

Sachgebiet:

BVerwGE: ja  
Übersetzung: nein

Bau- und Bodenrecht

Rechtsquelle/n:

BauGB § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr.1, Abs. 3 Satz 1, § 26 Nr. 4, § 27 Abs. 1 Satz 1, § 28 Abs. 1 Satz 3, § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, § 177 Abs. 2 und 3 Satz 1

Titelzeile:

Vorkaufsrecht im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung

Leitsatz:

Der Ausübungsausschlussgrund des § 26 Nr. 4 BauGB greift auch bei Vorkaufsfällen im Gebiet einer Erhaltungssatzung (§ 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 i.V.m. § 172 BauGB), wenn das Grundstück entsprechend deren Zielen und Zwecken bebaut ist und genutzt wird. Dabei kommt es maßgeblich auf die tatsächlichen Verhältnisse im Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung über die Ausübung des Vorkaufsrechts an, während mögliche zukünftige Entwicklungen nicht von Bedeutung sind.

Urteil des 4. Senats vom 9. November 2021 - BVerwG 4 C 1.20

- I. VG Berlin vom 17. Mai 2018  
Az: VG 13 K 724.17
- II. OVG Berlin-Brandenburg vom 22. Oktober 2019  
Az: OVG 10 B 9.18





Bundesverwaltungsgericht

**IM NAMEN DES VOLKES**

**URTEIL**

BVerwG 4 C 1.20  
OVG 10 B 9.18

Verkündet  
am 9. November 2021

...  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache



ECLI:DE:BVerwG:2021:091121U4C1.20.0

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
auf die mündliche Verhandlung vom 9. November 2021  
durch die Vorsitzende Richterin am Bundesverwaltungsgericht Schipper,  
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Brandt, Dr. Decker, Dr. Hammer und  
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Emmenegger

für Recht erkannt:

Auf die Revision der Klägerin werden das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 22. Oktober 2019 und das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 17. Mai 2018 sowie der Bescheid des Bezirksamts Friedrichshain-Kreuzberg von Berlin vom 11. August 2017 und dessen Widerspruchsbescheid vom 5. Februar 2018 aufgehoben.

Der Beklagte wird verpflichtet, der Klägerin ein Negativzeugnis über die Nichtausübung des Vorkaufsrechts für

den Kaufvertrag vom 15. Mai 2017 über das Grundstück H.straße ..., ... Berlin zu erteilen.

Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens in allen Rechtszügen mit Ausnahme der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen.

## G r ü n d e :

### I

- 1 Die Beteiligten streiten um die Ausübung eines gemeindlichen Vorkaufsrechts für ein Wohngrundstück.
- 2 Die Beigeladene ist Eigentümerin des Grundstücks H.straße ... in Berlin. Es ist mit einem Mehrfamilienhaus aus dem Jahre 1889 bebaut und verfügt in einem fünfgeschossigen Vorderhaus, einem Seitenflügel und einem Quergebäude über insgesamt 20 Mietwohnungen und 2 Gewerbeeinheiten. Im Jahr 2004 wurden Modernisierungs- und Instandhaltungsmaßnahmen durchgeführt, wozu auf der Grundlage eines Fördervertrags mit dem beklagten Land öffentliche Fördermittel in Anspruch genommen wurden. Das Grundstück befindet sich im räumlichen Geltungsbereich der vom Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg erlassenen Erhaltungsverordnung für das Gebiet "Chamissoplatz", die als sogenannte Milieuschutzsatzung gemäß § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB der Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung dient. Des Weiteren gilt für das Grundstück eine Verordnung des beklagten Landes, die einen Genehmigungsvorbehalt für die Begründung von Wohnungseigentum in Erhaltungsgebieten vorsieht. Schließlich liegt das Grundstück im Geltungsbereich eines Baunutzungsplans, der ein allgemeines Wohngebiet festsetzt.
- 3 Mit notariellem Vertrag vom 15. Mai 2017 verkaufte die Beigeladene das Grundstück zum Preis von 3,4 Mio. € an die Klägerin. Diese trat in den Fördervertrag ein, dessen Bindungen spätestens im Jahr 2026 ablaufen. Eine ihr vom Bezirksamt angebotene Vereinbarung über die Abwendung des Vorkaufsrechts lehnte

die Klägerin ab. Die landeseigene Wohnungsbaugesellschaft WBM unterzeichnete als vorkaufsbegünstigter Dritter am 10. August 2017 eine Verpflichtungserklärung.

- 4 Mit Bescheid vom 11. August 2017 lehnte das Bezirksamt den Antrag auf Erteilung eines Negativzeugnisses ab und übte unter Berufung auf § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BauGB sein Vorkaufsrecht zugunsten der WBM aus.
- 5 Das Verwaltungsgericht wies die Klage nach erfolglosem Widerspruchsverfahren ab. Das Oberverwaltungsgericht hat die Berufung zurückgewiesen und zur Begründung im Wesentlichen ausgeführt: Die tatbestandlichen Voraussetzungen für die Ausübung des Vorkaufsrechts lägen vor. Das Wohl der Allgemeinheit könne dies schon dann rechtfertigen, wenn im Hinblick auf eine bestimmte gemeindliche Aufgabe überwiegende Vorteile für die Allgemeinheit angestrebt würden. Im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung sei dies gegeben, wenn erhaltungswidrige Entwicklungen zu befürchten seien, die der Käufer voraussichtlich beabsichtige. Die Anforderungen an diesen Nachweis dürften nicht überspannt werden. Bei einer Würdigung der rechtlichen und tatsächlichen Verhältnisse habe das Verwaltungsgericht zu Recht angenommen, dass mit der Ausübung des Vorkaufsrechts zugunsten der WBM das Ziel der Erhaltungsverordnung gefördert werde. Es sei auch zu befürchten, dass in der nachgefragten innerstädtischen Lage die Zusammensetzung der sozialgemischten Wohnbevölkerung aufgrund der Verdrängung einkommensschwächerer Gruppen nicht erhalten werde. Der relativ hohe Kaufpreis lasse erwarten, dass die Klägerin das Grundstück anders als bisher nutzen und den Kaufpreis durch mieterhöhende bauliche Maßnahmen refinanzieren werde. Diese Annahme werde dadurch bestärkt, dass die Klägerin die angebotene Abwendungserklärung nicht angenommen habe. Sie sei eine private Immobiliengesellschaft, was für eine Bewirtschaftung bzw. Vermarktung des Wohngebäudes nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen und Erfordernissen spreche. Die Ausübung des Vorkaufsrechts sei schließlich nicht durch § 26 Nr. 4 BauGB ausgeschlossen. Diese Vorschrift sei dem Grunde nach anwendbar, wobei sich der Ausübungsausschluss im Falle einer gesonderten Erhaltungssatzung allein nach dessen zweiter Alternative richte. Diese sei ungeachtet des engen Wortlauts sachgerecht dahingehend aus-

zulegen, dass bei der Beurteilung und Bewertung, ob das Grundstück entsprechend den Zielen und Zwecken der städtebaulichen Maßnahme – hier der sozialen Erhaltungssatzung – genutzt werde, auch die zu erwartenden künftigen Nutzungen durch den Käufer zu berücksichtigen seien. Die Voraussetzungen für die Ausübung des Vorkaufsrechts zugunsten eines Dritten lägen vor. Schließlich habe der Beklagte sein Ermessen fehlerfrei betätigt.

6 Zur Begründung ihrer Revision macht die Klägerin geltend, dass der vom Oberverwaltungsgericht zugrunde gelegte Maßstab nach § 24 Abs. 3 Satz 1 BauGB in sich widersprüchlich und fehlerhaft sei. Das Oberverwaltungsgericht missachte die gesetzliche Ausgestaltung der Ziele einer Erhaltungsverordnung nach § 172 BauGB, verzichte zu Unrecht auf eine konkrete Gefährdung der Erhaltungsziele durch den Grundstückserwerb und lege im Rahmen der Rechtfertigung der Vorkaufsrechtsausübung Umstände außerhalb des Erwerbsvorgangs zugrunde. Des Weiteren gehe es rechtsfehlerhaft davon aus, dass § 26 Nr. 4 Alt. 1 BauGB für Grundstücke, die wie hier im Geltungsbereich sowohl eines Bebauungsplans als einer Erhaltungssatzung lägen, nicht einschlägig sei. Im Rahmen des § 26 Nr. 4 Alt. 2 BauGB berücksichtige das Oberverwaltungsgericht zu Unrecht künftige erhaltungswidrige Entwicklungen.

7 Die Klägerin beantragt,

das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 22. Oktober 2019 und das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 17. Mai 2018 sowie den Bescheid des Bezirksamts Friedrichshain-Kreuzberg vom 11. August 2017 und dessen Widerspruchsbescheid vom 5. Februar 2018 aufzuheben und den Beklagten zu verpflichten, der Klägerin ein Negativzeugnis über die Nichtausübung des Vorkaufsrechts für den Kaufvertrag vom 15. Mai 2017 über das Grundstück H.straße ..., ... Berlin zu erteilen.

8 Der Beklagte beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

- 9 Er verteidigt das angefochtene Urteil, ist allerdings der Auffassung, dass § 26 Nr. 4 BauGB auf ein Vorkaufsrecht im Geltungsbereich einer sozialen Erhaltungssatzung schon deswegen keine Anwendung finde, weil es sich dabei nicht um eine städtebauliche Maßnahme handele.
- 10 Die Beigeladene hat sich nicht geäußert.

## II

- 11 Die Revision ist zulässig und begründet. Das angefochtene Urteil verletzt Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Der Senat kann auf der Grundlage der festgestellten Tatsachen selbst antragsgemäß über das geltend gemachte Anfechtungs- und Verpflichtungsbegehren entscheiden (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO).
- 12 Nach Auffassung des Berufungsgerichts hat der Beklagte das Vorkaufsrecht am betroffenen Grundstück der Beigeladenen auf der Grundlage von § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 i.V.m. § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, § 24 Abs. 3, § 27a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB rechtmäßig ausgeübt. Dieser Bewertung steht jedoch der Ausübungsausschlussgrund nach § 26 Nr. 4 Alt. 2 BauGB entgegen.
- 13 1. Das Grundstück der Beigeladenen liegt im Geltungsbereich der auf der Grundlage des § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 i.V.m. § 246 Abs. 2 Satz 1 BauGB, § 30 Abs. 1 Satz 1 AGBauGB-BE erlassenen Erhaltungsverordnung "Chamissoplatz" vom 25. Mai 2005. Deren Rechtmäßigkeit wird von den Beteiligten nicht infrage gestellt; diesbezügliche Zweifel drängen sich dem Senat auch nicht auf. Der Beklagten steht folglich nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BauGB ein Vorkaufsrecht zu. Es darf gemäß § 24 Abs. 3 Satz 1 BauGB nur ausgeübt werden, wenn das Wohl der Allgemeinheit dies rechtfertigt. Dieser unbestimmte Rechtsbegriff wird begrenzt im Sinne einer negativen Tatbestandsvoraussetzung durch die Ausübungsausschlussgründe nach § 26 BauGB normativ begrenzt. Der dortige Katalog konkretisiert Beispielfälle, in denen das Allgemeinwohl die Ausübung des Vorkaufsrechts typischerweise nicht rechtfertigt (vgl. BVerwG, Beschluss vom 29. Juni 1993 - 4 B 100.93 - Buchholz 406.11 § 25 BauGB Nr. 1 S. 2; vgl. auch Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand Mai 2021,

§ 24 Rn. 63, § 26 Rn. 1). Hier steht § 26 Nr. 4 BauGB der Ausübung des Vorkaufsrechts entgegen. Auf die übrigen Erwägungen des Berufungsgerichts, insbesondere zum Vorliegen der Voraussetzungen des § 24 Abs. 3 Satz 1 BauGB, kommt es danach für die revisionsgerichtliche Prüfung nicht mehr an.

- 14 2. Nach § 26 Nr. 4 BauGB ist die Ausübung des Vorkaufsrechts ausgeschlossen, wenn – erstens – das Grundstück entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans oder den Zielen und Zwecken der städtebaulichen Maßnahme bebaut ist und genutzt wird und – zweitens – eine auf ihm errichtete bauliche Anlage keine Missstände oder Mängel im Sinne des § 177 Abs. 2 und 3 Satz 1 BauGB aufweist.
- 15 Die letztgenannte Voraussetzung ist nach den bindenden Feststellungen des Berufungsgerichts (§ 137 Abs. 2 VwGO) gegeben. Der Zustand des verkauften Anwesens steht seiner bestimmungsgemäßen Nutzung nicht entgegen; es entspricht auch den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse. Die erste Voraussetzung ist ebenfalls zu bejahen.
- 16 a) Dem steht nicht entgegen, dass nach den auf das nicht reversible Landesrecht bezogenen und auch als solchen nicht mit Revisionsrügen angegriffenen Feststellungen des Berufungsgerichts die im geltenden Baunutzungsplan festgesetzte Geschößflächenzahl überschritten ist. Denn der Ausschlussgrund der Plankonformität der Bebauung und Nutzung (§ 26 Nr. 4 Alt. 1 BauGB), die sich mangels einschränkender Vorgaben im Gesetz auf alle nach Maßgabe des § 30 BauGB möglichen Festsetzungen bezieht (vgl. Kronisch, in: Brügelmann, BauGB, Stand September 2017, § 26 Rn. 47), ist nicht einschlägig, wenn die Ausübung des Vorkaufsrechts ungeachtet der planungsrechtlichen Situation mit der Wahrung der Ziele einer Erhaltungssatzung begründet wird.
- 17 Mit den beiden Alternativen der ersten Voraussetzung des § 26 Nr. 4 BauGB hat das Gesetz Ausübungsausschlussgründe für verschiedenartige Vorkaufsrechte zusammengeführt, die gleichwohl in ihrer Zielrichtung unterscheidbar sind und weiterhin nach ihrem Bezugspunkt unterschieden werden. Schon die Verwendung des bestimmten Artikels (*des* Bebauungsplans) legt nahe, dass sich die Alternative 1 allein auf die Fallkonstellation bezieht, dass das Vorkaufsrecht der

Sicherung der Festsetzungen eines Bebauungsplans dient (§ 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB). Die Begründung des Gesetzentwurfs bestärkt dieses Verständnis, wenn dort – die Gesamtregelung allerdings nicht erschöpfend – als Regelungs-vorbild allein auf § 24 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 BBauG und damit auf das Vorkauf-recht nach § 24 Abs. 1 Nr. 1 BBauG verwiesen wird (BT-Drs. 10/4630 S. 83 <zu § 26>), nicht aber auf das nach § 24a BBauG, dessen Satz 3 auf § 24 Abs. 2 Satz 2 BBauG gerade nicht Bezug nimmt. Die Fallkonstellationen der Alterna-tive 2 treten ergänzend hinzu: Eine Überschneidung der Anwendungsbereiche kommt nur dann in Betracht, wenn der Bebauungsplan gerade auf die Umset-zung der städtebaulichen Maßnahme zielt (siehe auch Kronisch, in: Brügel-mann, BauGB, a.a.O., § 26 Rn. 40); dies ist hier schon aufgrund der zeitlichen Abläufe auszuschließen.

- 18 b) Der Klägerin kommt § 26 Nr. 4 Alt. 2 BauGB zugute.
- 19 aa) Zu den hiervon erfassten städtebaulichen Maßnahmen zählt grundsätzlich auch der Erlass einer Erhaltungssatzung nach § 172 BauGB. Dieser Begriff ist wie auch in § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB als Gegenbegriff zum Bebauungsplan weit zu verstehen; darunter fallen alle Maßnahmen, die einen städtebaulichen Bezug aufweisen und der Gemeinde dazu dienen, ihre Planungsvorstellungen zu verwirklichen (vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 14. April 1994 - 4 B 70.94 - Buchholz 406.11 § 25 BauGB Nr. 2 S. 3; vom 8. September 2009 - 4 BN 38.09 - BRS 74 Nr. 129 Rn. 4 und vom 19. Dezember 2018 - 4 BN 42.18 - BRS 86 Nr. 78 S. 515). Diese können sich auch auf einen städtebaulich motivierten Bestands- bzw. Erhaltungsschutz beziehen (vgl. Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand Mai 2021, § 25 Rn. 15; Reidt, in: Battis/Krautzber-ger/Löhr, BauGB, 14. Aufl. 2019, § 25 Rn. 5; Paetow, in: Berliner Kommentar zum BauGB, Stand 2012, § 25 Rn. 4, Stand 2008, § 26 Rn. 10) und in diesem Rahmen als Teilaspekt einer "gemeindlichen Sozialplanung" (vgl. BT-Drs. 7/2495 S. 53) auch Ziele und Zwecke – in erster Linie durch eine entsprechende Nutzung des Bestands – verfolgen.
- 20 Unbeachtlich ist, dass in §§ 172 ff. BauGB der Begriff der "Maßnahme" nicht verwendet wird. Das unterscheidet die Vorschriften über die Erhaltungssatzung

von anderen im Zweiten Kapitel des Baugesetzbuches (Besonderes Städtebau-recht) aufgeführten städtebaulichen Instrumenten wie insbesondere den Sanie-rungsmaßnahmen (§§ 136 ff. BauGB) und den Entwicklungsmaßnahmen (§§ 165 ff. BauGB), die auf eine Veränderung und Umgestaltung eines Gebiets ausgerichtet sind. Die auf den Schutz eines Bestands ausgerichtete Erhaltungssatzung samt den darauf beruhenden gemeindlichen Einwirkungsmöglichkeiten ist gleichwohl Teil des besonderen Maßnahmenrechts des Städtebaurechts (vgl. Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand Mai 2021, § 172 Rn. 2; Bank, in: Brügelmann, BauGB, Stand Oktober 2011, Rn. 2 vor §§ 172-174; § 172 Rn. 9). Von einem umfassenden Begriff der städtebaulichen Maßnahme geht innerhalb des Zweiten Kapitels des Baugesetzbuches auch § 187 Abs. 1 Satz 1 und 2 BauGB aus; denn hierunter fallen u.a. alle Satzungen, die auf der Grundlage des Baugesetzbuches erlassen werden (vgl. Möller, in: Schrödter, BauGB, 9. Aufl. 2019, § 187 Rn. 4; Schriever/Linke, in: Brügelmann, BauGB, Stand September 2015, § 187 Rn. 22; Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand Mai 2021, § 187 Rn. 5). Dieses weite Ver-ständnis findet sich im hier relevanten Kontext ebenfalls in der Begründung des Gesetzentwurfs, wenn dort im Zusammenhang mit der Abwendungsbefugnis unter Bezug auf die Vorschrift des § 24a Satz 2 BBauG betreffend das Vorkaufs-recht in Erhaltungsgebieten von einer "maßnahmengemäßen" Nutzung die Rede ist (BT-Drs. 10/4630 S. 83 <zu § 27>). Die bei der Ausarbeitung des Gesetzent-wurfs herangezogenen "Materialien zum Baugesetzbuch - Berichte der Arbeits-gruppen und der Gesprächskreise zum Baugesetzbuch" (Schriftenreihe 03 "Städtebauliche Forschung" des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Heft Nr. 03.108, 1984; siehe BT-Drs. 10/4630 S. 49) haben die-ses Begriffsverständnis in gleicher Weise zugrunde gelegt (S. 137).

- 21 bb) Der Ausschlussgrund greift demnach auch bei Vorkaufsfällen im Gebiet ei-ner Erhaltungssatzung (§ 24 Abs. 1 Nr. 4 i.V.m. § 172 BauGB), wenn das Grund-stück entsprechend deren Zielen und Zwecken bebaut ist und genutzt wird. Auch in dieser Fallgestaltung kommt es maßgeblich auf die tatsächlichen Ver-hältnisse im Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung über die Ausübung des Vorkaufsrechts an, während mögliche zukünftige Entwicklungen nicht von Bedeutung sind (siehe zum Streitstand etwa Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand Mai 2021, § 26 Rn. 22). Dieses Verständnis

der Norm knüpft an den hinreichend klaren und insoweit eindeutigen Wortlaut der Vorschrift an, der auch nicht mithilfe anderer Auslegungsmethoden überwunden werden kann.

- 22 (1) Das Gesetz bedient sich der Zeitform des Präsens ("bebaut ist und genutzt wird"), die zuvörderst einen gegenwärtigen Zustand umschreibt, nicht aber zukünftige Verhältnisse und Entwicklungen in den Blick nimmt. Daran ändert sich nichts dadurch, dass sowohl der Bebauung als auch der Nutzung ein Element der Dauer innewohnt; denn das Gesetz stellt ersichtlich gerade auf einen bestimmten Zeitpunkt in einem Kontinuum ab. Ein grammatikalisch durchaus möglicher und insbesondere in der Umgangssprache intendierter Zukunftsbezug bei Verwendung des Präsens kann sich zwar außer aus eindeutigen Zeitangaben auch aus dem Sinnzusammenhang ergeben. Allein der Verweis auf das Erhaltungsziel, das auf die (fortdauernde) Bewahrung eines gegebenen Zustands bezogen ist, reicht nicht aus, um den grammatikalischen Sonderfall als gegeben anzunehmen. Für ein abweichendes Wortverständnis gibt auch die Entstehungsgeschichte nichts her. Nach der Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung (BT-Drs. 10/4630 S. 83 <zu § 26>) ist § 26 Nr. 4 BauGB den Regelungen in § 24 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1, Satz 3 Halbs. 1 BBauG nachgebildet. In § 24 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 BBauG fehlt indessen jeglicher Anhaltspunkt für eine zukunftsbezogene Verwendung des Präsens.
- 23 Der Wortlaut des § 26 Nr. 4 BauGB kann auch nicht mit der Begründung als unklar – und folglich auslegungsbedürftig – bezeichnet werden, dass bei einer am Wortlaut orientierten Auslegung das Vorkaufsrecht nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BauGB bezogen auf den wesentlichen Inhalt des § 172 BauGB seinen Sinn verlore (so Roos, in: Brügelmann, BauGB, Stand März 2003, § 24 Rn. 56). Vielmehr wird damit der Sache nach behauptet, dass die Vorschrift aus teleologischen Erwägungen einer den Wortlaut korrigierenden bzw. ergänzenden Auslegung bedürfe (so denn auch Roos a.a.O. Rn. 58 f.).
- 24 (2) Stellt § 26 Nr. 4 BauGB nach seinem klaren Wortlaut einheitlich für alle Vorkaufsrechtsfälle bei der Beurteilung einer plan- bzw. maßnahmenkonformen Bebauung und Nutzung auf den gegenwärtigen Zustand ab, könnte der so ver-

standene Ausübungsausschlussgrund bei Vorkaufsfällen im Gebiet einer Erhaltungssatzung nur dann unberücksichtigt bleiben und damit eine zukunftsgerichtete Betrachtung im Rahmen des § 24 Abs. 3 Satz 1 BauGB ermöglichen, wenn die Voraussetzungen einer teleologischen Reduktion der Norm vorlägen und demnach die zu weit gefasste Regelung auf den ihr nach Sinn und Zweck zugeordneten Anwendungsbereich zurückzuführen wäre (vgl. etwa BVerwG, Urteile vom 7. Mai 2014 - 4 CN 5.13 - Buchholz 406.11 § 3 BauGB Nr. 15 Rn. 14 und vom 22. Mai 2014 - 5 C 27.13 - Buchholz 428.4 § 1 AusglLeistG Nr. 26 Rn. 21 f. m.w.N.). Eine gesetzgeberische Konzeption, die der Neuregelung des Vorkaufsrechts im Gesetz über das Baugesetzbuch zugrunde liegt, im Normtext aber nur unvollkommen zum Ausdruck gekommen ist und folglich eine entsprechende Korrektur eines insoweit "misslungenen" Gesetzestextes erforderte (siehe etwa Paetow, in: Berliner Kommentar zum BauGB, Stand 2008, § 26 Rn. 11; so bereits in der Voraufgabe Lemmel, in: Berliner Kommentar zum BauGB, 2. Aufl. 1995, § 26 Rn. 8), ist jedoch mit der gebotenen Eindeutigkeit nicht nachzuweisen. Demgegenüber reicht der Hinweis nicht aus, dass allein eine den Wortlaut des Gesetzes berichtigende Interpretation zu einer als wünschenswert und sinnvoll erachteten Regelung führe. Eine solche vor dem Hintergrund neuer Entwicklungen und drängender Probleme auf dem Wohnungsmarkt zu schaffen, ist Sache des Gesetzgebers.

- 25 Den Gesetzesmaterialien zur Ausgestaltung des Vorkaufsrechts im Baugesetzbuch ist nicht zu entnehmen, dass das der Sicherung von städtebaulichen Erhaltungszielen dienende Vorkaufsrecht nach § 24a BBauG in seiner inhaltlichen Ausformung unverändert in das Baugesetzbuch überführt werden sollte.
- 26 Die Gesetzesänderungen im Bereich des Vorkaufsrechts zielten allgemein darauf ab, die Regelungen zu straffen oder aus Gründen der Vereinfachung neu zu fassen (BT-Drs. 10/4630 Einl. B. 11, S. 50, 52). Das Vorkaufsrecht sollte auf der Grundlage der gewonnenen Erfahrungen "auf die Fälle wirklichen städtebaulichen Bedürfnisses beschränkt werden" (BT-Drs. 10/4630 S. 56). Wegen geringer praktischer Bedeutung sollten die Vorkaufsrechte nach § 24 Abs. 1 Nr. 2 und nach § 25a BBauG entfallen. Eine nur beschränkte Relevanz des Vorkaufsrechts nach § 24a BBauG stand dem Gesetzgeber ebenfalls deutlich vor Augen. Aus

Untersuchungen, auf die in den bei der Ausarbeitung des Gesetzentwurfs herangezogenen "Materialien zum Baugesetzbuch" Bezug genommen wird (S. 135), geht hervor, dass das Vorkaufsrecht nach § 24a BBauG niemals angewendet und nur viermal – jeweils außerhalb von Erhaltungsgebieten – angedroht worden ist (siehe Schäfer/Schmidt-Eichstaedt, Praktische Erfahrungen mit dem Bundesbaugesetz, Forschungsbericht 34, 1984, S. 228 f., 251). Auch zur Reduzierung eines angesichts des geringen Anteils von Fällen, in denen ein Vorkaufsrecht überhaupt ausgeübt wurde, letztlich überflüssigen Verwaltungsaufwands ist in § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BauGB das Vorkaufsrecht auf die durch Satzung festgesetzten Gebiete beschränkt worden (siehe auch Materialien a.a.O. S. 136); ein solches Erfordernis war nach dem Gesetzeswortlaut bisher nicht vorgesehen (so auch die h.M. im Schrifttum, siehe die Nachweise bei Konrad, ZRP 1986, 96 <98 mit Fn. 29>). Aus der Formulierung "Nr. 4 entspricht § 24a des Bundesbaugesetzes" (BT-Drs. 10/4630 S. 82 <zu § 24>) kann aber nicht der Schluss gezogen werden, dass mit Ausnahme des räumlichen Anwendungsbereichs das Vorkaufsrecht insoweit im Wesentlichen unberührt bleiben sollte (so aber Roos, in: Brügelmann, BauGB, Stand März 2003, § 24 Rn. 57). Dem steht schon entgegen, dass es nunmehr an einer tatbestandlichen Anknüpfung an zukünftige Nutzungsabsichten fehlt (vgl. Kronisch, in: Brügelmann, BauGB, Stand Juli 2018, § 24 Rn. 185). Nichts anderes folgt auch aus der allgemeinen Feststellung, wonach der Gemeinde "gesetzliche Vorkaufsrechte weiterhin (...) in Satzungsgebieten nach dem bisherigen § 39h BBauG zustehen" sollen (BT-Drs. 10/4630 S. 56). Denn über den genauen Inhalt dieses Rechts ist damit noch nichts gesagt. Es wird vielmehr durch die Neuregelung im Einzelnen ausgeformt.

- 27 Mit der Ausübungsvoraussetzung nach § 24 Abs. 3 BauGB wird in Bezug auf eine Rechtfertigung durch das Wohl der Allgemeinheit die alte Rechtslage wiederholt (§ 24a Satz 3 i.V.m. § 24 Abs. 2 Satz 1 BBauG). Demgegenüber wird mit der Neuregelung der Ausübungsausschlussgründe insoweit die Rechtslage geändert, als diese Gründe nunmehr einheitlich für alle Vorkaufsrechte gelten und der Ausschlussgrund der plankonformen Bebauung und Nutzung (§ 24 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 BBauG) entsprechend auf eine maßnahmenkonforme Bebauung und Nutzung erstreckt wird (vgl. auch BVerwG, Beschluss vom 29. Juni 1993 - 4 B 100.93 - Buchholz 406.11 § 25 BauGB Nr. 1 S. 3). Darin liegt ein Unter-

schied zum Regelungsvorschlag im Bericht der Arbeitsgruppe 5, die sich in Absatz 4 des Vorschlags zum Ausschluss des Vorkaufsrechts noch im Anschluss an die bestehenden Vorschriften auf die planentsprechende Bebauung und Nutzung beschränkt hat und somit festhalten konnte, dass die Ausschlussgründe des geltenden Rechts erhalten bleiben (Materialien a.a.O. S. 138). Wenn der Gesetzentwurf hiervon abweicht und die Reichweite des Ausschlussgrundes erweitert, spricht vieles dafür, dass er sich für eine neue inhaltliche Ausgestaltung des Vorkaufsrechts im Gebiet von Erhaltungssatzungen ausgesprochen hat. In den weiteren parlamentarischen Beratungen ist darauf – soweit schriftlich dokumentiert – nicht weiter eingegangen worden (siehe BT-Drs. 10/6166 S. 135 f.), der Bundesrat hat zu §§ 24 bis 26 BauGB-E keine Empfehlungen formuliert (siehe BR-Drs. 575/1/85 S. 42 bis 44), und das Gesetz ist so verabschiedet worden. Damit wird das Vorkaufsrecht in Erhaltungsgebieten eingeengt, läuft aber nicht von vornherein leer. Ein Anwendungsbereich verbleibt jedenfalls in den Fällen, in denen eine bauliche Anlage Missstände oder Mängel im Sinne des § 177 Abs. 2 und 3 Satz 1 BauGB aufweist (vgl. auch Kronisch, in: Brügelmann, BauGB, Stand September 2017, § 26 Rn. 53; Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand Mai 2021, § 27 Rn. 44). Ein eindeutiger Widerspruch zwischen der in der Begründung des Gesetzentwurfs formulierten Regelungsabsicht und dem Verständnis der gesetzlichen Regelung, die eine interpretatorische Korrektur angezeigt erscheinen ließe, liegt folglich nicht vor. Vielmehr war dem Gesetzgeber eine solche Beschränkung des Anwendungsbereichs des Vorkaufsrechts im Interesse einer Vereinheitlichung und auch Vereinfachung der verschiedenen Vorkaufsrechte – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der (damals) geringen praktischen Bedeutung dieses städtebaulichen Instruments – unbenommen. Eine Vereinfachung des Vorkaufsrechts mag dabei auch darin gesehen werden, dass zum einen die Schwierigkeiten eines hinreichend verlässlichen Nachweises künftiger erhaltungswidriger Nutzungsabsichten entfallen (siehe dazu Kronisch, in: Brügelmann, BauGB, Stand Juli 2018, § 24 Rn. 182 f.) und zum anderen eine Abgrenzung entbehrlich ist, inwiefern die Erhaltungsziele die Ausübung des Vorkaufsrechts rechtfertigen oder die Möglichkeiten einer Genehmigungsversagung nach § 172 Abs. 4 BauGB für deren Verwirklichung ausreichen (siehe dazu Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand Mai 2021, § 24 Rn. 65a, 76 einerseits; Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 14. Aufl. 2019, § 24 Rn. 25 a.E. andererseits).

- 28 Des Weiteren belegen auch die neugefassten Regelungen über das Abwendungsrecht in § 27 Abs. 1 Satz 1 BauGB nicht, dass dem Gesetzgeber dabei die Ausübung des Vorkaufsrechts zur Abwehr drohender Nutzungsänderungen in Erhaltungsgebieten vor Augen stand. Die Ausübung des Vorkaufsrechts kann abgewendet werden, wenn der Käufer in der Lage ist, das Grundstück binnen angemessener Frist den Zielen und Zwecken der städtebaulichen Maßnahme entsprechend zu nutzen. Die Abwendung setzt folglich ein fristgerechtes Handeln voraus. Eine Verpflichtung zum Unterlassen einer Änderung, die in Zukunft zu befürchten steht, wird demgegenüber nicht erwähnt.
- 29 3. Kommt es von Gesetzes wegen allein auf eine maßnahmenkonforme Nutzung im Zeitpunkt der Ausübung des Vorkaufsrechts an, ist nach den Feststellungen des Berufungsgerichts, die mit dem insoweit übereinstimmenden Vorbringen der Beteiligten in Einklang stehen, die Ausübung des Vorkaufsrechts ausgeschlossen. Der angefochtene Bescheid ist rechtswidrig und aufzuheben (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Die Klage hat danach auch insoweit Erfolg, als sie auf die Verpflichtung des Beklagten zur Erteilung eines Negativzeugnisses gemäß § 28 Abs. 1 Satz 3 BauGB gerichtet ist (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO).
- 30 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 und 3, § 162 Abs. 3 VwGO.

Schipper

Brandt

Dr. Decker

Dr. Hammer

Dr. Emmenegger

## B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren gemäß § 47 Abs. 1 i.V.m. § 52 Abs. 1 GKG auf 850 000 € festgesetzt.

Schipper

Brandt

Dr. Decker

Dr. Hammer

Dr. Emmenegger