100.

Dammbau, ohne seine Nutzung nicht oder nicht hinreichend effektiv durchgeführt werden können.¹⁵⁴ Das Recht der Länder zur Ausübung des Vorkaufsrechts ist auf die Fälle beschränkt, in denen dies aus Gründen des Hochwasserschutzes oder des Küstenschutzes erforderlich ist.¹⁵⁵

b) Voraussetzungen und Grenzen für die Anwendung bei der Baulandmobilisierung für Gewerbe und Industrie

Das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr hat mit am 11.06.2025 veröffentlichter Allgemeinverfügung¹⁵⁶ erklärt, dass das Land NRW das ihm nach § 99a WHG zustehende Vorkaufsrecht an Grundstücken, die für den Hochwasser- oder Küstenschutz benötigt werden, bis zum 30.12.2025 nicht ausüben wird. Eine Anwendbarkeit des wasserrechtlichen Vorkaufsrechts kommt somit frühestens für Kaufverträge in Betracht, die nach dem 30.12.2025 geschlossen werden.

Unabhängig davon sind nur Grundstücke vorkaufsrechtsbelastet, die für Maßnahmen des Hochwasser- oder Küstenschutzes benötigt werden. Grund für das Bestehen dieses Vorkaufsrechts ist allein der Hochwasser- oder Küstenschutz.¹⁵⁷ Sollte das Land NRW zukünftig nicht auf die Ausübung des wasserrechtlichen Vorkaufsrechts verzichten, ergäbe sich folglich dennoch ein erheblich eingeschränkter Anwendungsbereich. Da zudem nicht die Gemeinden, sondern die Länder Vorkaufsberechtigte sind, ist dieses Instrument für die Gemeinden nicht geeignet, um Bauland im Außenbereich für Gewerbe und Industrie zu mobilisieren.

¹⁵⁴ Czychowski/Reinhardt, 13. Aufl. 2023, WHG § 99a Rn. 14.

¹⁵⁵ Vgl. § 99a Abs. 3 WHG.

¹⁵⁶ Bekanntmachung über den Verzicht auf das Vorkaufsrecht für Maßnahmen des Hochwasserschutzes nach § 99a des Wasserhaushaltsgesetzes, Allgemeinverfügung des Ministeriums für Umwelt, Naturschutz und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen v. 11.6.2025 – IV-2 61.08.03.13 – MBl. NRW. S. 866.

¹⁵⁷ Czychowski/Reinhardt, 13. Aufl. 2023, WHG § 99a Rn. 12.

5. Straßen- und eisenbahnrechtliches Vorkaufsrecht

a) Beschreibung des Instruments und seiner Rechtsgrundlagen

Landesstraßen und Kreisstraßen dürfen nur gebaut oder geändert werden, wenn der Plan vorher festgestellt ist. Gleiches gilt für Radschnellverbindungen des Landes und Gemeindestraßen, sofern für diese eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist.¹⁵⁸ Auch Betriebsanlagen einer Eisenbahn einschließlich der Bahnfernstromleitungen dürfen nur gebaut oder geändert werden, wenn der Plan vorher festgestellt ist.¹⁵⁹

Um den Bereich der zukünftigen Straße bzw. der zukünftigen Betriebsanlage einer Eisenbahn zu schützen, ist eine Veränderungssperre geregelt¹⁶⁰, die mit der Auslegung der Pläne im Planfeststellungsverfahren bzw. von dem Zeitpunkt an beginnt, in dem den Betroffenen Gelegenheit zur Einsichtnahme in den Plan gegeben wird. Zusätzlich ist für die Dauer der Veränderungssperre auch ein Vorkaufsrecht an den betroffenen Flächen geregelt.¹⁶¹

Vorkaufsberechtigter ist der Träger der Straßenbaulast¹⁶² bzw. der Träger des Vorhabens.¹⁶³

Die Vorkaufsrechte dienen der Verfahrensbeschleunigung. Zudem soll hierdurch vermieden werden, dass durch den Erwerb von „Sperrgrundstücken“ Einfluss auf das Planfeststellungsverfahren in der Weise genommen werden kann, dass dem Erwerber ein Klagerecht gegen den Planfeststellungsbeschluss zusteht.¹⁶⁴

¹⁵⁸ Vgl. § 38 Abs. 1 Satz 1 StrWG NRW.

¹⁵⁹ Vgl. § 18 Abs. 1 Satz 1 AEG.

¹⁶⁰ Vgl. § 40 Abs. 1 StrWG NRW und § 19 Abs. 1 AEG.

¹⁶¹ Vgl. § 40 Abs. 4 StrWG NRW und § 19 Abs. 3 AEG.

¹⁶² Vgl. § 40 Abs. 4 StrWG NRW.

¹⁶³ Vgl. § 19 Abs. 3 AEG.

¹⁶⁴ Hengst/Majcherek StrWG NRW/Majcherek, 14. EL September 2024, StrWG NRW § 40 Ziff. 6 (für das straßenrechtliche Vorkaufsrecht).

b) Voraussetzungen und Grenzen für die Anwendung bei der Baulandmobilisierung für Gewerbe und Industrie

Die Vorschriften des § 40 StrWG NRW und des § 19 AEG einschließlich der darin geregelten Vorkaufsrechte bezwecken den Schutz von geplanten Verkehrs- bzw. Eisenbahnflächen vor Veränderungen, die die geplanten Maßnahmen beeinträchtigen könnten. Der Anwendungsbereich des Vorkaufsrechts ist daher beschränkt auf diejenigen Flächen, die nach einem Plan als Verkehrsflächen vorgesehen sind. Zudem ergibt sich aus dem Schutzzweck beider Normen, dass die Ausübung des jeweiligen Vorkaufsrechts nur zur Sicherung des Bereichs der künftigen Verkehrsfläche erfolgen kann. Vor diesem Hintergrund stellen weder das eisenbahnrechtliche noch das straßenrechtliche Vorkaufsrecht ein geeignetes Instrument zur Baulandmobilisierung dar.

D. Erbbaurecht

I. Beschreibung des Instruments und seiner Rechtsgrundlagen

Fehlt die Bereitschaft von Grundstückseigentümern, ihre landwirtschaftlichen Flächen im Außenbereich zu verkaufen, könnte das Erbbaurecht eine Alternative zum Flächenerwerb darstellen. Die Bestellung eines Erbbaurechts bietet Grundstückseigentümern die Möglichkeit, die Nutzung des Grundstücks Dritten befristet zu überlassen, ohne das Eigentum aufzugeben. Die Besonderheit des Erbbaurechts liegt in einer Trennung der Eigentumsverhältnisse von Boden und Gebäude für eine festgelegte Zeitdauer.

Das Erbbaurecht ist das veräußerliche und vererbliche Recht, auf oder unter der Oberfläche eines Grundstücks ein Bauwerk zu haben, mit welchem ein Grundstück belastet wird.¹⁶⁵ Beim Erbbaurecht erteilt der Erbbaurechtsgeber (Grundstückseigentümer) dem Erbbaurechtsnehmer (Erbbauberechtigten) also das Recht, auf seinem Grundstück zu bauen.

¹⁶⁵ Vgl. § 1 Gesetz über das Erbbaurecht (Erbbaurechtsgesetz – ErbbauRG) vom 15.01.1919 (RGBl. S. 72, ber. S. 122) BGBl. III/FNA 403-6, zuletzt geändert durch Art. 4 Abs. 7 G zur Einführung eines Datenbankgrundbuchs vom 1.10.2013 (BGBl. I S. 3719).

Die Dauer des Erbbaurechts ist im Gesetz nicht geregelt. Es ist weder eine Mindest- noch eine Höchstdauer festgelegt. Jedoch ist die Festsetzung einer bestimmten Zeitgrenze zulässig und üblich.¹⁶⁶ Die Dauer des Erbbaurechts kann individuell vereinbart werden, insoweit gilt die Vertragsfreiheit.¹⁶⁷ In der Praxis sind – u.a. wegen der Rentabilität der Bauwerkserrichtung - längere Zeiträume üblich, sehr häufig 99 Jahre.¹⁶⁸

Das Erbbaurechtsgesetz (ErbbauRG) überlässt es auch den Beteiligten, ob sie das Erbbaurecht entgeltlich oder unentgeltlich bestellen wollen. Überwiegend wird ein Entgelt vereinbart, und zwar meist in wiederkehrenden Leistungen (Erbbauzins).¹⁶⁹

Erlischt das Erbbaurecht – im Regelfall nach Ende der Laufzeit – löst sich das Erbbaurecht auf und das Gebäude geht kraft Gesetzes in das Eigentum des Grundstückseigentümers über.¹⁷⁰ Erlischt das Erbbaurecht durch Zeitablauf, steht dem Erbbauberechtigten gegenüber dem Grundstückseigentümer eine Entschädigung für das Bauwerk zu.¹⁷¹ Die Höhe des gesetzlichen Entschädigungsanspruchs bestimmt sich, soweit hierüber keine Vereinbarungen getroffen worden sind¹⁷², nach dem Verkehrswert.¹⁷³

II. Voraussetzungen und Grenzen für die Anwendung bei der Baulandmobilisierung für Gewerbe und Industrie

Besteht die Bereitschaft, könnte ein Grundstückseigentümer für sein Grundstück ein Erbbaurecht zugunsten eines Gewerbetreibenden bestellen. Im Rahmen des Erbbaurechtsvertrags können individuelle Lösungen beispielsweise für den Erbbauzins und die Folgen des Erlöschens des Erbbaurechts

¹⁶⁶ MüKoBGB/Weiß, 9. Aufl. 2023, ErbbauRG § 1 Rn. 76.

¹⁶⁷ MüKoBGB/Weiß, 9. Aufl. 2023, ErbbauRG § 1 Rn. 78.

¹⁶⁸ MüKoBGB/Weiß, 9. Aufl. 2023, ErbbauRG § 1 Rn. 78.

¹⁶⁹ Winkler/Schlögel ErbbauR/Winkler/Schlögel, 8. Aufl. 2025, § 6. Rn. 1 f.

¹⁷⁰ Vgl. § 12 Abs. 3 ErbbauRG; MüKoBGB/Weiß, 9. Aufl. 2023, ErbbauRG § 12 Rn. 16; Winkler/Schlögel ErbbauR/Winkler/Schlögel, 8. Aufl. 2025, § 5. Rn. 254.

¹⁷¹ Vgl. § 27 ErbbauRG.

¹⁷² Vgl. § 27 Abs. 1 Satz 2 ErbbauRG.

¹⁷³ MüKoBGB/Weiß, 9. Aufl. 2023, ErbbauRG § 27 Rn. 8.

getroffen werden. Seine Grenze hat das Instrument erreicht, wenn kein Konsens darüber mit dem Grundstückseigentümer gefunden werden kann, etwa weil er das Grundstück selbst bewirtschaften möchte.

III. Vor- und Nachteile des Instruments

Der Vorteil des Erbbaurechtsgebers besteht darin, dass er das Eigentum am Grundstück nicht aufgibt und dennoch mit mindestens mittelfristiger Perspektive aufgrund des Erbbauzinses Früchte aus seinem Grundstück zieht. Insbesondere für Grundstückseigentümer, die das Grundstück gegenwärtig nicht für die landwirtschaftliche Bodennutzung brauchen, aber es dennoch für zukünftige Bedarfe bevorraten möchten, könnte das Instrument attraktiv sein.

Der Erbbaurechtsnehmer wird als Nachteil des Instruments erfahrungsgemäß mit Vorbehalten bei finanzierenden Banken konfrontiert sein, für die sich die etwaige Verwertung des Grundstücks anspruchsvoller darstellen würde als üblicherweise durch Veräußerung oder Zwangsversteigerung.

Bei der Förderung einer Entwicklung einer Wirtschaftsfläche durch eine Kommune müssen beihilferechtliche Vorgaben z. B. hinsichtlich Gewinnabschöpfung beachtet werden. Entsteht durch die Förderung ein finanzieller Vorteil, der über das notwendige Maß hinausgeht, kann eine Abschöpfung von Gewinnen vorgeschrieben sein. In diesem Fall muss ein Teil der erzielten zusätzlichen Gewinne wieder an die öffentliche Hand zurückgeführt werden, damit es nicht zu einer Überförderung oder Wettbewerbsverzerrung kommt.

IV. Praktische Hinweise für eine erfolgreiche und rechtssichere Umsetzung

Es empfiehlt sich, für den Fall des Erlöschens des Erbbaurechts, etwa durch Zeitablauf, Regelungen im Erbbaurechtsvertrag zu treffen. Aus wirtschaftlicher Sicht sind unterschiedliche Konstellationen denkbar. Möglich ist, dass der Erbbaurechtsnehmer (hier Gewerbe- oder Industriebetrieb) durch die Errichtung von Gebäuden auf dem Grundstück erhebliche wirtschaftliche Werte schafft, für die er beim Erlöschen des Erbbaurechts entschädigt wer-

den müsste, während dem Erbbaurechtsgeber zufiele, für eine angemessene Nachnutzung von Grundstück und ggf. Gebäuden zu sorgen. Ebenso denkbar ist eine andere Konstellation, in der die aufstehenden Gebäude zum Zeitpunkt des Erlöschens des Erbbaurechts bereits abgeschrieben sind und ihre Beseitigung Zusatzkosten für den Erbbaurechtsgeber bedeuten könnte. Angesichts dieser Bandbreite an Konstellationen sollte die wirtschaftliche Situation beim Erlöschen des Erbbaurechts so weit wie möglich antizipiert, und es sollten vertragliche Regelungen hierfür verhandelt werden.

V. Best Practice-Beispiele und Ansprechpartner

Auch wenn keine Best Practice-Beispiele für die Konstellation vorliegen, dass ein Erbbaurecht von einem Privaten für einen ansiedlungswilligen Gewerbebetrieb bestellt wird, so haben dennoch manche Kommunen positive Erfahrungen mit dem Instrument gewonnen, wenn sie eigene Flächen nicht verkaufen, sondern im Erbbaurecht an Investitionswillige vergeben.

E. Umlegung

I. Beschreibung des Instruments und seiner Rechtsgrundlagen

Die Umlegung (§§ 45 BauGB ff.) ist ein Bodenordnungsinstrument des allgemeinen Städtebaurechts.

Hierbei handelt es sich um ein Verfahren zur Umverteilung von Flächen.¹⁷⁴ Ziel der Umlegung ist es, Grundstücke in der Weise neu zu ordnen, dass diese nach Form, Größe und Lage für bauliche Zwecke oder andere Nutzungsarten zweckmäßig gestaltet sind.¹⁷⁵

Im Rahmen der Umlegung werden alle im Umlegungsgebiet befindlichen Grundstücke rechnerisch zu einer "Umlegungsmasse" zusammengefasst.¹⁷⁶ Aus dieser Umlegungsmasse werden dann die Flächen ausgeschieden, die der Kommune bzw. einem sonstigen Erschließungsträger zugewiesen wer-

¹⁷⁴ Vgl. Kap. B.I.1.

¹⁷⁵ Vgl. § 45 Satz 1 BauGB.

¹⁷⁶ Vgl. § 55 Abs. 1 BauGB.

den. Hierbei handelt es sich um die festgesetzten bzw. erforderlichen öffentlichen Flächen, also Grundstücke für örtliche Verkehrsflächen und bewohnerdienliche Infrastrukturflächen (Parkplätze, Grünanlagen etc.) sowie für naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen.¹⁷⁷ Darüber hinaus können dem Bedarfs- oder Erschließungsträger auch sonstige Flächen, für die nach dem Bebauungsplan eine Nutzung für öffentliche Zwecke festgesetzt ist, und ihre Ausgleichsflächen zugeteilt werden.¹⁷⁸

II. Voraussetzungen und Grenzen für die Anwendung bei der Baulandmobilisierung für Gewerbe und Industrie

Die Umlegung kann entweder im Geltungsbereich eines Bebauungsplans oder auch im unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB durchgeführt werden.¹⁷⁹ Für den unbebauten Außenbereich, der vorliegend als Bauland für Gewerbe und Industriebetriebe betrachtet werden soll, ist eine Umlegung daher bereits ausgeschlossen.

Überdies könnte die Kommune im Wege der Umlegung von vornherein allenfalls solche Flächen erlangen, die für die o.g. Nutzungen vorgesehen sind.¹⁸⁰ Folglich kann mit diesem Verfahren zwar ein Beitrag zur Realisierung einer städtischen Planung, grundsätzlich jedoch kein kommunaler Erwerb von Flächen für die Bebauung mit Gewerbe- und Industriebetrieben erzielt werden. Das Umlegungsverfahren ist aus den genannten Gründen daher für den kommunalen Erwerb von Außenbereichsflächen zum Zwecke der Ansiedlung von Gewerbe- und Industriebetrieben ungeeignet.

F. Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme

Die Regelungen des Besonderen Städtebaurechts geben den Gemeinden die Möglichkeit, über die Bestimmungen des Allgemeinen Städtebaurechts hinaus auf spezifische städtebauliche Herausforderungen zu reagieren.

¹⁷⁷ Vgl. § 55 Abs. 2 BauGB.

¹⁷⁸ Vgl. § 55 Abs. 5 BauGB.

¹⁷⁹ Vgl. § 45 Satz 2 BauGB.

¹⁸⁰ Vgl. § 55 Abs. 2 und Abs. 5 BauGB.

Dazu zählen insbesondere Defizite im städtebaulichen Bestand einer Gemeinde, die häufig ganze Quartiere betreffen.

Im Folgenden wird betrachtet, ob die Festlegung eines städtebaulichen Entwicklungsbereichs, in dem städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen (§§ 165 ff. BauGB) durchgeführt werden sollen, ein geeignetes Instrument zur Mobilisierung von Bauland im Außenbereich für die Ansiedlung von Gewerbe und Industrie darstellen könnte. Hinsichtlich der städtebaulichen Maßnahmen Sanierung, Stadtumbau und Erhaltung wurde bereits festgestellt, dass diese für die zu betrachtenden Flächen (unbebaute Grundstücke im Außenbereich) nicht in Frage kommen.¹⁸¹

I. Beschreibung des Instruments und seiner Rechtsgrundlagen

1. Allgemein

Eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme hat die Neuentwicklung von unbebauten Gebieten bzw. die Umentwicklung und damit die Veränderung des Gebietscharakters von bebauten Gebieten zum Inhalt.¹⁸² Verortet im Besonderen Städtebaurecht des BauGB handelt es sich um ein besonderes städtebauliches Instrument, das aufgrund eines qualifizierten städtebaulichen Handlungsbedarfs der Gemeinde besondere Rechte und Pflichten an die Hand gibt, um eine städtebauliche Aufgabe auch gegen den Willen nicht mitwirkungsbereiter Eigentümer durchzuführen.¹⁸³ Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme räumt den Gemeinden Befugnisse zur Verfolgung ihrer städtebaulichen Ziele ein, die über das hinausgehen, was mit klassischer Bauleitplanung zulässig ist.¹⁸⁴

¹⁸¹ Vgl. Kap. B.II.2, B.II.4 und B.II.5.

¹⁸² BVerwG, Beschl. v. 08.07.1998 - 4 BN 22/98; OVG Koblenz, Urt. v. 06.12.2001 - 1 C 10195/00;

¹⁸³ Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Runkel/Richter, 157. EL November 2024, BauGB § 165 Rn. 3.

¹⁸⁴ Hoppenberg/de Witt BauR-HdB/Hoppenberg/Dinkhoff/Schäfer, 62. EL Februar 2024, C I. Rn. 35.

So hat eine rechtsgültige Entwicklungssatzung u. a. die Rechtsfolge, dass die Enteignung im städtebaulichen Entwicklungsbereich ohne Bebauungsplan zulässig ist.¹⁸⁵ Die Enteignung setzt dabei voraus, dass die Gemeinde sich ernsthaft um den freihändigen Erwerb der Grundstücke bemüht hat.¹⁸⁶ Durch diese Sonderregelung der Enteignung ist den Gemeinden somit ein vereinfachter Zugriff auf die Grundstücke im Entwicklungsbereich ermöglicht.

Die Gemeinde soll die Grundstücke im Entwicklungsbereich erwerben.¹⁸⁷ Dem liegt die Vorstellung des Gesetzgebers zugrunde, dass die mit der Entwicklungsmaßnahme verfolgten Ziele und Zwecke nur dadurch erreicht werden können, dass die Gemeinde möglichst alle Grundstücke im Entwicklungsbereich auf freiwilliger Grundlage oder durch Enteignung erwirbt und diese nach Durchführung der Entwicklungsmaßnahme - soweit sie nicht für öffentliche Zwecke oder als Austauschland benötigt werden - wieder veräußert.¹⁸⁸

2. Anwendungsbereich

Die einheitliche Vorbereitung und zügige Durchführung einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme muss im öffentlichen Interesse liegen.¹⁸⁹

Das Wohl der Allgemeinheit muss die Durchführung der Maßnahme erfordern.¹⁹⁰ Zudem setzt die Anwendung voraus, dass die mit der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme angestrebten Ziele und Zwecke nicht kooperativ durch städtebauliche Verträge erreicht werden können bzw. die betroffenen Grundstückseigentümer nicht bereit sind, ihre Grundstücke zum Anfangswert an die Gemeinde oder den Entwicklungsträger zu veräußern.¹⁹¹

¹⁸⁵ Vgl. § 169 Abs. 3 Satz 1 BauGB.

¹⁸⁶ Vgl. § 169 Abs. 3 Satz 2 BauGB.

¹⁸⁷ Vgl. § 166 Abs. 3 Satz 1 BauGB.

¹⁸⁸ Vgl. §§ 169 Abs. 5 bis 7 BauGB.

¹⁸⁹ Vgl. § 165 Abs. 1 BauGB; vgl. hierzu auch Kap. B.II.3.a .

¹⁹⁰ Vgl. § 165 Abs. 2 Nr. 2 BauGB.

¹⁹¹ Vgl. § 165 Abs. 2 Nr. 3 BauGB.

Schließlich muss die zügige Durchführung der Maßnahme innerhalb eines absehbaren Zeitraumes gewährleistet sein.¹⁹²

Nur unter diesen strengen Voraussetzungen und unter Einhaltung des Abwägungsgebots insgesamt darf das „schärfste Schwert des Städtebaurechts“ eingesetzt werden. Als solches kann es bezeichnet werden, weil nicht kooperationswillige Grundeigentümer am Ende enteignet werden dürfen, wobei sie als Entschädigung nur den Anfangswert ihres Grundstücks ohne Aussicht auf die Durchführung einer Entwicklungsmaßnahme bezahlt erhalten.¹⁹³

II. Voraussetzungen und Grenzen für die Anwendung bei der Baulandmobilisierung für Gewerbe und Industrie

Grundsätzlich kommt für bisher landwirtschaftlich genutzte Flächen im Außenbereich, die einer städtebaulichen Entwicklung zu gewerblichen Zwecken zugeführt werden sollen, das Instrument der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme (als erstmalige Entwicklung eines Ortsteils bzw. eines anderen Teils des Gemeindegebietes¹⁹⁴) in Betracht.

Im Hinblick auf die Lage der Flächen im Außenbereich ist zu beachten, dass der Einsatz des Instruments ausschließlich für städtebauliche Maßnahmen in Frage kommt. Eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme kann daher nur dann vorliegen, wenn sie Teil der Stadt ist oder dazu werden soll.¹⁹⁵ Von einer Stadt losgelöste Entwicklungen im bisherigen Außenbereich können folglich nicht mit städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen verwirklicht werden.¹⁹⁶ Schließt sich jedoch eine für die Ansiedlung von Gewerbe und Industrie vorgesehene Fläche im Außenbereich an die vorhandene Bebauung an, dürfte dieses Kriterium im Regelfall erfüllt sein.

¹⁹² § 165 Abs. 2 Nr. 4 BauGB.

¹⁹³ Brügemann/Schmidt-Eichstaedt, 133. EL Januar 2025, BauGB § 165 Rn.2.

¹⁹⁴ Hoppenberg/de Witt BauR-HdB/Hoppenberg/Dinkhoff/Schäfer, 62. EL Februar 2024, C I. Rn. 61.

¹⁹⁵ Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Runkel/Richter, 157. EL November 2024, BauGB vor § 165 Rn. 17

¹⁹⁶ Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Runkel/Richter, 157. EL November 2024, BauGB vor § 165 Rn. 17

Das städtebauliche Vorgehen muss zudem insgesamt den Charakter einer Gesamtmaßnahme haben, die darauf angelegt ist, für einen bestimmten Bereich ein Geflecht mehrerer Einzelmaßnahmen über einen längeren Zeitraum koordiniert und aufeinander abgestimmt vorzubereiten und durchzuführen.¹⁹⁷ Es bedarf folglich eines für einen bestimmten städtischen Bereich koordinierten Maßnahmenbündels, das durch eine flächendeckende und zeitlich geschlossene Planungskonzeption für ein exakt umgrenztes Gebiet verwirklicht werden soll.¹⁹⁸ Dabei muss das die Gesamtmaßnahme darstellende „Maßnahmenbündel“ nach Art und Umfang so geschaffen sein, dass Vorbereitung und Durchführung auf das besondere Recht der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme angewiesen sind.¹⁹⁹

Zu beachten ist ferner, dass nur Ortsteile und andere Teile des Gemeindegebiets entwickelt werden können, und zwar entsprechend ihrer besonderen Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung der Gemeinde oder entsprechend der angestrebten Entwicklung des Landesgebiets oder der Region. Im Rahmen der ersten Zweckbestimmung ist demnach vorgegeben, dass auch der räumliche Bezug der Gesamtmaßnahme vom Charakter „des Besonderen“ geprägt sein muss.²⁰⁰ Nach der Konzeption des Gesetzes ist die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme kein „städtebauliches Alltagsinstrument“. ²⁰¹ Daher kommt nicht jedes neue Baugebiet in Frage, sondern nur ein solches Gebiet, das eine besondere Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung der Gemeinde hat, wobei neben den quantitativen auch qualitative Anforderungen zu erfüllen sind.²⁰² Hierdurch wird klargestellt, dass die städtebauliche Maßnahme eine gewisse Größenordnung und

¹⁹⁷ Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Runkel/Richter, 157. EL November 2024, BauGB vor § 165 Rn. 18.

¹⁹⁸ Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Runkel/Richter, 157. EL November 2024, BauGB vor § 165 Rn. 18; Hoppenberg/de Witt BauR-HdB/Hoppenberg/Dinkhoff/Schäfer, 62. EL Februar 2024, C I. Rn. 40 u Hinw. a. BVerwG, Urt. v. 03.07.1998 - 4 CN 5-97.

¹⁹⁹ Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Runkel/Richter, 157. EL November 2024, BauGB vor § 165 Rn. 18.

²⁰⁰ OVG Koblenz, Urteil vom 6. 12. 2001 - 1 C 10195/00.

²⁰¹ Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Runkel/Richter, 157. EL November 2024, BauGB vor § 165 Rn. 2.

²⁰² BVerwG, Urt. v. 03.07.1998 - 4 CN 2/97; Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Runkel/Richter, 157. EL November 2024, BauGB Vor § 165 Rn. 21.

Bedeutung haben muss, um mit dem Instrument der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme verwirklicht werden zu können.²⁰³ Je geringer die flächenmäßige Ausdehnung des Entwicklungsbereichs ist, desto mehr kommt es daher auf seine Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung der Gemeinde an.²⁰⁴

Die Entwicklungssatzung legt mit Bindungswirkung für ein nachfolgendes Enteignungsverfahren fest, dass das Wohl der Allgemeinheit den Eigentumsentzug zur Verwirklichung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme generell rechtfertigt.²⁰⁵ Die Enteignungsfrage stellt sich daher dem Grunde nach bereits als Voraussetzung für den Einsatz des Instruments. Hierdurch erklärt sich, dass die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme nach dem Gesetz als ein Instrument für besonders gelagerte städtebauliche Situationen konzipiert ist, in denen die übrigen städtebaulichen Instrumente voraussichtlich nicht zum angestrebten Erfolg führen (Subsidiarität der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme).²⁰⁶ Der Vorrang des allgemeinen Städtebaurechts wird damit begründet, dass die Durchführung einer Entwicklungsmaßnahme vom Wohl der Allgemeinheit nicht gefordert werde, wenn sich das planerische Ziel ebenso gut mit Hilfe des allgemeinen Städtebaurechts verwirklichen lasse.²⁰⁷ Insoweit kommen aus dem Allgemeinen Städtebaurecht insbesondere Bebauungspläne als Angebotspläne, städtebauliche Verträge eventuell in Verbindung mit maßnahmebezogenen Bebauungsplänen oder eine Umlegung bzw. städtebauliche Sanierungsmaßnahmen in Betracht.²⁰⁸

²⁰³ Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Runkel/Richter, 157. EL November 2024, BauGB Vor § 165 Rn. 20.

²⁰⁴ Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Runkel/Richter, 157. EL November 2024, BauGB Vor § 165 Rn. 21; Hoppenberg/de Witt BauR-HdB/Hoppenberg/Dinkhoff/Schäfer, 62. EL Februar 2024, C I. Rn. 54.

²⁰⁵ Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Runkel/Richter, 157. EL November 2024, BauGB § 165 Rn. 47.

²⁰⁶ BVerwG, Beschl. v. 27. 09. 2012 - 4 BN 20.12; BVerwG, Urt. v. 03.07.1998 - 4 CN 5-97; Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Runkel/Richter, 157. EL November 2024, BauGB Vor § 165 Rn. 37; Hoppenberg/de Witt BauR-HdB/Hoppenberg/Dinkhoff/Schäfer, 62. EL Februar 2024, C I. Rn. 86.

²⁰⁷ BVerwG, Urt. v. 03.07.1998 - 4 CN 5-97; BVerwG, Beschl. v. 27. 09. 2012 - 4 BN 20.12.

²⁰⁸ Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Runkel/Richter, 157. EL November 2024, BauGB Vor § 165 Rn. 37.

In diesem Gutachten steht die Konstellation vor Augen, dass der Eigentümer landwirtschaftlicher Flächen im Außenbereich diese nicht veräußern oder entwickeln möchte, obwohl die Kommune und dritte Investoren einen städtebaulichen Bedarf für die Entwicklung eines Gewerbe- oder Industriegebiets sehen. In dieser Konstellation wird der Erlass eines Angebots-Bebauungsplans nicht allein zum gewünschten Erfolg führen, da dessen Festsetzungen vom Eigentümer nicht umgesetzt werden müssen, sondern lediglich ein Angebot darstellen. Unter Umständen ist in Bebauungsplangebieten die Enteignung nach §§ 85 ff. BauGB zulässig, doch handelt es sich dabei ebenfalls um ein Instrument, das Grund und Boden zwangsweise entzieht, insofern im Ergebnis kein milderes Mittel darstellt.

Auch städtebauliche Verträge kommen als der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme vorgehendes Instrument nicht in Betracht, da sie auf Konsens beruhen. Es wurde bereits dargelegt, dass Umlegung und städtebauliche Sanierungsmaßnahme ebenfalls in der vorgegebenen Konstellation nicht zum Ziel führen.²⁰⁹ Im Ergebnis ist in der vorgegebenen Konstellation kein der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme vorgehendes Instrument vorhanden, das das Ziel ebenso erreichen würde.

III. Vor- und Nachteile des Instruments

Der Vorteil des Instruments liegt auf der Hand. Es ermöglicht der Kommune den zwangsweisen Zugriff auf die Grundstücke, ohne dass ein Bebauungsplan vorliegen muss, mit dem weiteren Vorteil, dass eine Entschädigung lediglich für den Anfangswert zu zahlen ist.

Diesen Vorteilen steht spiegelbildlich der entsprechende Nachteil des Grundstückseigentümers gegenüber, der sein Grundstück gegen seinen Willen abgeben muss und dafür lediglich zum Anfangswert entschädigt wird. Es ist davon auszugehen, dass die Anwendung des Instruments daher den Widerstand des Grundstückseigentümers und damit mit einiger Wahrscheinlichkeit gerichtliche Auseinandersetzungen nach sich ziehen wird. Neben dem zeitlichen und finanziellen Verlust, den diese Streitigkeiten mit sich brin-

²⁰⁹ S.o. Kap. B.II.2.b) und D.

gen werden, ist es durchaus anspruchsvoll, die Entwicklungssatzung rechtssicher zu gestalten, da sie diese erheblichen Eingriffe in das Eigentumsgrundrecht des Betroffenen rechtfertigen muss.

IV. Praktische Hinweise für eine erfolgreiche und rechtssichere Umsetzung

Vor diesem Hintergrund empfiehlt es sich, besondere Sorgfalt in die Ausgestaltung der Entwicklungssatzung zu legen. Dies gilt insbesondere für den räumlichen Umgriff des Satzungsgebiets und für die Darstellung der besonderen, herausgehobenen Bedeutung des konkreten Gebiets für die Gesamtentwicklung von Gemeinde, Region oder Land. Regelmäßig wird ein gewisser Umfang an Investitionen und die Prognose von daraus entstehenden positiven Impulsen erforderlich sein.

G. Baugebot

I. Beschreibung des Instruments und seiner Rechtsgrundlagen

Ein Grundstückseigentümer kann gem. § 176 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BauGB von der Gemeinde durch Verwaltungsakt verpflichtet werden, sein Grundstück in einer angemessenen Frist entsprechend den Festsetzungen eines Bebauungsplans zu bebauen. Vorausgesetzt ist nach § 175 Abs. 2 BauGB, dass die alsbaldige Durchführung der Maßnahmen aus städtebaulichen Gründen erforderlich ist. Das Baugebot stellt ein Planverwirklichungsinstrument im Spannungsfeld zwischen städtebaulichen Bebauungserfordernissen und dem fehlenden Bauwillen des Grundstückseigentümers dar.²¹⁰

II. Voraussetzungen und Grenzen für die Anwendung bei der Baulandmobilisierung für Gewerbe und Industrie

Da das Baugebot regelmäßig einen Bebauungsplan voraussetzt, ist es für die Konstellation, die in diesem Gutachten vor Augen steht, nämlich der Außenbereichsfläche, deren Bebauung bzw. Veräußerung ihr Eigentümer ab-

²¹⁰ Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Stock, 157. EL November 2024, § 176 BauGB Rn. 1.

lehnt, zumindest nicht unmittelbar einsetzbar. Vielmehr müsste zuvor - gegen den Willen des Grundstückseigentümers - ein Bebauungsplan aufgestellt werden. Dies ist zwar unüblich, aber nicht undenkbar.

In der Folge könnte die Gemeinde ein Baugebot erlassen, wenn sie die städtebauliche Erforderlichkeit begründen kann. Hierfür kommt ein dringender und/oder erheblicher Bedarf an Arbeitsplätzen in Betracht.²¹¹ Das Baugebot, das der Grundstückseigentümer nicht umsetzen kann und will, könnte seine Bereitschaft zur Veräußerung des Grundstücks fördern. Der erwerbende Dritte, etwa ein Gewerbebetrieb, wäre in der Lage, das Baugebot umsetzen.

III. Vor- und Nachteile des Instruments

Ein Vorteil des Baugebots kann darin gesehen werden, dass es das Eigentum am Grundstück nicht entzieht, sondern in der hier angedachten Einsatzmöglichkeit des Instruments letztlich eine konsensuale Lösung angestrebt wird. Nachteilig ist, dass die Gemeinde durch den Erlass eines Bebauungsplans erheblichen Aufwand betreiben muss und es anspruchsvoll sein kann, sich in der bauleitplanerischen Abwägung mit der Ablehnung des Grundstückseigentümers rechtssicher auseinanderzusetzen.

H. Grundabtretungsverfahren

I. Beschreibung des Instruments und seiner Rechtsgrundlagen

Die Grundabtretung ist ein im Bundesberggesetz (BBergG)²¹² geregeltes Enteignungsinstrument zugunsten von Bergbauberechtigten. Ihre Rechtsgrundlage findet sich in den §§ 77 ff. BBergG.

Der Unternehmer kann eine Grundabtretung beantragen, soweit die Benutzung eines Grundstücks für die Errichtung oder Führung eines Gewinnungs- oder Aufbereitungsbetriebes einschließlich der dazugehörigen Tätigkeiten

²¹¹ Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Stock, 157. EL November 2024, § 175 BauGB Rn. 41.

²¹² Bundesberggesetz (BBergG) vom 13.08.1980 (BGBl. I S. 1310), zuletzt geändert durch Art. 39 Viertes BürokratieentlastungsG vom 23.10.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 323).

und Einrichtungen notwendig ist.²¹³ Gegenstand der Grundabtretung können u. a. das Eigentum, der Besitz und dingliche Rechte an Grundstücken sein.²¹⁴

Die Grundabtretung setzt voraus, dass der Grundabtretungsbegünstigte (der Unternehmer) sich ernsthaft um den freihändigen Erwerb des Grundstücks oder um die Vereinbarung eines für die Durchführung des Vorhabens ausreichenden Nutzungsverhältnisses zu angemessenen Bedingungen vergeblich bemüht hat und glaubhaft macht, dass das Grundstück innerhalb angemessener Frist zu dem vorgesehenen Zweck verwendet werden wird.²¹⁵

Die Grundabtretung ist allerdings nur zulässig, wenn sie dem Wohle der Allgemeinheit dient. § 79 Abs. 1 BBergG führt vier Allgemeinwohlbelange auf: die Versorgung des Marktes mit Rohstoffen, die Erhaltung der Arbeitsplätze im Bergbau, der Bestand oder die Verbesserung der Wirtschaftsstruktur sowie der sinnvolle und planmäßige Abbau der Lagerstätte. Dabei ist die Aufzählung der Allgemeinwohlbelange als abschließend zu verstehen, weil anderenfalls die Auswahl weiterer Enteignungszwecke allein in den Händen der Verwaltung liegen würde, mit der Folge, dass die Vorschrift wegen Verstoßes gegen das Bestimmtheitsgebot als verfassungswidrig anzusehen wäre. Aus der Formulierung „insbesondere“ in § 79 Abs. 1 BBergG können daher keine weiteren unbenannten Gemeinwohlgründe abgeleitet werden.²¹⁶

Für die Grundabtretung ist nach §§ 84 ff. BBergG eine Entschädigung zu leisten.

II. Voraussetzungen und Grenzen für die Anwendung bei der Baulandmobilisierung für Gewerbe und Industrie

Bei der Grundabtretung handelt es sich um ein Instrument, mit dem ein Bergbautreibender nicht in seinem Eigentum stehenden Grund und Boden für die

²¹³ Vgl. § 77 Abs. 1 und 2 BBergG.

²¹⁴ Vgl. § 78 BBergG.

²¹⁵ Vgl. § nach § 79 Abs. 2 BBergG

²¹⁶ BVerfG, Urt. v. 17.12.2013 – 1 BvR 3139/08, 1 BvR 3386/08.

Errichtung oder Führung eines Gewinnungs- oder Aufbereitungsbetriebs einschließlich dessen Nebenbetrieben zwangsweise in Anspruch nehmen kann.

²¹⁷ Ziel ist die Sicherung der Rohstoffversorgung als Gemeinwohlzweck.

Auch wenn Gewinnungs- und Aufbereitungsbetriebe rechtlich dem Bereich von Gewerbe- und Industrieanlagen zugeordnet werden können, ist der Anwendungsbereich des Instruments auf diesen speziellen Sektor beschränkt. Grundabtretungsbegünstigter ist allein der Unternehmer, sodass die Grundabtretung nicht den Gemeinden zur Verfügung steht. Für Kommunen stellt sie daher kein geeignetes Instrument dar, um Bauland im Außenbereich für allgemeine Gewerbe- oder Industrieansiedlungen zu mobilisieren.

I. Strukturförderinstrumente im Rheinischen Revier

I. Förderangebot nachhaltige Wirtschaftsflächen

1. Grundlage: Rahmenrichtlinie zur Umsetzung des Investitionsgesetzes Kohleregion (InvKG) in Nordrhein-Westfalen

Das Investitionsgesetz Kohleregionen (InvKG) regelt Finanzhilfen des Bundes an die Länder Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Sachsen-Anhalt zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft und zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums, die insbesondere der Bewältigung des Strukturwandels und der Sicherung der Beschäftigung im Zuge des Ausstiegs aus dem Braunkohleabbau und der Verstromung von Braunkohle dienen.²¹⁸

Die Förderung nach der Rahmenrichtlinie zur Umsetzung des Investitionsgesetzes Kohleregionen in Nordrhein-Westfalen²¹⁹ (RRL) ist das wesentliche

²¹⁷ Theobald/Kühling/Weiss, Energierecht, 129. EL April 2025, 137. Rn. 90.

²¹⁸ Vgl. § 1 Abs. 1 und 2 InvKG

²¹⁹ Rahmenrichtlinie zur Umsetzung des Investitionsgesetzes Kohleregionen in Nordrhein-Westfalen, Gemeinsamer Runderlass der Staatskanzlei, des Ministeriums für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie, des Ministeriums der Finanzen, des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales, des Ministeriums für Schule und Bildung, des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung, des Ministeriums für Verkehr, des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz und des Ministeriums für Kultur und Wissenschaft vom 08.12.2020.

Instrument zur Umsetzung der Bundesstrukturhilfen nach dem InvKG im Rheinischen Revier.

Förderbereiche sind insbesondere wirtschaftsnahe Infrastruktur, Verkehrsinfrastruktur, Einrichtungen der öffentlichen Fürsorge, Städtebau, Digitalisierung, touristische Infrastruktur, Infrastrukturen für Forschung, Innovation und Technologietransfer sowie ergänzende betriebliche Aus- und Weiterbildung, Klima- und Umweltschutz, Naturschutz und Landschaftspflege.²²⁰

Förderfähig sind im Rheinischen Revier Investitionen, die diesen Förderbereichen zugeordnet werden können und weitere Zuwendungsvoraussetzungen²²¹ erfüllen. Diese sind die Schaffung und der Erhalt von Arbeits- und Ausbildungsplätzen im Rheinischen Revier oder die Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur und Verbesserung der Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Rheinisches Revier. Die geförderten Investitionen sollen auch unter Berücksichtigung demografischer Entwicklungen nutzbar sein und müssen im Einklang mit den Nachhaltigkeitszielen im Rahmen der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie stehen.

Die zu fördernden Vorhaben müssen zusätzlich sein, d. h., dass sie ohne die Zuwendung nicht durchgeführt werden können.²²² Zudem ist dort klargestellt, dass die Mittel für den Strukturwandel im Rheinischen Revier zusätzliche Hilfen darstellen und nicht dazu vorgesehen sind, andere öffentliche Finanzierungsmöglichkeiten zu ersetzen. Deshalb sind vorrangig Mittel aus anderen in Betracht kommenden Förderprogrammen zu beantragen. Nicht gefördert werden grundsätzlich Projekte, die einen beantragten Zuwendungsbetrag in Höhe von 12.500 Euro nicht überschreiten.²²³

²²⁰ Vgl. Ziff. 3 RRL.

²²¹ Vgl. Ziff. 5.1 RRL.

²²² Vgl. Ziff. 5.2 RRL.

²²³ Vgl. Ziff. 5.5 RRL.

Antragsberechtigt sind u. a. die Gemeinden und Gemeindeverbände im Rheinischen Revier.²²⁴ Bewilligungsbehörde für das Rheinische Revier ist die Bezirksregierung Köln.²²⁵

Der Fördersatz beträgt gem. Ziff. 6.3 RRL regelmäßig bis zu 90 % der anerkannten, zuwendungsfähigen, projektbezogenen Ausgaben. Zuwendungsfähig sind unrentierliche Ausgaben für Investitionen.²²⁶ Dabei handelt es sich um die zur Umsetzung eines Vorhabens notwendigen Ausgaben, die nicht durch die zu erwartenden Einnahmen aus dem Vorhaben und/oder aus Finanzierungsbeiträgen der Zuwendungsempfänger sowie Dritter (ohne öffentliche Hand) gedeckt werden können. Zuwendungsfähig sind ferner im Zusammenhang mit der Hauptmaßnahme anfallende Ausgaben für Planung, Beratung und Projektsteuerung einschließlich vorbereitender Machbarkeitsstudien.

2. Beschreibung des Instruments und seiner Rechtsgrundlagen

Das Förderangebot „Nachhaltige Wirtschaftsflächen“ der Landesregierung NRW unterstützt bei der nachhaltigen Gewerbegebietsentwicklung im Rheinischen Revier. Ziel des Förderangebots ist es, im Rheinischen Revier die Wirtschaftsflächenpotentiale für eine erfolgreiche Vermarktung an Unternehmen mittel- und langfristig zielgerichtet zu heben. Dies umfasst in besonderer Weise auch, das Wiedernutzungspotential von industriellen/gewerblichen Brachflächen als Schlüsselressource stärker in den Fokus zu nehmen und diese Standorte durch eine attraktive Nachnutzung als Pilotprojekte zu entwickeln.²²⁷

Das Angebot umfasst verschiedene Maßnahmen zur Entwicklung von Wirtschaftsflächen für die Ansiedlung von Unternehmen. Hierzu zählen die Herichtung von Wirtschaftsflächen, projektbezogene Planungs- und Beratungsleistungen zur Vorbereitung, Entscheidungsfindung und Durchführung einer Maßnahme im Sinne der Erschließung, des Ausbaus, der Revitalisierung von

²²⁴ Vgl. Ziff. 4.2 i. V. m. Ziff. 4.1 RRL.

²²⁵ Vgl. Ziff. 8.1 RRL.

²²⁶ Vgl. Ziff. 6.5 RRL.

²²⁷ Vgl. Ziff. 2 des Förderangebots.

Wirtschaftsflächen für eine gewerbliche oder industrielle Nutzung von Dritten, projektbezogene Personalkosten, die anteilige Einbeziehung der Ausgaben des Erwerbs eines mit dem Vorhaben verbundenen betriebsnotwendigen Grundstücks in die Förderung sowie Klima- und Umweltschutzmaßnahmen im Rahmen der Herrichtung von Wirtschaftsflächen einschließlich Investitionen zur energetischen Sanierung von Infrastrukturen, zur Bodensanierung und zum Lärmschutz.²²⁸

Antragsberechtigt sind Gemeinden, Gemeindeverbände und Projektgesellschaften.²²⁹ Fördergrundlage ist die Rahmenrichtlinie zur Umsetzung des Investitionsgesetzes Kohleregionen in Nordrhein-Westfalen²³⁰ (Bewilligungsbehörde: Bezirksregierung Köln) sowie die STARK-Richtlinie²³¹ (Bewilligungsbehörde: Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle).²³²

In Ziff. 2.1.3 des Förderangebots sind die spezifischen förderrechtlichen Voraussetzungen genannt. Danach muss es sich zunächst um eine Fokusfläche/strukturwandelrelevante Fläche handeln,²³³ welche im Regionalplan als Bereich für gewerbliche und industrielle Nutzungen (GIB) oder als Allgemeiner Siedlungsbereich (ASB) festgelegt ist und absehbar für den Antragstellenden verfügbar ist. Darüber hinaus muss es sich um eine unrentierliche Flächenentwicklung handeln und es darf keine Erschließung nach Maß zu Gunsten eines Unternehmens vorgesehen sein.

²²⁸ Vgl. Ziff. 2.1.2 des Förderangebots.

²²⁹ Vgl. Ziff. 2.1.1 des Förderangebots.

²³⁰ Rahmenrichtlinie zur Umsetzung des Investitionsgesetzes Kohleregionen in Nordrhein-Westfalen, Gemeinsamer Runderlass der Staatskanzlei, des Ministeriums für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie, des Ministeriums der Finanzen, des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales, des Ministeriums für Schule und Bildung, des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung, des Ministeriums für Verkehr, des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz und des Ministeriums für Kultur und Wissenschaft vom 08.12.2020.

²³¹ Förderrichtlinie zur Stärkung der Transformationsdynamik und Aufbruch in den Revieren und an den Kohlekraftwerkstandorten (STARK), ursprünglich veröffentlicht 16.07.2020, Novellierung 13.08.2024.

²³² Vgl. Ziff. 4 des Förderangebots.

²³³ Eine Übersicht der Fokusflächen im Rheinischen Revier findet sich unter <https://www.rheinisches-revier.de>.

Die Bewertungskriterien bzw. Leitfragen des Förderangebots sind in einigen einleitenden Kernfragen²³⁴ sowie weiteren Fragen zur Standortqualität²³⁵, Regionalbedeutsamkeit der Fläche²³⁶ und Nachhaltigkeit des Erschließungs- und Flächenentwicklungskonzepts²³⁷ zusammengefasst.²³⁸

Darüber hinaus setzt die Förderung u. a. voraus, dass das Vorhaben einen Beitrag zum Wirtschafts- und Strukturprogramm für das Rheinische Zukunftsrevier leistet („strukturwirksames Vorhaben“).²³⁹ Vorhaben sind grundsätzlich strukturwirksam, wenn sie einen Beitrag leisten zu den im Strukturstärkungsgesetz (§ 4 Absatz 2 und 3 InvKG²⁴⁰) benannten Kriterien und damit den im Wirtschafts- und Strukturprogramm genannten strukturpolitischen Zielen und Zukunftsfeldern des Rheinischen Zukunftsreviers:

- Schaffung und Erhalt von Arbeits- und Ausbildungsplätzen: Beitrag zur adäquaten Kompensation für den Verlust von Wertschöpfung sowie Arbeits- und Ausbildungsplätzen;
- Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur und Verbesserung der Attraktivität des Wirtschaftsstandorts: Beitrag zur Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur und Verbesserung der Attraktivität des Wirtschaftsstandorts;
- Einklang mit den Nachhaltigkeitszielen im Rahmen der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie und Berücksichtigung künftiger demographischer Entwicklungen: Beitrag zur Erreichung der Nachhaltigkeitsziele insgesamt (ökologische, ökonomische und soziale Dimensionen);

²³⁴ Vgl. Ziff. 2.2.1 des Förderangebots.

²³⁵ Vgl. Ziff. 2.2.2 des Förderangebots.

²³⁶ Vgl. Ziff. 2.2.3 des Förderangebots.

²³⁷ Vgl. Ziff. 2.2.4 des Förderangebots.

²³⁸ Vgl. Ziff. 2.2 des Förderangebots.

²³⁹ Vgl. Ziff. 3 des Förderangebots.

²⁴⁰ Investitionsgesetz Kohleregionen (InvKG) vom 08.08.2020 (BGBl. I S. 1795), zuletzt geändert durch Art. 9 G zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich und zur Umsetzung der RL (EU) 2021/1187 über die Straffung von Maßnahmen zur rascheren Verwirklichung des transeuropäischen Verkehrsnetzes vom 22.12.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 409).

- Wirkungsraum: Beitrag zur räumlichen Wirkung im Rheinischen Revier unter besonderer Berücksichtigung der Bedeutung für die Anrainerkommunen.²⁴¹

Der Fördersatz variiert nach identifizierten Förderzugängen und den spezifischen Rahmenbedingungen der Antragstellenden.²⁴²

3. Voraussetzungen und Grenzen für die Anwendung bei der Baulandmobilisierung für Gewerbe und Industrie

Das Förderangebot umfasst auch die Möglichkeit der Förderung des Ankaufs von Flächen durch Kommunen, wenn er im Zusammenhang mit einem Fördervorhaben steht. So können gemäß Ziff. 2.1.4 die Ausgaben des Erwerbs eines mit dem Vorhaben verbundenen betriebsnotwendigen Grundstücks grundsätzlich bis zu einer Höhe von 50 % der förderfähigen Gesamtausgaben in die Förderung einbezogen werden. Ein Grunderwerb vor Erlass des Zuwendungsbescheides ist nicht förderschädlich. Voraussetzung für die Förderung ist, dass der Grunderwerb nach dem 01.01.2020 erfolgte. Entscheidend ist hier das Datum des notariellen Kaufvertrags. Ausgaben für Grunderwerb, die vor diesem Termin geleistet wurden, werden nicht in die Förderung einbezogen.²⁴³

Das Förderangebot kann die Gemeinde beim Flächenankauf unterstützen. Hierdurch können Gemeinden finanziell eher in die Lage versetzt werden, Grundstücke zu erwerben. In diesem Kontext ist aber zu beachten, dass bei-

²⁴¹ Vgl. Ziff. 5 des Förderangebots.

²⁴² Vgl. Ziff. 4 des Förderangebots.

²⁴³ Vgl. Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie (MWIKW) des Landes Nordrhein-Westfalen, FAQ Strukturwandel - Fragen und Antworten zur „Rahmenrichtlinie zur Umsetzung des Investitionsgesetzes Kohleregionen in Nordrhein-Westfalen“ im Rheinischen Revier, S. 5 (https://www.wirtschaft.nrw/system/files/media/document/file/faq_rii_stand_24.11.22.pdf).

hilferechtliche Vorgaben, zum Beispiel hinsichtlich des Marktpreises, einzuhalten sind.²⁴⁴ Ferner müssen die Ankaufspreise regelmäßig durch unabhängige Gutachter als angemessen plausibilisiert sein.²⁴⁵ Das Förderangebot könnte der Kommune folglich nur begrenzt Spielräume beim Grundstückskauf verschaffen. Voraussetzung ist zudem auch dann, dass der Grundstückseigentümer auch bereit ist, das Grundstück zu verkaufen.

II. Institutionelle Unterstützung für Kommunen bei der Baulandmobilisierung für Gewerbe und Industrie

Es gibt vielfältige Beratungs- und Unterstützungsangebote für Kommunen bei der Baulandmobilisierung für Gewerbe und Industrie, von denen hier beispielhaft einige aufgeführt werden.

Die Zukunftsagentur Rheinisches Revier unterstützt als zentrale Anlaufstelle Projekte und Vorhabensträger im Strukturwandel der Region. Sie berät bei der Entwicklung und Beantragung von Projekten und fördert die Vernetzung der Akteure. Zu ihren Aufgaben gehören die fachliche Begleitung von Projekten sowie die Organisation des Dialogverfahrens und die strategische Rahmung des Einsatzes von Fördermitteln.

Die Initiative Bau.Land.Leben des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen umfasst u.a. ein zentrales Liegenschaftsmanagements des Landes, das Angebot Bau.Land.Partner, das dabei unterstützt, Brachflächen und ungenutzte Flächen zu aktivieren, und das Angebot Starke Projekte, das bei Projekten des Strukturwandels – insbesondere städtebaulicher Natur - im Rheinischen Revier unterstützt.

Der AAV – Verband für Flächenrecycling und Altlastensanierung unterstützt seine Mitglieder bei der Sanierung von Altlasten, für die ein Verursacher nicht

²⁴⁴ Vgl. Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie (MWIKW) des Landes Nordrhein-Westfalen, FAQ Strukturwandel - Fragen und Antworten zur „Rahmenrichtlinie zur Umsetzung des Investitionsgesetzes Kohleregionen in Nordrhein-Westfalen“ im Rheinischen Revier, S. 4 (https://www.wirtschaft.nrw/system/files/media/document/file/faq_rrl_stand_24.11.22.pdf).

²⁴⁵ Gemäß Information der Zukunftsagentur Rheinisches Revier.

in die Pflicht genommen werden kann, sowie beim Flächenrecycling bei vor-
genutzten Standorten wie Industriebrachen.

Die AG Baulandmanagement im Netzwerk Stadtentwicklung NRW ist ein
kommunales Netzwerk für das Themenfeld Flächenmanagement, befasst
sich mit Möglichkeiten der kommunalen Bodenbevorratung wie auch des
projektbezogenen Zwischenerwerbs und unterstützt ihre Mitglieder bei der
Entwicklung und Umsetzung eines strategischen Baulandmanagements.

J. Fazit

Die allgemeinen Vorkaufsrechte aus § 24 Abs. 1 BauGB sowie die spezial-
gesetzlichen Vorkaufsrechte (siedlungsrechtliches, denkmalschutzrechtli-
ches, naturschutzrechtliches, wasserrechtliches und straßen- und eisen-
bahnrechtliches Vorkaufsrecht) stellen keine geeigneten Instrumente zum
kommunalen Flächenerwerb im Außenbereich zwecks Baulandmobilisierung
für Gewerbe und Industrie dar. Sie sind für dieses Ziel regelmäßig nicht an-
wendbar.

Kommunen sind vielmehr gehalten, über das durch Satzung zu begründende
besondere Vorkaufsrecht nach § 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB Grundstücke im Au-
ßenbereich mit dem Ziel der späteren Entwicklung zu Bauland für Gewerbe
und Industrie zu erwerben. Die Vorschrift hat einen weiten Anwendungsbe-
reich. Danach können Vorkaufsrechte bereits in Gebieten begründet werden,
in denen die Gemeinde bislang lediglich städtebauliche Maßnahmen (z.B.
Aufstellung eines Bebauungsplans) in Betracht zieht, vorausgesetzt, dass
sich der Satzungserlass aus städtebaulichen Gründen als notwendig er-
weist.²⁴⁶ Zu den städtebaulichen Maßnahmen im Sinne dieser Vorschrift zäh-
len alle Maßnahmen, die einen städtebaulichen Bezug aufweisen und der
Gemeinde dazu dienen, ihre Planungsvorstellungen zu verwirklichen.²⁴⁷ Die
Vorschrift beruht auf der Annahme, dass eine langfristig angelegte, an städ-
tebauliche Ziele gebundene gemeindliche Bodenvorratspolitik ein besonders

²⁴⁶ BVerwG, Beschl. v. 30.9.2020 – 4 B 45.19.

²⁴⁷ BVerwG, Beschl. v. 19.12.2018 - 4 BN 42.18.

wirksames Mittel zur Sicherung der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung ist.²⁴⁸ Typischerweise kann die Entwicklung von gemeindeeigenen Flächen schneller und leichter erfolgen als Entwicklungen auf in fremdem Eigentum stehenden Grundstücken. Insofern stellt sich das besondere Vorkaufsrecht aus § 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB als ein Instrument des vorsorgenden Grunderwerbs dar. Durch die Satzungsermächtigung erhält die Gemeinde die Möglichkeit, bereits in einem frühen Stadium einer in Betracht gezogenen Baulandentwicklung Grundstücke mit dem Ziel der späteren Entwicklung zu Bauland durch Ausübung des Vorkaufsrechts zu erwerben.

Indes setzt das Satzungs-vorkaufsrecht einen Verkaufsfall voraus. Will der Grundstückseigentümer nicht verkaufen, hilft auch das Satzungs-vorkaufsrecht nicht weiter.

Grundsätzlich könnte bei fehlender Verkaufsbereitschaft von Grundstückseigentümern über das Erbbaurecht Bauland für Gewerbe und Industrie im Außenbereich mobilisiert werden. Allerdings lässt sich durch das Erbbaurecht kein kommunaler Flächenerwerb erreichen. Das Grundstück verbleibt vielmehr im Eigentum des Grundstückseigentümers, der lediglich das Recht zur Bebauung seines Grundstücks einräumt. Zudem setzt dieses Instrument die Bereitschaft von Grundstückeigentümern voraus, für ihre Grundstücke ein Erbbaurecht zu bestellen. Da das Erbbaurecht regelmäßig befristet vereinbart wird und auf dem Grundstück errichtete Gebäude mit Erlöschen des Erbbaurechts in das Eigentum des Grundstückseigentümers übergehen, erfordert das Instrument, dass die Lage zum Zeitpunkt des Erlöschens des Erbbaurechts wirtschaftlich vorgedacht und durch vertragliche Regelungen abgedeckt wird. Hinzu kommt, dass es sich für den Erbbaurechtsnehmer regelmäßig schwieriger gestaltet, Fremdkapital zu erhalten als für den Grundstückserwerber. Insofern dürfte die Mobilisierung von Bauland für Gewerbe und Industrie über den Weg des Erbbaurechts im Vergleich zum Grundstückserwerb nicht wesentlich erleichtert möglich sein.

²⁴⁸ BVerwG, Beschl. v. 30.9.2020 – 4 B 45.19.

Der Zugriff auf Flächen im Wege der Enteignung über die Festlegung eines städtebaulichen Entwicklungsbereichs, in dem städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen (§§ 165 ff. BauGB) durchgeführt werden, könnte in städtebaulich besonders gelagerten Fällen gelingen. Da es sich um ein „scharfes Schwert“ handelt, aufgrund dessen Flächen zum Anfangswert entzogen werden können, ist die städtebauliche Rechtfertigung mit einer herausgehobenen Bedeutung des Gebiets indes anspruchsvoll.

Ein Baugebot könnte die Veräußerungsbereitschaft des Grundstückseigentümers erhöhen, setzt aber regelmäßig einen Bebauungsplan voraus. Letzteres gilt auch für die Umlegung, aufgrund derer die Kommune zudem letzten Endes nur die Flächen für öffentliche Nutzungen generieren kann.

Verfügbare Fördermittel können zum kommunalen Flächenerwerb insofern beitragen, als sie insbesondere finanzschwächeren Kommunen in die Lage versetzen können, Flächen zum Marktpreis zu erwerben.

Köln, den 16. Dezember 2025