

**Betreff:****Gemeindliches Vorkaufsrecht nach BauGB: Zweck, Entwicklung in Nürnberg und Ausblick**

Boden ist eine endliche Ressource und unterliegt konkurrierenden Nutzungen. Um Gebietskörperschaften und gemeinnützigen Akteuren zum Wohle der Allgemeinheit den Zugriff auf die knappe Ressource zu ermöglichen, werden diesen in Bayern bzw. Deutschland gesetzlich unterschiedliche Vorkaufsrechte im Grundstücksverkehr eingeräumt. Unter bestimmten Bedingungen stehen bspw. anerkannten Siedlungsunternehmen Vorkaufsrechte für landwirtschaftliche Flächen (§ 4 Reichssiedlungsgesetz) oder dem Freistaat Bayern naturschutzrechtliche Vorkaufsrechte (Art. 39 BayNatSchG) zu.

Das Vorkaufsrecht nach BauGB ist ein Instrument zur Sicherung kommunaler Bauleitplanungen (§§ 24 ff. BauGB). Unter Berücksichtigung des grundrechtlichen Schutzes von Eigentum räumt es Gemeinden einen wertvollen Vorteil ein: Sofern die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen, können sie bei Grundstücksgeschäften anstelle eines Käufers oder zugunsten Dritter in Kaufverträge eintreten, um die Umsetzung bestehender städtebaulicher Ziele und erforderlicher Maßnahmen auf diesem Wege selber oder durch geeignete Dritte (wie z.B. die WBG) voranzutreiben.

Der Bericht stellt in Beantwortung der im Antrag der SPD-Stadtratsfraktion gestellten Fragen das Instrument vor und skizziert dessen Rolle für die Nürnberger Stadtentwicklung (Antrag vom 22.03.2022 „Vorkaufsrechte sichern – Gemeinwohlbelange durchsetzen“).

**Voraussetzungen**

Wichtige Voraussetzungen für das Anliegen und die Ausübung von Vorkaufsrechten sind neben deren städtebaulicher Erforderlichkeit und einem In-Betracht-Ziehen zugehöriger städtebaulicher Maßnahmen durch die Gemeinde besonders ein nachzuweisender Nutzen für die Allgemeinheit gem. § 24 Abs. 3 BauGB. Eine anlasslose Bodenbevorratung mittels gemeindlicher Vorkaufsrechte nach BauGB ist somit unzulässig.

Das gemeindliche Vorkaufsrecht findet nach § 26 BauGB keine Anwendung bei

- Grundstücksgeschäften von Ehegatten/Verwandten in gerader Linie,
- wenn die Käufer Kirchen, Religionsgemeinschaften oder öffentliche Bedarfsträger sind
- für Zwecke der öffentlichen Sicherheit und Verteidigung,
- wenn auf dem Grundstück planfestgestellte Vorhaben errichtet werden sollen oder
- wenn Kaufgrundstücke (auch zukünftig) eine planmäßige Nutzung und keine städtebaulichen Missstände nach § 177 BauGB aufweisen.

**Allgemeines und Besonderes Vorkaufsrecht**

Das Vorkaufsrecht wird während der Realisierung von beabsichtigten städtebaulichen Entwicklungszielen zum Hilfsmittel für eine nachhaltige, am Gemeinwohl orientierte Stadtentwicklung. Auf Basis von § 24 Abs. 1 Nrn. 1-8 BauGB ermöglicht es im Allgemeinen

- Baureifmachung neuer Gebiete bzw. Herstellung der erforderlichen Infrastruktur durch Vorkaufsrechte an bauleitplanerisch festgesetzten Flächen mit öffentlicher Zweckbestimmung (für Verkehr, Grün, Ver-/ Entsorgung, Gemeinbedarf, Hochwasserschutz),
- Erwerb von Grundstücken, die städtebauliche Missstände verursachen,
- Durchsetzung anderer BauGB-Instrumente wie städtebauliche Entwicklungs-/ Umbau-/ Sanierungsmaßnahmen und Umlagen,
- Forcierung wohnungspolitischer Ziele durch Vorkaufsrechte im Bereich von Erhaltungssatzungen sowie an unbebauten Wohngrundstücken und Wohnbauflächendarstellungen (z.B. mit Durchgangserwerben für gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaften).

Im Besonderen können nach § 25 Abs.1 Nrn. 1-3 BauGB begleitende bzw. vorbereitende Vorkaufssatzungen erlassen werden. Sie begründen besondere Vorkaufsrechte an brachliegenden, bebauten oder unbebauten

Grundstücken in einem räumlich definierten Geltungsbereich von städtebaulichen Maßnahmen. Maßnahmen sind hier weit zu fassen: neben gewöhnlichen Bauleitplanungen bringen z.B. vom Rat beschlossene räumliche Entwicklungskonzepte – formell oder informell – vorhandene städtebauliche Ziele und dabei den gemeindlichen Entwicklungswillen zum Ausdruck.

### Verfahren

Bei jedem Grundstücksverkauf im Stadtgebiet (also auch ohne Beteiligung der Stadt Nürnberg als Vertragspartner) prüft die Verwaltung, ob Vorkaufsrechte bestehen. Die Prüffrist des durch den Notar an die BoB übermittelten Kaufvertrages (es handelt sich um einen wirksam abgeschlossenen Kaufvertrag; lediglich der grundbuchamtliche Vollzug, d.h. die Eigentumsübertragung hat noch nicht stattgefunden) beträgt gem. § 28 Abs. 2 BauGB drei Monate ab Mitteilung eines Grundstückskaufvertrages bzw. seiner Inhalte. Bestehen o.g. Ausschlussgründe oder keine Vorkaufsrechte, stellt die Verwaltung zeitnah ein Negativzeugnis aus, um den Grundstücksverkehr nicht unnötig aufzuhalten. Bei festgestellten und damit bestehenden Vorkaufsrechten liegt es nach eingehender Prüfung im gemeindliche Ermessen, ob eine Ausübung in Betracht gezogen und der Käuferin bzw. dem Käufer in Aussicht gestellt wird. Wird eine Ausübung erwogen, kommt es nach Mitteilung zur Anhörung der Vertragsparteien. Letztere behalten sich i.d.R. vertragliche Rücktrittsoptionen vor, deren Ausübung jedoch in der Regel das geltend gemachte Vorkaufsrecht nicht tangiert (d.h. das Vorkaufsrecht kann in diesen Fällen durch die Gemeinde weiterhin durchgesetzt werden, obwohl die Vertragsparteien ein Rücktrittsrecht vereinbart haben). Zudem besteht in vielen Fällen für die Vertragsparteien die gesetzlich normierte Möglichkeit, das Vorkaufsrecht durch eine sog. Abwendungsvereinbarung, die mit der Gemeinde zu schließen ist, abzuwenden.

Kurzer Exkurs zum BayNatSchG – Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (Bayerisches Naturschutzgesetz): Nach § 39 Abs. 1 Nrn. 1 – 3 BayNatSchG besteht ein Vorkaufsrecht beim Verkauf von Grundstücken, auf denen sich bspw. oberirdische Gewässer befinden, die in Naturschutzgebieten oder Nationalparks liegen, oder auf denen sich Naturschutzdenkmäler, geschützte Landschaftsbestandteile bzw. als solche einstweilig sichergestellten Schutzgüter befinden. Der Ablauf bei Ausübung des Vorkaufsrechtes ist operativ – bis auf eine nur Zwei-Monatsfrist – gleich. Hier sollte der Gesetzgeber eine Anpassung der Ausübungsfrist analog der durch das Baulandmodernisierungsgesetz auf drei Monate verlängerten Frist bei Vorkaufsrechten nach dem BauGB vornehmen. LA ist Mitglied in der Fachkommission Liegenschaften beim Deutschen Städtetag und hat einen entsprechenden Hinweis hierauf bereits gegeben.

Besonderheit: Käufer haben in Umlegungsgebieten oder bei Flächen mit festgesetzter öffentlicher Zweckbestimmung gem. § 27 Abs. 2 BauGB kein Recht, die Vorkaufsrechtsausübung abzuwenden. Häufig werden hier aber einvernehmliche Lösungen zwischen Gemeinde und Käufer bemüht (z.B. freihändiger Teilerwerb von festgesetzten Verkehrsflächen). Bei anderen Vorkaufsrechten hingegen steht Käufern gem. § 27 Abs. 1 BauGB ein Abwendungsrecht zu, sofern sie im Rahmen des Anhörungsverfahrens nachweisen, die bestehenden städtebaulichen Ziele für fragliche Kaufgrundstücke mit ihrem Vorhaben erfüllen zu können. Alternativ kann eine Abwendungsvereinbarung zwischen Gemeinde und Käufer geschlossen werden. Sie verpflichtet Käufer im Rahmen ihrer Vorhaben die städtebaulichen Ziele anstelle der Gemeinde zu realisieren, welche im Gegenzug auf die Ausübung ihres Vorkaufsrechtes verzichtet.

Ziel der Anhörung sollte die einvernehmliche Lösung sein (wie bspw. beim Aussprechen von Baugeboten nach § 176 BauGB). Wird keine Lösung im Rahmen der Anhörung erzielt, kann die Verwaltung unter Beachtung des Fristlaufs einen Ausübungsbescheid erlassen. Hierbei kann die Verwaltung seit In-Kraft-Treten des Baulandmobilisierungsgesetzes (Juni 2021) auf Grundlage von § 28 Abs. 3 BauGB nach eigenem Ermessen beurteilen, ob der vertragliche festgelegte Grundstückskaufpreis den Verkehrswert überschreitet. Auf Basis von Wertgutachten können preislimitierte Vorkaufsrechtsausübungen erfolgen (also limitiert auf den gutachterlich festgestellten Verkehrswert). Den jeweiligen Vertragsparteien steht hinsichtlich der o.g. Ausübungsfälle und der Preislimitierung der Rechtsweg sowie ein Rücktrittsrecht offen, d.h. das Immobiliengeschäft kommt zunächst gar nicht zustande.

### Perspektive

Aus Sicht der Verwaltung bleibt vom Gesetzgeber ein weitreichenderes allgemeines Vorkaufsrecht für alle Zwecke der Kommune zu fordern, einerseits zur Sicherung zukünftiger Entwicklungen (Baulandreserven jenseits des gültigen FNP), andererseits zur Schaffung von Tausch- und Ausgleichsflächen für zukünftige Projekte vom Hochwasserschutz über den Naturschutz bis zu Verkehr und Baulandentwicklung.

### Entwicklung des gemeindlichen Vorkaufsrechtes in Nürnberg

Das gemeindliche Vorkaufsrecht ist in der Stadtentwicklung Nürnbergs – je nach Dynamik der Wohnungs- und Bodenmärkte – unterschiedlich stark zum Einsatz gekommen. Gerade das Besondere Vorkaufsrecht besitzt einen hohen Stellenwert für die Sicherung städtebaulicher Ziele in Nürnberg.

In den frühen 1980er Jahren nahm die Stadt Nürnberg eine Pionierrolle bei der Anwendung von Milieuschutzsatzungen zur Erhaltung gewachsener städtebaulicher Strukturen ein. Mithilfe begleitender besonderer Vorkaufsrechtsatzungen und eines revolvierenden Vorkaufsfonds gelang es, städtebauliche und soziale Umstrukturierungsprozesse zu Lasten der angestammten Bewohnerschaften in besonders betroffenen Gebieten zu dämpfen bzw. diesem Prozess durch die Möglichkeit gezielter Ausübungen von Vorkaufsrechten entgegenzuwirken (z.B. Ausübung zugunsten WBG). Nürnbergs erste Vorkaufsrechtsatzung „Gostenhof“ wurde am 09.07.1981 erlassen. Die Verwaltungspraxis der 1980er/1990er Jahre auf Basis der Vorkaufsrechtsatzungen zeigte präventive Wirkungen gegen Wohnraumverteuerung durch „Luxussanierungen“ und Verdrängungstendenzen.

In den 1990er Jahren kamen ebenfalls Vorkaufsrechtsatzungen zum Einsatz. Zuerst wurde im Bereich Herpersdorf eine Vorkaufsrechtsatzung zur Sicherung der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme (STEM) in der Zeit der Vorbereitenden Untersuchung bis zur Festlegung der Entwicklungssatzung erlassen. Auf Basis des „Entwicklungskonzeptes Nürnberg 2000“ (Vorarbeit zum rechtskräftigen FNP) wurden Vorkaufsrechtsatzungen für die möglichen Entwicklungsgebiete erlassen. Auch im Rahmen der Planungen zum interkommunalen Gewerbegebiet Nürnberg-Fürth-Erlangen wurde eine Vorkaufssatzung zur Sicherung des Einleitungsbeschlusses eingerichtet. Neben dem möglichen Erwerb der Grundstücke sollten die damaligen Satzungen eine Beruhigung des Grundstücksmarktes in Maßnahmengebieten bewirken – was auch gelang. Zur tatsächlichen Vorkaufsrechtsausübung kam es hingegen selten. Im Bereich der damaligen Satzung Worzeldorf / Kornburg konnte die Stadt über das Satzungsrecht ein größeres landwirtschaftliches Grundstück als Ersatzaufforstungsfläche erwerben.

Während der 2000er Jahre nahm der Stellenwert der gemeindlichen Vorkaufsrechte nach BauGB für das Verwaltungshandeln aufgrund anderer Schwerpunktsetzungen ab. Viele Satzungen wurden durch Veröffentlichung im Amtsblatt am 08.08.2007 aufgehoben. Aus dieser Phase hat heute nur noch die Vorkaufsrechtsetzung Nr. 8 Rechtskraft. Ihr Ziel liegt in der Sicherung der entwidmeten Bibertbahn-Trasse als geplante öffentliche Wegeverbindung in Gebersdorf.

Mit Erfolg hat das Liegenschaftsamt zuletzt durch Ausübung des gesetzlichen Vorkaufsrechts die Flächen der Pinselfabrik Leonhardy zur Erweiterung eines Hesperidengartens ausgeübt. Das sich über viele Jahre anschließende Klageverfahren konnte im Oktober 2021 durch eine Einigung mit dem Verkäufer beendet und die Flächen im Jahr 2022 in städtisches Eigentum gebracht werden.

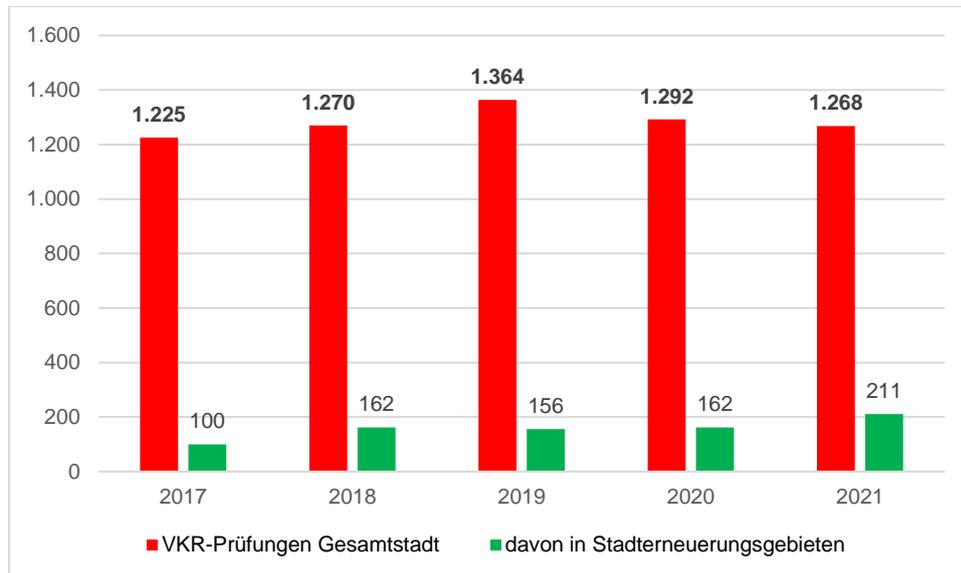
### Gegenwärtige Entwicklungen und Handhabung

Vor dem Hintergrund des anhaltenden Stadtwachstums mit zunehmender Flächenknappheit und Verdichtung hat das Instrument Vorkaufsrecht seit etwa 2015 an Bedeutung für Stadtentwicklungspolitik und Verwaltungshandeln zurückgewonnen.

Zwischen 2017 und 2021 haben sich die Prüfvorgänge für möglicherweise anliegende Vorkaufsrechte bei Grundstücksgeschäften auf rd. 1.300 jährliche Fälle eingependelt (vgl. Abb.1). Auffallend ist die konstante Anzahl von Grundstücksgeschäften in der Gesamtstadt bei Zunahme in den Stadterneuerungsgebieten, da

diese einen hohen Nutzungsdruck erfahren (bei Vorliegen der o.g. Voraussetzungen können im Geltungsbereich von Sanierungssatzungen zudem Vorkaufsrechte an bebauten und unbebauten Grundstücken entstehen).

Abb. 1: Jährliche Prüffälle für Vorkaufsrechte nach BauGB, 2017 – 2021



Quelle: Stpl/5ZA-1, BoB/5.

Für den Zeitraum 2017-2021 wurden insgesamt 6.419 Prüffälle dokumentiert (dies entspricht fast sechs täglich einlaufenden Fällen). Bei rd. 85% aller Fälle waren die Voraussetzungen für ein gemeindliches Vorkaufsrecht nicht erfüllt.

Somit lagen anfänglich für ca. 960 aller Fälle zwischen 2017 und 2021 die Voraussetzungen vor. Neben den immer durchzuführenden formalen Prüfungen erfolgten für 20% der 960 Fälle zusätzlich vertiefte Prüfungen (rd. 40 jährlich).

Der Arbeitsaufwand bei der Prüfung bestehender Vorkaufsrechte entscheidet sich in Abhängigkeit des Einzelfalls. Pauschale Angaben sind nicht möglich, jeder Einzelfall muss aber stets gesichtet, verortet, bewertet und entschieden werden (auch wenn keine Vorkaufsrechte bestehen). Schematisch lassen sich vier Fallgruppen bei der Prüfung bestehender Vorkaufsrechte bilden:

*1) Nicht vertiefte Prüffälle (2017-2021: rd. 770 Fälle)*

Aufgrund mangelnder Relevanz für städtebauliche Ziele werden i.d.R. Eigentümerwechsel / Bestandhalterwechsel bei bestehenden Eigenheimen und Mehrfamilienhäusern sowie der Verkauf von Miteigentumsanteilen an Gebäuden oder privaten Verkehrsflächen nicht weiterverfolgt; auch um Grundstücksverkehre mit Wohnnutzungsbezug dieser Art nicht unnötig aufzuhalten.

*2) Vertiefte Prüfungen ohne Ergebnis (2017-2021: rd. 190 Fälle)*

Gründe für Nicht-Ausübung nach vertiefter Prüfung liegen in klärenden verwaltungsinternen Rücksprachen zu bekannten Vorhaben bzgl. städtebaulicher Ziele, klärenden Anhörungsterminen, dem Vorliegen bereits genehmigter Bauanträge oder vertraglicher Bauverpflichtungen nach Akteneinsicht, der fehlenden Nutzbarkeit der Kaufgrundstücke für bestehende städtebauliche Entwicklungsziele oder einem Fehlen von Entwicklungszielen für ein Kaufgrundstück.

*3) Vertiefte Prüfungen mit Ausübung*

Die tatsächliche Vorkaufsrechtausübung (also der Flächenerwerb durch das Liegenschaftsamt bei Referat VII) blieb weiterhin begrenzt und erfolgte seit den 2010er Jahren in zwei Fällen:

- Erwerb einer für öffentliche Zwecke festgesetzten, aber noch nicht realisierten Grünfläche als Bestandteil der historischen Hesperidengärten (B-Plan 4159, Ausübung 2013)
- Erwerb einer Wohnbaufläche in Wetzendorf zur Realisierung geförderten Wohnungsbaus und Sicherung von Erschließungsflächen nach Umlegung (B-Plan 4641A, Ausübung 2020)

Vor der formalen Ausübung des Vorkaufsrechts per Bescheid wird in solchen Fällen zunächst versucht, die Fläche im Verhandlungswege direkt zu erwerben. Gegebenenfalls erfolgt dann eine Ausschuss- bzw. Stadtratsvorlage oder Dringliche Anordnung des Oberbürgermeisters zur Bewilligung des Erwerbs, beispielsweise zuletzt für den Erwerb einer Teilfläche von ca. 3.000 m<sup>2</sup> zur Vermeidung der formalen Ausübung eines gesetzlichen Vorkaufsrechts nach Art. 39 Abs. 1 und 2 BayNatSchG.

#### *4) Vertiefte Prüfungen mit resultierenden Abwendungsvereinbarungen*

Die alleinige Betrachtung von Ausübungsfällen ist jedoch nicht zielführend. Sie verdeckt die entscheidenden konzeptionellen Vorarbeiten und städtebaulichen Resultate, die überhaupt erst auf dem Bestehen von Vorkaufsrechten und der In-Aussicht-Stellung ihrer Ausübung fußen. Das Instrument Vorkaufsrecht sollte nicht ausschließlich auf Flächenerwerb bzw. der Vereinfachung freihändiger Teilerwerbe reduziert werden: Mithilfe der gemeindlichen Vorkaufsrechte in Kombination mit Abwendungsvereinbarungen konnte in Nürnberg entscheidend auf die Entwicklung gesamtstädtischer oder teilräumlicher Schlüsselflächen Einfluss genommen werden. Dies entspricht auch der Intention des Gesetzgebers, der hoheitliche Eingriffe in die Privatautonomie nur in Ausnahmefällen zugelassen hat.

Ebenso verhält es sich bei Kaufverträgen, die zwar auf VKR-Anspruchsgrundlagen basieren, jedoch zur Vermeidung der formalen Ausübung des VKR außerhalb des üblichen Verfahrens abgeschlossen wurden (z.B. freihändiger Erwerb von Teilflächen aus dem Kaufvertrag, die für den Straßenausbau benötigt werden).

Wesentliche Abwendungsvereinbarungen die seit den 2010er Jahren im Rahmen des Vorkaufsrechts erwirkt worden sind:

- Sicherung eines Mindestanteils von 30% für geförderten Wohnungsbau sowie diverser Grünordnungsbelange bei Vorhaben auf Bahnkonversionsfläche (Georg-Hennch-Straße, Stadterneuerungsgebiet Weststadt, 2016),
- Neugestaltung öffentlicher Raum am Aufseßplatz und Regelung der Folgenutzungen eines ehem. Kaufhauses (Stadterneuerungsgebiet Gibitzenhof/Steinbühl-West / Rabus, 2019),
- Realisierung des Sanierungsziels Kindertageseinrichtung durch Vorhabenträger (Fuggerstraße, Stadterneuerungsgebiet St. Leonhard / Schweinau, 2019),
- Grundzustimmung einer zeitnahen Realisierung noch nicht entwickelter Wohnbauflächen nach Baulandbeschluss in Anbetracht des Wohnbedarfs in Nürnberg (Bereich Worzeldorf, 2021),
- Umgestaltung großer Gewerbekonversionsflächen wie dem ehem. Quelle-Areal unter Berücksichtigung geförderten Wohnungsbaus, sozialen Folgebedarfen und Grünflächenausstattung (Stadterneuerungsgebiet Weststadt, 2018).
- Prinovis-Areal, Sicherung als Gewerbe- und Schulstandort (Stadterneuerungsgebiet Langwasser, 2021).

#### Einschätzung und Ausblick

Der Nutzen der beschriebenen Vorkaufsrechtspraxis für die Planungsverwaltung und v.a. für die Allgemeinheit rechtfertigt den Verwaltungsaufwand durch Einzelfallprüfungen.

In den vergangenen Jahren konnte das Instrument, wie oben aufgezeigt, relevante Beiträge zur geordneten Entwicklung von Konversionsflächen, bei größeren Gebietsentwicklungen oder dem Erwerb von benötigten Entwicklungs- und Grünflächen leisten. Dementsprechend nimmt die Stadt Nürnberg durch ihre Mitarbeit in mehreren Fachkommissionen und Arbeitskreisen des Deutschen und Bayerischen Städtetages selbstverständlich auch zukünftig Einfluss auf die weitere Stärkung des gemeindlichen Vorkaufsrechts durch den Ge-

setzgeber (unterstützt wurden in jüngerer Vergangenheit etwa die mittlerweile im Baulandmobilisierungsgesetz umgesetzten Forderungen nach einer grundsätzlichen Möglichkeit der Preislimitierung bei Vorkaufsrechtsausübung oder eine Heraufsetzung der Ausübungsfrist). Denn ohne Einsatz dieses „scharfen Schweres“ des Bauplanungsrechts wäre der städtische Einfluss auf wichtige Vorhaben geringer gewesen. Das Instrument konnte die legitime Verhandlungsposition und Handlungsoptionen der Stadt Nürnberg gegenüber Vorhabenträger wesentlich stärken. Über das Mittel der Abwendungsvereinbarungen konnten bzw. können Letztere ihre Vorhaben dennoch rentierlich realisieren.

Setzt man den personellen Aufwand der Vorkaufsrechtsprüfungen im laufenden Tagesgeschäft ins Verhältnis mit dem Ertrag für die Stadtentwicklung, so ist / wird ein Mehrwert des Instruments Vorkaufsrecht klar erkennbar und die Resultate ausbaubar. Dem wird gegenwärtig durch Straffung der Verwaltungsabläufe und Erlass neuer Vorkaufssatzungen auch Rechnung getragen:

- Zur effizienteren Sichtung und zeitnahen Bearbeitung haben sich die beteiligten Dienststellen der Referate VI und VII (Stpl, BoB, LA, Geo) sowie RA im Jahr 2019 auf eine gemeinsame Position und einen gemeinsamen Workflow verständigt (siehe Anlage), der Zuständigkeiten festlegt und Handlungskaskaden klärt. Diese Umstrukturierung und Straffung der Vorkaufsrechtssichtung wurde zudem in der zeitgleich abgeschlossenen Organisationsuntersuchung bei Stpl empfohlen. Gemäß Workflow sichtet BoB hierbei Kaufverträge bzw. Anfragen und leitet diese weiter. Stpl fungiert federführend als „Filter“, der städtebaulich relevante Vorkaufsrechte identifiziert, prüft und ggf. hiervon betroffene Dienststellen miteinbezieht, bspw. auch Ref III/FA, UwA, Vpl, J etc. (für das Haushaltsjahr 2022 ist Stpl hierfür eine Stelle genehmigt worden). Geo führt bedarfsweise Grundstückswertermittlungen durch, LA fungiert bedarfsweise als Bescheid erlassende Dienststelle und versucht vorgelagert nochmals freihändige (Teil-)Erwerbe und vollzieht bzw. realisiert das Immobiliengeschäft. RA wirkt bei der Vorbereitung und Durchführung von Anhörungen oder dem Erwirken von Abwendungsvereinbarungen mit.
- Im Rahmen unterschiedlicher städtebaulicher Maßnahmen hat der Stadtrat 2021 zwei neue Vorkaufssatzungen erlassen, mit dem Ziel dem Gemeinwohl entgegenstehenden Gebietsentwicklungen in der Lorenzer Innenstadt ggf. Einhalt gebieten zu können (Vorkaufssatzung Nr. 11) bzw. um
- bei der Siedlungserweiterung von Buch („Buch Süd“) im Rahmen von Grundstücksverkäufen einen Zugriff auf benötigte Erschließungs- und Gemeinbedarfsflächen zu erhalten (Vorkaufssatzung Nr. 12).

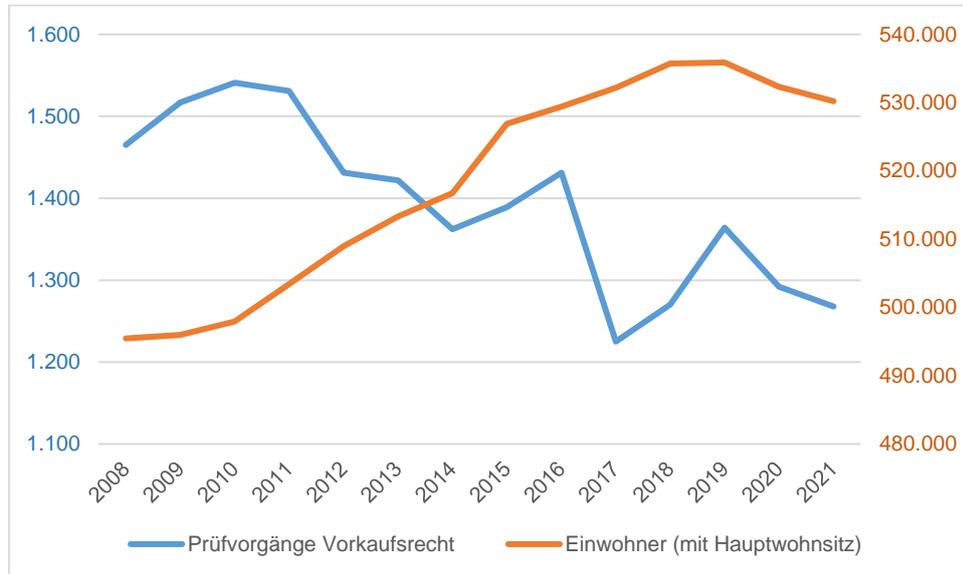
Aus Perspektive der Verwaltung ist es sinnvoll und notwendig, den in den vergangenen Jahren eingeschlagenen Weg beim gemeindlichen Vorkaufsrecht fortzusetzen und zu forcieren. So zeigt sich immer deutlicher, dass nicht nur in der Außenentwicklung, sondern auch gerade in der Innenentwicklung die konsequente(re) Nutzung von Vorkaufsrechten (bzw. ihre In-Aussicht-Stellung) die Gemeinwohlbelange städtebaulicher Ziele wirksam realisieren kann. Das Instrument bildet nicht selten auch ein unterstützendes und ergänzendes Mittel zur Ansprache von Eigentümern bzw. Vorhabenträger.

Gerade im Bereich von großen Angebotsplanungen oder in zentralen Bereichen mit Grünflächen- oder Versorgungsdefiziten ist der Zugriff auf zentrale Flächen gering und wird sich perspektivisch weiter verringern. Hinweise darauf gibt der in der Langzeitperspektive stagnierende Grundstücksmarkt während einer ausgeprägten Phase des Stadtwachstums: Den geringer werdenden Vorkaufsrechtsprüfungen seit 2008 stehen ein kontinuierliches Bevölkerungswachstum (vgl. Abb. 2), ferner auch wachsende Beschäftigtenzahlen am Arbeitsort Nürnberg gegenüber. Flächenknappheit und Stadtwachstum gehen zunehmend miteinander einher. Nicht ohne Grund haben wachsende Großstädte in Deutschland wie Köln oder Kiel vormalige Beschlüsse zur Aussetzung der Vorkaufsrechtsausübung nach § 28 Abs. 5 BauGB (zur Entlastung der Verwaltung) revidiert, um größeren Einfluss auf eine gemeinwohlorientierte Entwicklung in ihrem Stadtgebiet nehmen zu können.

Allerdings setzt das gesetzliche Vorkaufsrecht auch immer einen Verkaufsvorgang voraus. D.h., das Instrument des Vorkaufsrechts ist ein reaktives Element einer aktiven Bodenpolitik. Zudem ist es den Kommunen im Rahmen der aktuellen gesetzlichen Ausgestaltung nicht möglich, das Vorkaufsrecht rein zur Bevorratung von Grundstücken zu nutzen. LA setzt sich deshalb in der Fachkommission Liegenschaften beim Deutschen

Städtetag zusammen mit anderen Mitgliedskommunen für eine Gesetzesnovellierung ein. Ziel ist es, die kommunalen Handlungsmöglichkeiten zu stärken, indem das gesetzliche Vorkaufsrecht hin zu einem aktiven Werkzeug einer vorausschauenden Bodenpolitik ausgestaltet wird. Insbesondere sollte künftig dessen Ausübung zu Zwecken der Bodenbevorratung ermöglicht werden. Darüber hinaus wäre es für die Kommunen hilfreich, wenn die Möglichkeit, Vorkaufsrechten mittels Abwendungsvereinbarungen begegnen zu können, weiter eingeschränkt wäre.

Abb. 2: Bevölkerungsentwicklung und Vorkaufsrechtprüfung



Quelle: Stpl/5ZA-1, BoB/5, StA.

Vor dem Hintergrund gegenwärtiger Entwicklungen und Prognosen erscheint der zukünftige Einsatz des gemeindlichen Vorkaufsrechts in folgenden Kontexten zielführend:

- Begleitender Erlass besonderer Vorkaufsrechtsatzungen bei Entwicklung neuer Baugebiete (Angebotsplanungen) zur Beruhigung des Bodenmarkts und zum vereinfachten Erwerb von Erschließungsflächen, Folgebedarfsflächen oder Wohnbaugrundstücken für gemeinwohlorientierte Dritte (geförderter Wohnungsbau, z.B. durch die WBG oder Siedlungswerke),
- Vorheriger Erlass besonderer Vorkaufssatzungen zur Absicherung größerer, vordefinierter Gebietsmaßnahmen der Innenentwicklung im beplanten oder unbeplanten Innenbereich, wenn diese beschlossen werden sollten,
- Engmaschige Nachschärfung der Sanierungsziele in Stadterneuerungsgebieten um die Vorkaufsrechtanwendung / Erzielen von Abwendungsvereinbarungen für defizitäre Bereiche wie Grünflächenausstattung oder soziale Infrastruktur räumlich zu erleichtern (vorbehaltlich verfügbarer Mittel und einer Bereitschaft für Flächenerwerbe ggf. zu Wohnbauflächenpreisen, Finanzierung etwa in Anlehnung an die bereits in den 1980er Jahren eingesetzten rollierender Fonds denkbar),
- ggf. Wiedereinführung von Erhaltungssatzungen zum Milieuschutz in Abhängigkeit der Ergebnisse der laufenden Überprüfungen des Stabs Wohnen (vgl. Stadtplanungsausschuss vom 10.06.2021), deren Erfolg jedoch erheblich von den verfügbaren finanziellen Mitteln und der plausiblen Gebietsauswahl abhängen dürfte.

Hier sei auf das zitierte Urteil des BVerwG aus dem SPD-Antrag verwiesen, das aus Perspektive der städtischen Bauplanungsverwaltung zukünftige Vorkaufsrechtsausübungen weder im Allgemeinen, noch im Besonderen erschwert; vielmehr mahnt es zur plausiblen Begründung bei der Vorkaufsrechtsausübung im Geltungsbereich von Erhaltungssatzungen, die sich nicht – auch nicht zum Wohle der Allgemeinheit und zuungunsten des Eigentumsrechts – auf rein spekulative Annahmen zur Entwicklung eines Wohngebiets stützen darf.