



08.11.2019

## Wichtige neue Entscheidung

### Bauplanungsrecht: „In-Betracht-Ziehen“ städtebaulicher Maßnahmen für eine Vorkaufsrechtssatzung der Gemeinde nach § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB

§ 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB

Vorkaufsrechtssatzung

Planung von Ausgleichsflächen als städtebauliche Maßnahme

„In-Betracht-Ziehen“ städtebaulicher Maßnahmen

Eignung zur Sicherung der städtebaulichen Entwicklung

*Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 30.09.2019, Az. 1 N 16.1269*

### Orientierungssätze der LAB:

1. Die mit einer Vorkaufsrechtssatzung beabsichtigte Sicherung der Entwicklung von Ausgleichsflächen im Rahmen der Eingriffsregelung nach § 1a BauGB ist eine städtebauliche Maßnahme im Sinn von § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB.
2. Ein „In-Betracht-Ziehen“ städtebaulicher Maßnahmen ist zu bejahen, wenn im Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses ein Stadium erreicht ist, in dem die Gemeinde die Maßnahme nachweislich ernsthaft beabsichtigt. Wie konkret die in Betracht zu ziehenden städtebaulichen Maßnahmen bezeichnet werden müssen, hängt von den Umständen des Einzelfalls ab.
3. Die objektive Eignung, einen Beitrag zur städtebaulichen Entwicklung zu leisten, fehlt einer Vorkaufsrechtssatzung auch dann nicht, wenn eine längere Zeitspanne bis zum

Hinweis: Diese Entscheidung wird gleichzeitig auf unserer Internetseite sowie Twitter (@LA\_Bayern) eingestellt.

[www.landesanwaltschaft.bayern.de](http://www.landesanwaltschaft.bayern.de)

Erwerb der von ihr umfassten Flächen erforderlich ist. Aus dem Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 26.01.2010 (Az. 4 B 43/09) kann nicht abgeleitet werden, dass der Erwerb der von der Vorkaufsrechtssatzung umfassten Flächen etwa in einem Zeitraum von 10 Jahren erfolgen müsste.

#### Hinweise:

Die vorliegende Entscheidung befasst sich mit der – ober- und höchstgerichtlich bisher wenig beleuchteten – Frage, wie die Vorkaufsrechtssatzung nach § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB als bauplanungsrechtlich vorgesehene Vorbereitungsinstrument im Frühstadium städtebaulicher Maßnahmen von einer unzulässigen allgemeinen Bodenbevorratung durch die Gemeinde abgegrenzt werden kann, insbesondere wenn absehbar eine längere Zeitspanne bis zum Erwerb der von der Vorkaufsrechtssatzung umfassten Flächen erforderlich sein wird.

Nach § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB kann die Gemeinde in Gebieten, in denen sie städtebauliche Maßnahmen in Betracht zieht, zur Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung durch Satzung Flächen bezeichnen, an denen ihr ein Vorkaufsrecht an den Grundstücken zusteht.

Die Antragstellerin des vorliegenden Normenkontrollverfahrens wandte sich gegen eine Satzung nach § 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB zur Sicherung eines Gebietes zur Realisierung von Ausgleichsflächen im Bereich einer Kleingartenanlage. Der Geltungsbereich der Vorkaufsrechtssatzung erstreckt sich über einen mehr als 4 ha großen Bereich, der über 250 einzelne Flurstücke umfasst, die in der Regel Größen zwischen 100 m<sup>2</sup> und 200 m<sup>2</sup> aufweisen. Die Parzellen werden teils gärtnerisch genutzt, teils liegen sie brach. Im Satzungstext wird ausgeführt, dass die Gemeinde beabsichtige, auf den Grundstücken ein Gesamtkonzept für die Bereitstellung und Entwicklung von Ausgleichsflächen und -maßnahmen für ein sog. Ökokonto zu erstellen. Nach Aussage der zuständigen Unteren Naturschutzbehörde eignen sich die von der Satzung umfassten Flächen zwar grundsätzlich als Ausgleichsflächen, jedoch nicht jede Parzelle für sich separat. Ein Gesamtkonzept lasse sich vielmehr nur erstellen und umsetzen, wenn zusammenhängende Grundstücke in gemeindlichem Besitz seien.

Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (BayVGH) hat den Normenkontrollantrag abgelehnt und damit die Rechtmäßigkeit der angegriffenen Vorkaufsrechtssatzung bestätigt.

1. Zunächst stellt der BayVGH fest, dass die mit der Vorkaufsrechtssatzung beabsichtigte Sicherung der Entwicklung von Ausgleichsflächen im Rahmen der Eingriffsregelung nach § 1a BauGB eine städtebauliche Maßnahme im Sinn von § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB ist. Der Begriff der städtebaulichen Maßnahme sei weit zu verstehen. Hierunter seien alle Maßnahmen zu fassen, die der Gemeinde dazu dienen, ihre Planungsvorstellungen zu verwirklichen, sofern sie einen städtebaulichen Bezug haben (unter Bezugnahme auf Bundesverwaltungsgericht [BVerwG], Beschluss vom 26.01.2010, Az. 4 B 43.09, juris und Beschluss vom 14.04.1994, Az. 4 B 70.94, juris sowie BayVGH, Urteil vom 05.07.2011, Az. 1 N 08.1692, juris). Die Planungsvorstellungen müssten nicht in einem förmlichen Verfahren entwickelt worden sein. Es kämen alle Arten städtebaulicher Planungen und Konzeptionen unabhängig von ihrer Rechtsqualität in Betracht und somit auch informelle Planungen. Nachdem eine beabsichtigte Bereitstellung von Ausgleichsflächen unter anderem in einem eigenständigen Bebauungsplan gemäß § 9 Abs. 1a Satz 1 Alt. 2, § 1a Abs. 3 Satz 2 BauGB erfolgen könne, handle es sich (trotz des naturschutzrechtlichen Ursprungs) daher auch bei einer gemäß § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB geplanten Entwicklung und Bereitstellung von Ausgleichsflächen um eine Maßnahme mit städtebaulichem Bezug (Rn. 17 f.).
2. Nach Ansicht des BayVGH ist die von der Gemeinde beabsichtigte Entwicklung und Bereitstellung von Ausgleichsflächen für die Bauleitplanung als städtebauliche Maßnahme auch hinreichend konkret „in Betracht gezogen“ im Sinn von § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB.
  - a) Ein „In-Betracht-Ziehen“ sei zu bejahen, wenn ernsthafte Anhaltspunkte für die Absicht der Gemeinde vorhanden sind, dass sie bestimmte städtebauliche Maßnahmen ergreifen wird. Die Gemeinde erhalte durch § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB die Möglichkeit, bereits im Frühstadium der Vorbereitung städtebaulicher Maßnahmen Grundstücke zu erwerben. Das Instrument des Vorkaufsrechts sei jedoch nicht als Mittel einer allgemeinen Bodenbevorratung oder zum Erwerb von Grundstücken vorgesehen, die zur Umsetzung der betriebenen Planung ersichtlich nicht benötigt werden (unter Bezugnahme auf BVerwG, Beschluss vom 19.12.2018, Az. 4 BN 42.18,

juris und Beschluss vom 08.09.2009, Az. 4 BN 38.09, juris). Ein „In-Betracht-Ziehen“ sei dann zu bejahen, wenn ein Stadium erreicht wird, in dem die Maßnahme nachweislich ernsthaft beabsichtigt ist. Die Absicht zur Durchführung einer städtebaulichen Maßnahme müsse im Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses zumindest soweit verdichtet gewesen sein, dass bei vernünftiger Betrachtung die Einleitung des Grunderwerbs zur Sicherung der für die Entwicklung benötigten Flächen sinnvoll erschien. Wie konkret die in Betracht zu ziehenden städtebaulichen Maßnahmen bezeichnet werden müssen, hänge jedoch von den Umständen des Einzelfalls ab (Rn. 19 f.).

- b) Bei Berücksichtigung dieser Maßgaben waren nach Auffassung des BayVGH im maßgeblichen Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses hinreichend konkrete und ernsthafte Planungsvorstellungen der Gemeinde vorhanden. Die Gemeinde habe die städtebauliche Maßnahme im maßgeblichen Zeitpunkt nicht nur unverbindlich erwogen (vgl. in Abgrenzung dazu BayVGH, Urteil vom 17.09.2018, Az. 15 N 17.698, juris Rn. 24 ff.) Entscheidend für die Ernsthaftigkeit der Maßnahme sei, ob aus der Sicht der Gemeinde ein städtebaulicher Handlungsbedarf bestand. Dies sei vorliegend der Fall, weil im Satzungsgebiet ein städtebaulicher Missstand besteht oder sich zumindest anbahnt, der ein bauleitplanerisches Tätigwerden erfordert (s. dazu näher Rn. 23). Die aus Sicht der Gemeinde im Zeitpunkt des Satzungserlasses bestehenden Verhältnisse zeigten, dass mit der Vorkaufsrechtssatzung keine unzulässige allgemeine Bevorratung von Flächen betrieben, sondern die Sicherung von Maßnahmen zur Lösung eines städtebaulichen Konflikts bezweckt werden sollte. Die Gemeinde habe sich dabei nicht darauf beschränkt, diesen städtebaulichen Konflikt zu bezeichnen, sondern habe sich angesichts der in Betracht kommenden Möglichkeiten (Legalisierung des Baubestands und der kleingärtnerischen Nutzung oder Aufwertung der Fläche zu einer Ausgleichsfläche) für die Schaffung von Ausgleichsflächen entschieden und damit die Richtung zur Lösung des Konflikts vorgegeben (Rn. 21 bis 24).
- c) Auch die Vielzahl der zu erwerbenden Einzelparzellen, die erforderlich sind, um eine zusammenhängende Ausgleichsfläche zu realisieren, begründet nach Ansicht des BayVGH für sich genommen nicht die Annahme, die Gemeinde ziehe die städtebauliche Maßnahme nicht ernsthaft in Betracht. Es sei nicht Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit der Vorkaufsrechtssatzung, dass die Begründung des Vorkaufs-

rechts tatsächlich zu dem gewünschten Erfolg in Form des Erwerbs einer als Ausgleichsfläche geeigneten, zusammenhängenden Fläche führt. Denn es liege in der Natur der Sache eines Vorkaufsrechts, dass mit diesem der Erwerb der Fläche nicht erzwungen werden kann, sondern davon abhängt, ob der bisherige Eigentümer einen Verkauf der Fläche tätigt. Ihre Funktion als frühzeitiges Instrument der Vorbereitung städtebaulicher Maßnahmen könnte die Vorkaufsrechtssatzung nicht erfüllen, wenn schon ihr Erlass voraussetzen würde, dass der Erwerb der Fläche mit überwiegender Wahrscheinlichkeit möglich ist (Rn. 26).

d) Für das „In-Betracht-Ziehen“ städtebaulicher Maßnahmen sei es schließlich auch unschädlich, dass die von der Gemeinde beabsichtigte Schaffung einer Ausgleichsfläche nicht bereits im Flächennutzungsplan dargestellt war und auch bis zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung keine entsprechende Änderung des Flächennutzungsplans für das Satzungsgebiet erfolgte. Das fehlende Fortschreiten der gemeindlichen Planungen oder ein dauerhaft entfallender Wille zur Realisierung der angedachten Planung könne allenfalls ein Grund sein, der zu einer späteren Funktionslosigkeit der Vorkaufsrechtssatzung beitragen kann (Rn. 27).

3. Die Vorkaufsrechtssatzung ist nach Ansicht des BayVGH auch objektiv geeignet, zur Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung beizutragen. Die Vorverlegung der Zugriffsmöglichkeit mit dem Sicherungsmittel des Vorkaufsrechts sei nur in den Fällen zu rechtfertigen, in denen sie sich bereits zu dem frühen Zeitpunkt aus städtebaulichen Gründen als notwendig erweist. Daran fehle es, wenn die gemeindliche Planung, zu deren Sicherung die Vorkaufsrechtssatzung erlassen wurde, an § 1 Abs. 3 BauGB oder an anderen unüberwindbaren Planungshindernissen scheitern wird (unter Bezugnahme u.a. auf BVerwG, Beschluss vom 26.01.2010, Az. 4 B 43.09, juris; Rn. 28).

a) Dabei komme es jedoch nicht darauf an, in welchem Umfang die Gemeinde die Eignung der Fläche für eine ökologische Aufwertung schon vor Satzungserlass ermittelt hat. Denn der Erlass der Vorkaufsrechtssatzung unterliege nicht dem Abwägungsgebot gemäß § 1 Abs. 7 BauGB, mit der Folge, dass sich ihre Rechtswidrigkeit nicht schon aus einem Ermittlungsdefizit ergeben könne. Eine substantiierte, in die Einzelheiten gehende Ziel- und Zeitvorstellung über die Entwicklung des Gebiets verlange

§ 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB nicht (Rn. 31).

b) Die objektive Eignung, einen Beitrag zur städtebaulichen Entwicklung zu leisten, fehle der Vorkaufsrechtssatzung auch nicht wegen der großen Zahl von Einzelparzellen in ihrem Geltungsbereich und einer damit möglicherweise erforderlich werdenden längeren Zeitspanne bis zum Erwerb einer zusammenhängenden Fläche. Für die Frage etwaiger unüberwindbarer tatsächlicher oder rechtlicher Planungshindernisse könne zwar auch von Bedeutung sein, wenn mit der Realisierung planerischer Festsetzungen auf absehbare Zeit nicht zu rechnen ist. Die Vorkaufsrechtssatzung selbst unterliege jedoch als Mittel der (an städtebaulichen Interessen orientierten) Bodenvorratspolitik grundsätzlich keiner zeitlichen Grenze. Es komme deshalb darauf an, ob die vorgesehene städtebauliche Maßnahme *über einen längeren Zeitraum* nicht realisierbar ist, nicht jedoch darauf, ob die Vorkaufsrechtssatzung *in absehbarer Zeit* zu dem gewünschten Erwerb von Grundstücken führen kann. Aus dem Beschluss des BVerwG vom 26.01.2010 (Az. 4 B 43/09, juris) ergebe sich insoweit nicht, dass der Erwerb der von der Vorkaufsrechtssatzung umfassten Fläche etwa in einem Zeitraum von 10 Jahren erfolgen müsse. Im vorgenannten Beschluss war das BVerwG (unter Bezugnahme auf frühere Entscheidungen) für den Fall eines planfeststellungersetzenden Bebauungsplans davon ausgegangen, dass ein Planungshindernis gemäß § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB vorliegt, wenn sich absehen lässt, dass die Verwirklichung des Vorhabens innerhalb eines Zeitraums von etwa zehn Jahren nach Inkraft-Treten des Plans ausgeschlossen sein wird (wobei das BVerwG im nämlichen Beschluss die Übertragbarkeit dieser 10-Jahres-Richtgrenze auf Vorkaufssatzungen bereits selbst in Zweifel gezogen hatte – vgl. BVerwG, Beschluss vom 26.01.2010, Az. 4 B 43/09, juris Rn. 10 und 12). Nach Auffassung des BayVGH genügt es für die Vorkaufsrechtssatzung in zeitlicher Hinsicht vielmehr, wenn es *nicht ausgeschlossen* ist, dass die Gemeinde eine Umsetzung zumindest wesentlicher Teile ihrer Planungsvorstellungen *erreichen kann*. Bloße Zweifel an der Verwirklichungsfähigkeit reichen für die Annahme eines unüberwindbaren Hindernisses für die Umsetzung planerischer Festlegungen nicht aus.

4. Aus der Sicht des Vertreters des öffentlichen Interesses ist zu bemerken, dass Gemeinden, die von der Möglichkeit der Vorkaufsrechtsbegründung nach § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB Gebrauch machen, gut beraten sind, nach Satzungserlass in ihren städ-

tebaulichen Planungen (möglichst) zeitnah voranzuschreiten und diese kontinuierlich weiter zu konkretisieren. Dies empfiehlt sich nicht nur wegen des Risikos eines etwaigen späteren Funktionsloswerdens der Satzung, sondern auch im Hinblick auf die Entschädigungspflicht nach § 28 Abs. 3 Satz 7 BauGB. Danach hat der veräußernde Grundeigentümer einen Nachzahlungsanspruch gegen die Gemeinde, wenn diese das Grundstück nicht innerhalb einer angemessenen Frist dem mit der Ausübung des Vorkaufsrechts verfolgten Zweck zuführt und die Gemeinde beim Vorkaufserwerb von der Möglichkeit der Preislimitierung auf den Verkehrswert (§ 28 Abs. 3 Satz 1 BauGB) Gebrauch gemacht hatte. In diesem Zusammenhang sei auch auf die Veräußerungspflicht der Gemeinde nach § 89 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, Abs. 2 BauGB hingewiesen, wenn der mit der Ausübung des Vorkaufsrechts verfolgte Zweck entfällt (etwa weil das Verhalten der Gemeinde nach Erlass der Vorkaufsrechtssatzung auf einen Wegfall ihres Planungsrealisierungswillens schließen lässt).

Dr. Martić  
Oberlandesanwalt

1 N 16.1269

*Großes Staats-  
wappen*

**Bayerischer Verwaltungsgerichtshof**

**Im Namen des Volkes**

In der Normenkontrollsache

\*\*\*\*\* \*\*

\*\*\*\*\* \*\* ,

\*\*\*\*\* \*\* ,

\*\*\*\*\* \* , \*\*\*\*\* ,

\_ \*\*\*\*\* \_

\*\*\*\*\* .

\*\*\*\*\* \*\*\*\*\* ,

\*\*\*\*\* \*\* , \*\*\*\*\* ,

gegen

**Stadt S\*\*\*\*\***

\*\*\*\*\* \*\*\*\*\*

\*\*\*\*\* \*\*\*\*\*

- Antragsgegnerin -

bevollmächtigt:

\*\*\*\*\* \*\*\*\*\*

\*\*\*\*\* \*\* \*\*\*\*\*

beigeladen:

\*\*\*\*\* \*\*\*\*\*

\*\*\*\*\* \*\* \*\*\*\*\*

wegen

Unwirksamkeit der Satzung über das Vorkaufsrecht im Bereich der Kleingartenanlage „\*\* \*\*\*\*\*“,

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 1. Senat,  
durch die Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgerichtshof Beck,  
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Beil,  
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Heinzeller

aufgrund mündlicher Verhandlung vom **24. September 2019**

**am 30. September 2019**

folgendes

### **Urteil:**

- I. Der Antrag wird abgelehnt.
- II. Die Antragstellerin trägt die Kosten des Verfahrens. Der Beigeladene trägt seine außergerichtlichen Kosten selbst.
- III. Die Kostenentscheidung ist gegen Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags vorläufig vollstreckbar.
- IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

### **Tatbestand:**

- 1 Die Antragstellerin wendet sich gegen die „Satzung über das besondere Vorkaufsrecht nach § 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB zur Sicherung eines Gebietes zur Realisierung von Ausgleichsflächen im Bereich der Kleingartenanlage „\*\* \*\*\*\*\*“, die die Antragsgegnerin am 16. Juni 2015 beschlossen und am 25. Juni 2015 bekanntgemacht hat (im Folgenden: Vorkaufsrechtssatzung).
- 2 Der Geltungsbereich der Vorkaufsrechtssatzung erstreckt sich über einen mehr als 4 ha großen Bereich, der über 250 einzelne Flurstücke umfasst, die in der Regel Größen zwischen 100 m<sup>2</sup> und 200 m<sup>2</sup> aufweisen. Die Parzellen werden teils gärtne-

risch genutzt, teils liegen sie brach. Nach § 1 Vorkaufsrechtssatzung steht der Antragsgegnerin zur Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung im Geltungsbereich der Vorkaufsrechtssatzung ein besonderes Vorkaufsrecht nach § 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB zu. Hierzu wird im Satzungstext ausgeführt, dass die Antragsgegnerin beabsichtige, auf den Grundstücken ein Gesamtkonzept für die Bereitstellung und Entwicklung von Ausgleichsflächen und -maßnahmen zu erstellen. Ausweislich der Begründung zum Satzungsbeschluss vom 16. Juni 2015 geht die Antragsgegnerin davon aus, dass die Kleingartenflächen aufgrund der Außenbereichslage und der topographischen Situation bis auf eine Nutzung als Grünfläche nicht weiter baulich verwertbar seien. Nach Aussage der Unteren Naturschutzbehörde eigneten sie sich grundsätzlich als Ausgleichsflächen, jedoch nicht jede Parzelle für sich separat. Ein Gesamtkonzept lasse sich nur erstellen und umsetzen, wenn die zusammenhängenden Grundstücke im städtischen Besitz seien. Bei diesem Gesamtkonzept könne nach Abstimmung mit dem Wasserwirtschaftsamt ebenfalls die Gewässerentwicklungsplanung in dem Bereich gefördert werden. Zur Sicherung eines Konzeptes zur Entwicklung von Ausgleichsflächen für das städtische Ökokonto solle das Vorkaufsrecht für die Kleingartenflächen zugunsten der Antragsgegnerin gesichert werden.

3 Die Antragstellerin ist Eigentümerin der Grundstücke FINr. \*\*\*\*\* und \*\*\*\*, Gemarkung S\*\*\*\*\*. Diese liegen im Geltungsbereich der Vorkaufsrechtssatzung und werden nach den Angaben der Antragstellerin derzeit nicht als Kleingarten genutzt, sondern liegen brach.

4 Am 27. Juni 2016 erhob die Antragstellerin Normenkontrollklage. Sie beantragt:

5 Die Satzung der Antragsgegnerin über das besondere Vorkaufsrecht nach § 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB zur Sicherung eines Gebietes zur Realisierung von Ausgleichsflächen im Bereich der Kleingartenanlage \*\* \*\*\*\*\* vom 16. Juni 2015 wird für unwirksam erklärt.

6 Hilfsweise: Die Satzung wird für unwirksam erklärt, soweit sie die Grundstücksflächen der Antragstellerin FINr. \*\*\*\*\* und \*\*\*\*, Gemarkung S\*\*\*\*\*, in ihren Geltungsbereich mit einbezieht.

7 Die Antragsgegnerin verfolge das Ziel, Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im naturschutzfachlichen Sinne zu bevorraten, ohne die Tauglichkeit der Flächen im Geltungsbereich der Vorkaufsrechtssatzung ernstlich überprüft zu haben. Zwar sei die Untere Naturschutzbehörde gefragt worden. Diese habe jedoch keine nähere Prüfung der Tauglichkeit der Flächen zum naturschutzfachlichen Ausgleich

vorgenommen, sondern nur geäußert, dass eine grundsätzliche Inanspruchnahme nur dann in Betracht käme, wenn eine zusammenhängende Fläche bestehe. Die Behauptung der Unteren Naturschutzbehörde, dass das Areal als Ausgleichsfläche geeignet sei, werde bestritten. Die Ausgleichstauglichkeit müsse durch ein Sachverständigengutachten verifiziert werden. Die Fläche werde in wesentlichen Teilen noch zu Freizeitwecken oder gärtnerisch genutzt, weshalb es zumindest in relevanten Anteilen an einer naturschutzfachlichen Aufwertbarkeit fehle. Aufgrund der Tatsache, dass der Geltungsbereich mehrere hundert Einzelflächen umfasse, sei angesichts der hohen Anzahl an betroffenen Eigentümern nicht zu erwarten, dass zukunftsbezogen ein zusammenhängender Flächenanteil erworben werden könne. Die bisherigen Bemühungen der Antragsgegnerin zum Erwerb von Flächen hätten in einem Zeitraum von fast einem halben Jahrhundert nicht zu einer zusammenhängenden Grundstücksfläche in deren Eigentum geführt. Auch nach Satzungserlass seien kaum Flächen erworben worden. Die Behauptung der Antragsgegnerin, es bestehe auch angesichts der rechtswidrigen Anlagen städtebaulicher Regelungsbedarf, sei nicht belegt. Der Vorkaufsrechtssatzung fehle schon die Tauglichkeit für den vorgesehenen Zweck und damit die Erforderlichkeit im Sinn des § 1 Abs. 3 BauGB. Die Antragsgegnerin könne ein Vorkaufsrecht nur in Gebieten begründen, in denen sie eine städtebauliche Maßnahme in Betracht ziehe. Hier berufe sich die Antragsgegnerin nur auf das allgemeine Bedürfnis, Ausgleichsflächen vorzuhalten, ohne eine konkrete städteplanerische Maßnahme zu nennen, die durch den Erwerb der Grundstücksflächen potentiell unterstützt werden könne. Eine Vorkaufsrechtssatzung dürfe nicht dazu erlassen werden, eine reine Erleichterung des allgemeinen Grunderwerbs der Kommune zu erwirken. Die Schaffung eines Gesamtkonzepts für die Bereitstellung und Entwicklung von Ausgleichsflächen und Ausgleichsmaßnahmen stelle keine ausreichende städteplanerische Maßnahme im Sinn von § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB dar. Jedenfalls fehle es an einem fachlich fundierten Ausgleichsflächenkonzept. Das notwendige Maß an Konkretisierung der städtebaulichen Maßnahme liege nicht vor. Die Überlegungen der Antragsgegnerin müssten so weit gereift sein, dass sie die städtebauliche Maßnahme tatsächlich auch in Angriff nehmen und verwirklichen wolle. Es sei keine Bestandsaufnahme der Ausgleichsflächen erfolgt. Es würden nur unverbindliche Vorschläge und Überlegungen der Verwaltung der Antragsgegnerin existieren, ohne konkrete naturschutzfachliche Zusammenhänge zu benennen. Eine ernstliche flächenhafte Maßnahme sei nicht zu erkennen, der Flächennutzungsplan sei weiterhin nicht angepasst worden und sehe in dem Bereich eine Fläche für die Landwirtschaft vor. Es handle sich vorliegend um eine unzulässige Bodenbevorratung.

8 Mit Schriftsatz vom 19. Juli 2016 beantragt die Antragsgegnerin,

9 den Antrag abzulehnen.

10 Für den Erlass einer Vorkaufsrechtssatzung nach § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB sei es ausreichend, dass in dem Gebiet städtebauliche Maßnahmen in Betracht gezogen würden. Der Begriff der städtebaulichen Maßnahme sei in einem weiten Sinn zu verstehen. Es seien alle Maßnahmen umfasst, die der Gemeinde dazu dienen würden, ihre Planungsvorstellungen zu verwirklichen. Es handle sich um ein Instrument der frühzeitigen Bodenvorratspolitik, weshalb eine weitergehende Konkretisierung der zukünftigen städtebaulichen Maßnahme nicht erforderlich sei. Die Absicht, Ausgleichsflächen bzw. ein Ökokonto zu entwickeln, sei als ein Inbegriff städtebaulicher Maßnahmen im Sinn des § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB anzusehen. Die Antragsgegnerin beabsichtige, auf den von der Vorkaufsrechtssatzung umfassten Flächen ein Gesamtkonzept für die Bereitstellung und Entwicklung von Ausgleichsflächen und Maßnahmen zu erstellen. Es sei bei Erlass der Vorkaufsrechtssatzung nicht erforderlich, dass schon feststehe, wie die Ausgleichsflächen entwickelt und bereitgestellt würden. Die Antragsgegnerin habe sich informiert, dass die umfassten Flächen als Ausgleichsflächen geeignet seien, aber ein Gesamtkonzept erst dann erstellt werden könne, wenn sich die zusammenhängenden Grundstücke in städtischem Besitz befänden. Nachdem sich der Bau- und Umweltausschuss in seiner Sitzung am 16. Juni 2015 mit der Entwicklung von Ausgleichsflächen und der Entwicklung eines Ökokontos auseinandergesetzt habe und solche Maßnahmen im Geltungsbereich der Vorkaufsrechtssatzung in Betracht gezogen habe, reiche dies für ernsthafte Erwägungen städtebaulicher Maßnahmen aus. Es handle sich nicht um eine reine Bodenbevorratung, da die Fläche nach der Aussage der Unteren Naturschutzbehörde grundsätzlich als Ausgleichsfläche geeignet sei. Im Satzungsgebiet sei eine gewisse kleingärtnerische Nutzung vorhanden, die nach und nach zurückgehe. Es handle sich nicht um eine Kleingartenanlage im Sinne des Bundeskleingartengesetzes. Angesichts der Außenbereichslage sei davon auszugehen, dass die Anlagen rechtswidrig errichtet worden seien. Es bestehe bei weiteren Bauwünschen städtebaulicher Regelungsbedarf. Die Antragsgegnerin habe sich gegen eine Absicherung der kleingärtnerischen Nutzung und für eine Nutzung als Ausgleichsfläche entschieden. Es wurde eine Aufstellung vorgelegt, wonach bereits 35 Parzellen im Eigentum der Antragsgegnerin stünden.

11 Auf Anfrage des Senats teilte die Untere Naturschutzbehörde mit, dass sich die Fläche als Ausgleichsfläche eigne. Es könne beispielsweise die Renaturierung der offenen Wasserflächen, die Anlage artenreicher Feuchtgebüsche und Waldflächen sowie

die Herstellung und Pflege extensiver artenreicher Grünländer erfolgen. Ein Vertreter der Unteren Naturschutzbehörde erklärte in der mündlichen Verhandlung, dass die derzeitige kleingärtnerische Nutzung nicht dem natürlichen Vorkommen der Pflanzen entspreche. Es könne auch fachliches Ziel sein, bestehende Verrohrungen von Gewässern aufzuheben und neue Gewässer durch das Gelände anzulegen. Denkbar sei auch, nicht die gesamte Fläche von 4 ha gleichzeitig aufzuwerten, sondern nur einen zusammenhängenden Bereich von 1 ha oder 2 ha, vorzugsweise angrenzend an die Wasserflächen. Eine Gesamtplanung sei aber besser.

- 12 Zum weiteren Vorbringen der Parteien und zu den übrigen Einzelheiten wird auf die beigezogenen Behördenakten sowie die Gerichtsakte Bezug genommen.

### **Entscheidungsgründe:**

- 13 Der Normenkontrollantrag hat keinen Erfolg.
- 14 1. Der Antrag ist rechtzeitig innerhalb der Jahresfrist gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO gestellt worden. Die Frist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO begann nach Bekanntmachung der Vorkaufsrechtssatzung am 26. Juni 2015 (§ 57 Abs. 2 VwGO, § 222 ZPO, § 187 Abs. 1 BGB) zu laufen und endete gemäß § 57 Abs. 2 VwGO, § 222 Abs. 2 ZPO, § 188 Abs. 2 BGB erst mit Ablauf des 27. Juni 2016.
- 15 Die Antragstellerin ist als Eigentümerin von Grundstücken im Geltungsbereich der Vorkaufsrechtssatzung gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO antragsbefugt. Durch die Vorkaufsrechtssatzung wird die Antragsgegnerin ermächtigt, in ein Privatrechtsverhältnis einzugreifen, das durch einen Grundstückskaufvertrag zwischen der Antragstellerin und einem Dritten geschaffen wird. Dadurch wird jedenfalls die durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützte Privatautonomie und damit auch die Rechtssphäre eines Eigentümers im Geltungsbereich der Vorkaufsrechtssatzung tangiert (vgl. BayVGh, U.v. 17.9.2018 – 15 N 17.698 – juris Rn. 14; U.v. 26.1.2009 – 2 N 08.124 – BayVBl 2009, 344).
- 16 2. Der Antrag ist im Hauptantrag unbegründet, die Vorkaufsrechtssatzung erweist sich als rechtmäßig. Sie kann sich auf § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB stützen. Die Vorkaufsrechtssatzung hält sich im Rahmen dieser Ermächtigung, da sie eine städtebauliche Maßnahme sichern soll (2.1), die die Antragsgegnerin in Betracht zieht (2.2), und die Satzung geeignet ist, zur Sicherung des Planungsziels beizutragen (2.3). Der Hilfsantrag ist bereits unzulässig (2.4).

- 17 2.1 Die mit der Vorkaufsrechtssatzung beabsichtigte Sicherung der Entwicklung von Ausgleichsflächen im Rahmen der Eingriffsregelung nach § 1a BauGB ist eine städtebauliche Maßnahme im Sinn von § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB.
- 18 Der Begriff der städtebaulichen Maßnahme ist weit zu verstehen. Hierunter sind alle Maßnahmen zu fassen, die der Gemeinde dazu dienen, ihre Planungsvorstellungen zu verwirklichen, sofern sie einen städtebaulichen Bezug haben (vgl. BVerwG, B.v. 26.1.2010 – 4 B 43.09 – BauR 2010, 871; B.v. 14.4.1994 – 4 B 70.94 – BauR 1994, 495; BayVGH, U.v. 5.7.2011 – 1 N 08.1692 – juris Rn. 21). Die Planungsvorstellungen müssen nicht in einem förmlichen Verfahren entwickelt worden sein. Es kommen alle Arten städtebaulicher Planungen und Konzeptionen unabhängig von ihrer Rechtsqualität in Betracht und somit auch informelle Planungen (vgl. BayVGH, B.v. 24.2.2010 – 1 ZB 08.3231 – BauR 2010, 1734). Den nach diesen Maßgaben jedenfalls zu fordernden städtebaulichen Bezug weist die beabsichtigte Verwendung der in die Vorkaufsrechtssatzung einbezogenen Grundstücke als Ausgleichsfläche auf. Über den Ausgleich von Eingriffen durch die Bauleitplanung ist gemäß § 18 Abs. 1 BNatSchG nach den Vorschriften des BauGB (§ 1a Abs. 3 BauGB) zu entscheiden. Die beabsichtigte Bereitstellung von Ausgleichsflächen kann u. a. in einem eigenständigen Bebauungsplan gemäß § 9 Abs. 1a Satz 1 Alt. 2 BauGB, § 1a Abs. 3 Satz 2 BauGB erfolgen. Trotz des naturschutzrechtlichen Ursprungs handelt es sich daher bei der geplanten Entwicklung und Bereitstellung von Ausgleichsflächen um eine Maßnahme mit städtebaulichem Bezug.
- 19 2.2 Die von der Antragsgegnerin beabsichtigte Entwicklung und Bereitstellung von Ausgleichsflächen für die Bauleitplanung ist als städtebauliche Maßnahme hinreichend konkret „in Betracht gezogen“ im Sinn von § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB.
- 20 Ein „in Betracht ziehen“ ist zu bejahen, wenn ernsthafte Anhaltspunkte für die Absicht der Gemeinde vorhanden sind, dass sie bestimmte städtebauliche Maßnahmen ergreifen wird (vgl. BayVGH, U.v. 17.9.2018 – 15 N 17.698 – juris Rn. 18; HessVGH, U.v. 26.1.2017 – 4 A 2586/16 – BauR 2017, 1517). Sie erhält durch § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB die Möglichkeit, bereits im Frühstadium der Vorbereitung städtebaulicher Maßnahmen Grundstücke zu erwerben. Das Instrument des Vorkaufsrechts ist indes nicht als Mittel einer allgemeinen Bodenbevorratung oder zum Erwerb von Grundstücken vorgesehen, die zur Umsetzung der betriebenen Planung ersichtlich nicht benötigt werden (vgl. BVerwG, B.v. 19.12.2018 – 4 BN 42.18 – juris; B.v. 8.9.2009 – 4 BN 38.09 – BauR 2010, 81). Die Gemeinde muss daher eine ungefähre Vorstellung entwickelt haben, in welchem Umfang sie voraussichtlich Flächen

für die gewünschte städtebauliche Maßnahme benötigen wird. Ein „in Betracht ziehen“ ist somit dann zu bejahen, wenn ein Stadium erreicht wird, in dem die Maßnahme nachweislich ernsthaft beabsichtigt ist. Die Absicht zur Durchführung einer städtebaulichen Maßnahme muss im Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses zumindest soweit verdichtet gewesen sein, dass bei vernünftiger Betrachtung die Einleitung des Grunderwerbs zur Sicherung der für die Entwicklung benötigten Flächen sinnvoll erschien (vgl. BayVGH, U.v. 17.9.2018 – 15 N 17.698 – juris Rn. 19; HessVGH, U.v. 26.1.2017 – 4 A 2586/16 – BauR 2017, 1517). Wie konkret die in Betracht zu ziehenden städtebaulichen Maßnahmen bezeichnet werden müssen, hängt von den Umständen des Einzelfalls ab (vgl. BVerwG, B.v. 8.9.2009 a.a.O; BayVGH, B.v. 24.2.2010 – 1 ZB 08.3231 – BauR 2010, 1734).

- 21 Bei Berücksichtigung dieser Maßgaben waren im maßgeblichen Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses hinreichend konkrete und ernsthafte Planungsvorstellungen der Antragsgegnerin vorhanden. Die Art der beabsichtigten Verwendung der Fläche hat die Antragsgegnerin durch die Benennung des städtebaulichen Ziels der Schaffung von Ausgleichsflächen konkret festgelegt. Die formulierte städtebauliche Zielsetzung beschränkt sich ausschließlich auf Maßnahmen im Sinn von § 1a Abs. 3 BauGB.
- 22 Die Antragsgegnerin hat die städtebauliche Maßnahme im maßgeblichen Zeitpunkt des Satzungserlasses auch nicht nur unverbindlich erwogen. Aufgrund der tatsächlichen Verhältnisse im Plangebiet sowie der Umstände, von denen die Antragsgegnerin im Zeitpunkt des Satzungserlasses ausging, ist anzunehmen, dass sie die geplanten Maßnahmen tatsächlich auch in Angriff nehmen und verwirklichen wollte. Entscheidend für die Ernsthaftigkeit der Maßnahme ist, ob aus der Sicht der Antragsgegnerin ein städtebaulicher Handlungsbedarf bestand.
- 23 Die Flächen im Geltungsbereich der Vorkaufsrechtssatzung wurden im Zeitpunkt des Satzungserlasses zum Teil kleingärtnerisch genutzt, zum Teil lagen sie brach. Es bestanden zudem diverse bauliche Anlagen, die einer kleingärtnerischen Nutzung oder einer Freizeitnutzung dienten. Die Antragsgegnerin wurde durch das Landratsamt darauf hingewiesen, dass in dem Bereich ungeklärte baurechtliche Verhältnisse bestehen. Aufgrund dieser kleinteiligen, planungsrechtlich nicht geordneten Nutzung konnte die Antragsgegnerin annehmen, dass in dem Bereich ein städtebaulicher Missstand besteht oder sich zumindest anbahnt, der ein bauleitplanerisches Tätigwerden erfordert. Dies gilt umso mehr als die Antragsgegnerin vorträgt, sie sei hierzu durch das Landratsamt aufgefordert worden. Angesichts dieser Situation hat sie sich ausweislich der Begründung des Satzungsbeschlusses vom 16. Juni 2015 gegen eine Legalisierung des Bestandes entschieden und stattdessen als bauleitplaneri-

sche Maßnahme die Entwicklung einer Ausgleichsfläche verfolgt. Die aus Sicht der Antragsgegnerin im Zeitpunkt des Satzungserlasses bestehenden Verhältnisse zeigen, dass mit der Vorkaufsrechtssatzung keine unzulässige allgemeine Bevorratung von Flächen betrieben, sondern die Sicherung von Maßnahmen zur Lösung eines städtebaulichen Konflikts bezweckt werden sollte. Die Antragsgegnerin hat sich dabei nicht darauf beschränkt, diesen städtebaulichen Konflikt zu bezeichnen, sondern hat sich angesichts der in Betracht kommenden Möglichkeiten (Legalisierung des Baubestands und der kleingärtnerischen Nutzung oder Aufwertung der Fläche zu einer Ausgleichsfläche) für die Schaffung von Ausgleichsflächen entschieden und die Richtung zur Lösung des Konflikts vorgegeben (vgl. hierzu BVerwG, B.v. 8.9.2009 – 4 BN 38.09 – BauR 2010, 81).

- 24 Die Absicht der Antragsgegnerin, städtebauliche Maßnahmen zur Lösung eines bestimmten städtebaulichen Konflikts in Betracht zu ziehen, wird auch durch die räumliche Begrenzung des Satzungsgebiets deutlich. Das Gebiet umfasst sämtliche durch ihre kleinteilige Parzellierung für die Kleingarten- bzw. Freizeitnutzung konzipierten Grundstücke. Dadurch wird deutlich, dass die Antragsgegnerin keine konturlose Flächenbevorratung betreiben will, sondern beabsichtigt, städtebaulich auf die besondere Situation zu reagieren.
- 25 Es spricht nicht gegen die Ernsthaftigkeit der Absicht zur Umsetzung der städtebaulichen Maßnahme, dass die Antragsgegnerin bisher nicht festgelegt hat, in welcher rechtlichen Form die Ausgleichsmaßnahmen durchgeführt werden sollen. Das Fehlen der genauen Bezeichnung der Umsetzungsmaßnahme in der Begründung einer Vorkaufsrechtssatzung ist kein durchgreifender Mangel, sofern sich die in Betracht gezogenen Maßnahmen aus den Umständen ergeben (vgl. BayVGh, B.v. 24.2.2010 – 1 ZB 08.3231 – BauR 2010, 1734). Ob die Antragsgegnerin die geplanten Ausgleichsflächen durch Bebauungsplan festsetzen will oder ein Ausgleich nur über die Sicherung gemäß § 1a Abs. 3 Satz 4 BauGB erfolgen soll, ist für die von der Antragsgegnerin bereits genau bezeichnete, künftige städtebauliche Funktion der Fläche ohne Bedeutung. Es handelt sich bei dieser Frage nur um die Form der rechtlichen Sicherung der städtebaulichen Maßnahme, die in dem frühen Planungsstadium offen bleiben kann, nachdem nachvollziehbare Erwägungen eine spätere Festlegung rechtfertigen. Die Wahl der Form der Sicherung der Ausgleichsmaßnahmen kann nämlich unter anderem davon abhängen, in welchem Umfang die Antragsgegnerin Flächen in dem Bereich freihändig erwerben kann.
- 26 Die Vielzahl der zu erwerbenden Einzelparzellen, die erforderlich sind, um eine zusammenhängende Ausgleichsfläche zu realisieren, begründet für sich genommen

nicht die Annahme, die Antragsgegnerin ziehe die städtebauliche Maßnahme nicht ernsthaft in Betracht. Es ist nicht Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit der Vorkaufsrechtssatzung, dass die Begründung des Vorkaufsrechts tatsächlich zu dem gewünschten Erfolg in Form des Erwerbs einer als Ausgleichsfläche geeigneten, zusammenhängenden Fläche führt. Es liegt in der Natur der Sache eines Vorkaufsrechts, dass mit diesem der Erwerb der Fläche nicht erzwungen werden kann, sondern davon abhängt, ob der bisherige Eigentümer einen Verkauf der Fläche tätigt. Ihre Funktion als frühzeitiges Instrument der Vorbereitung städtebaulicher Maßnahmen (vgl. BVerwG, B.v. 19.12.2018 – 4 BN 42.18 – juris Rn. 5) könnte die Vorkaufsrechtssatzung nicht erfüllen, wenn schon ihr Erlass voraussetzen würde, dass der Erwerb der Fläche mit überwiegender Wahrscheinlichkeit möglich ist. Unabhängig davon ergibt sich aus der von der Antragsgegnerin vorgelegten Aufstellung über die bereits von ihr erworbenen Grundstücke, dass sie im Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses bereits 30 Parzellen in ihrem Eigentum hatte. Ihr wurden ausweislich der Normaufstellungsakte im Vorfeld des Satzungserlasses auch wiederholt Parzellen zum Ankauf angeboten (vgl. E-Mail vom 7.10.2014). Damit bestand bereits ein hinreichender Ansatz für die Realisierung der vorgesehenen städtebaulichen Maßnahmen.

- 27 Das „in Betracht ziehen“ städtebaulicher Maßnahmen setzt auch nicht voraus, dass die von der Antragsgegnerin beabsichtigte Schaffung einer Ausgleichsfläche bereits im Flächennutzungsplan dargestellt ist. Die Planungsvorstellungen der Gemeinde müssen nicht notwendig in einem förmlichen Verfahren entwickelt worden sein (vgl. oben). Es ist auch unschädlich, dass bis zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung keine Änderung des Flächennutzungsplans für das Satzungsgebiet erfolgt ist. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Vorkaufsrechtssatzung ist der Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses. Das fehlende Fortschreiten der gemeindlichen Planungen oder ein dauerhaft entfallender Wille zur Realisierung der angedachten Planung kann allenfalls ein Grund sein, der zu einer späteren Funktionslosigkeit der Vorkaufsrechtssatzung beitragen kann (vgl. Stock in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand Mai 2019, § 25 BauGB Rn. 25).
- 28 2.3 Die Vorkaufsrechtssatzung ist objektiv geeignet, zur Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung beizutragen. Die Vorverlegung der Zugriffsmöglichkeit mit dem Sicherungsmittel des Vorkaufsrechts ist nur in den Fällen zu rechtfertigen, in denen sie sich bereits zu dem frühen Zeitpunkt aus städtebaulichen Gründen als notwendig erweist. Mit anderen Worten muss die Vorkaufsrechtssatzung objektiv geeignet sein, zur Sicherung der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung im Sinn

von § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB beizutragen. Daran fehlt es, wenn die gemeindliche Planung, zu deren Sicherung die Vorkaufsrechtssatzung erlassen wurde, an § 1 Abs. 3 BauGB oder an anderen unüberwindbaren Planungshindernissen scheitern wird (vgl. BVerwG, B.v. 26.1.2010 – 4 B 43.09 – BauR 2010, 871; B.v. 15.2.2000 – 4 B 10.00 – BauR 2000, 1027; BayVGH, B.v. 24.2.2010 – 1 ZB 08.3231 – BauR 2010, 1734).

- 29 Ein solches Planungshindernis, das die Nutzung des Satzungsgebiets als Ausgleichsfläche für die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung in der Bauleitplanung ausschließt, ergibt sich nicht daraus, dass der Bereich zu diesem Zweck nicht geeignet wäre. Die zuständige Untere Naturschutzbehörde hat schriftlich und mündlich nachvollziehbar ausgeführt, dass die Fläche als Ausgleichsfläche geeignet sei und durch verschiedene Maßnahmen aufgewertet werden könne.
- 30 Die von der Antragstellerin bedingt beantragte Beweiserhebung zu der von ihr behaupteten Tatsache, dass die erfassten Grundstücke entgegen der Stellungnahme der Unteren Naturschutzbehörde nicht naturschutzfachlich aufgewertet werden könnten bzw. die Durchführung bestimmter im Einzelnen genannter Aufwertungsmaßnahmen nicht möglich sei, war nicht geboten. Eine Stellungnahme der zuständigen Fachbehörde ist regelmäßig von einem besonderen Sachverstand getragen und hat im Rahmen der Beweiswürdigung ein besonderes Gewicht, da die fachbehördlichen Aussagen auf jahrelanger Bearbeitung eines bestimmten Gebiets und nicht nur auf der Auswertung von Aktenvorgängen im Einzelfall beruhen. Eine Abweichung von der naturschutzfachlichen Wertung der zuständigen Fachbehörde und eine weitere Beweiserhebung durch das Gericht wäre erst dann erforderlich, wenn sich der Eindruck aufdrängt, dass die fachliche Äußerung tatsächlich oder rechtlich unvollständig, widersprüchlich oder aus anderen Gründen fehlerhaft ist (vgl. BayVGH, B.v. 17.8.2017 – 19 ZB 16.164 – juris Rn. 32; B.v. 22.7.2015 – 15 ZB 14.1285 – juris Rn. 5). Solche besonderen Anhaltspunkte ergeben sich weder aus der Beurteilung der Unteren Naturschutzbehörde selbst noch aus dem Vortrag der Antragstellerin. Soweit die Antragstellerin behauptet, die Ausgleichsfläche sei naturschutzfachlich ungeeignet, ist nicht erkennbar, auf welche tatsächliche Grundlage sich diese Behauptung stützt. Die Antragstellerin setzt sich mit der fachlichen Beurteilung der Naturschutzbehörde nicht auseinander und stellt dem ausschließlich die gegenteilige Behauptung gegenüber, ohne hierfür eine plausible Erklärung zu nennen. Soweit sie darauf verweist, dass die starke Parzellierung einer naturschutzfachlichen Aufwertung entgegenstehe, weicht sie damit nicht von der Beurteilung der Naturschutzbehörde ab. Diese geht ebenso wie die Antragsgegnerin davon aus, dass es für die Nutzung als Ausgleichsfläche und eine naturschutzfachliche Aufwertung einer zu-

sammenhängenden Fläche bedarf. Auch die im Rahmen des Beweisantrags erwähnte Klein- und Privatgartennutzung sowie die bauliche Vorbelastung der Flächen ist nicht geeignet, Zweifel an der fachlichen Wertung der Naturschutzbehörde zu begründen. Vielmehr spricht gerade diese Bestandsnutzung dafür, dass schon durch die Beendigung derselben und eine anschließende Renaturierung eine naturschutzfachliche Aufwertung möglich ist. Hierauf hat der Vertreter der Unteren Naturschutzbehörde in der mündlichen Verhandlung ausdrücklich hingewiesen. Angesichts der nachvollziehbaren Einschätzung der Naturschutzbehörde war auch die Einnahme eines gerichtlichen Augenscheins zur weiteren Aufklärung dieser Frage nicht erforderlich. Nachdem das Gericht nicht über die naturschutzfachlichen Kenntnisse verfügt, um beurteilen zu können, ob eine Fläche ökologisch aufgewertet werden kann, hätte die Einnahme eines Augenscheins die Beurteilung der Fachbehörde weder bestätigen noch in Zweifel ziehen können.

- 31 Nachdem die Naturschutzbehörde die objektive Eignung der Fläche für eine ökologische Aufwertung bestätigt hat, kommt es nicht darauf an, in welchem Umfang die Antragsgegnerin die Eignung der Fläche schon vor Satzungserlass ermittelt hat. Der Erlass der Vorkaufsrechtssatzung unterliegt nicht dem Abwägungsgebot gemäß § 1 Abs. 7 BauGB, mit der Folge, dass sich ihre Rechtswidrigkeit nicht schon aus einem Ermittlungsdefizit ergeben kann. Eine substantiierte, in die Einzelheiten gehende Ziel- und Zeitvorstellung über die Entwicklung des Gebiets verlangt § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB nicht (BayVGH, U.v. 17.9.2018 – 15 N 17.698 – juris Rn. 18; Stock in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand Mai 2019, § 25 BauGB Rn. 22).
- 32 Die objektive Eignung, einen Beitrag zur städtebaulichen Entwicklung zu leisten, fehlt der Vorkaufsrechtssatzung auch nicht wegen der großen Zahl von Einzelparzellen in ihrem Geltungsbereich und einer damit möglicherweise erforderlich werdenden längeren Zeitspanne bis zum Erwerb einer zusammenhängenden Fläche. Einer Vorkaufsrechtssatzung fehlt der erforderliche Sicherungszweck dann, wenn bereits im Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses absehbar ist, dass die Planung, zu deren Sicherung sie erlassen wurde, an einem unüberwindlichen tatsächlichen oder rechtlichen Hindernis scheitern wird. Insofern kann es auch von Bedeutung sein, wenn mit der Realisierung der planerischen Festsetzung auf absehbare Zeit nicht zu rechnen ist (vgl. BVerwG, B.v. 26.1.2010 – 4 B 43.09 – BauR 2010, 871; HessVGH, U.v. 26.1.2017 – 4 A 2586/16 – BauR 2017, 1517). Die Vorkaufsrechtssatzung selbst unterliegt jedoch als Mittel der Bodenvorratspolitik grundsätzlich keiner zeitlichen Grenze (vgl. BVerwG, B.v. 26.1.2010 a.a.O.). Es kommt deshalb darauf an, ob die vorgesehene städtebauliche Maßnahme über einen längeren Zeitraum nicht realisierbar

ist, nicht jedoch, ob die Vorkaufsrechtssatzung in absehbarer Zeit zu dem gewünschten Erwerb von Grundstücken führen kann. Zu Unrecht leitet die Antragstellerin aus der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 26. Januar 2010 ab, dass der Erwerb der von der Vorkaufsrechtssatzung umfassten Fläche etwa in einem Zeitraum von 10 Jahren erfolgen müsse. Es reicht vielmehr aus, wenn es nicht ausgeschlossen ist, dass die Antragsgegnerin eine Umsetzung zumindest wesentlicher Teile ihrer Planungsvorstellungen erreichen kann (vgl. BayVGH, B.v. 24.2.2010 – 1 ZB 08.3231 – BauR 2010, 1734 Rn. 35). Bloße Zweifel an der Verwirklichungsfähigkeit reichen für die Annahme eines unüberwindbaren Hindernisses für die Umsetzung planerischer Festlegungen nicht aus (vgl. BVerwG, U.v. 18.11.2004 – 4 CN 11.03 – BVerwGE 122, 207). Wie bereits ausgeführt, kommen sowohl der Erlass eines Bebauungsplans mit Festsetzungen gemäß § 9 Abs. 1a BauGB als auch Maßnahmen nach § 1a Abs. 3 Satz 4 BauGB in Betracht. Nachdem die Antragstellerin im Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses 30 Parzellen in ihrem Eigentum hatte, bestand bereits ein Ansatz für die Realisierung der vorgesehenen städtebaulichen Maßnahmen.

- 33 2.4 Der Antrag bleibt auch im Hilfsantrag ohne Erfolg. Die mit diesem beantragte Feststellung der teilweisen Unwirksamkeit der Vorkaufsrechtssatzung, bezogen auf die Grundstücke der Antragstellerin, würde voraussetzen, dass die Satzung einen teilbaren Inhalt hat. Anhaltspunkte dafür, dass dies für die verstreut liegenden Parzellen der Antragstellerin der Fall sein könnte, hat die Antragstellerin nicht vorgetragen. Solche sind auch nicht ersichtlich.
- 34 Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 1 VwGO. Der Beigeladene trägt seine außergerichtlichen Kosten gemäß § 162 Abs. 3 VwGO selbst. Die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung folgt aus § 167 VwGO i.V.m. § 709 Satz 1 ZPO.
- 35 Die Revision ist nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen.

## Rechtsmittelbelehrung

- 36 Nach § 133 VwGO kann die Nichtzulassung der Revision durch Beschwerde zum Bundesverwaltungsgericht in Leipzig angefochten werden. Die Beschwerde ist beim Bayerischen Verwaltungs-gerichtshof (in München Hausanschrift: Ludwigstraße 23, 80539 München; Postfachanschrift: Postfach 34 01 48, 80098 München; in Ansbach: Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach) innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Beschwerde muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen. In der Beschwerdebegründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der die Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.
- 37 Vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Prozessbevollmächtigte zugelassen sind neben Rechtsanwälten und Rechtslehrern an den in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt nur die in § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO und in §§ 3, 5 RDGEG bezeichneten Personen. Für die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Angelegenheiten (u.a. Verfahren mit Bezügen zu Dienst- und Arbeitsverhältnissen) sind auch die dort bezeichneten Organisationen und juristischen Personen als Bevollmächtigte zugelassen. Sie müssen in Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

39

**Beschluss:**

40

Der Streitwert wird auf 10.000 Euro festgesetzt.

41

(§ 52 Abs. 1, 8 GKG).

42

Beck

Beil

Heinzeller