Gemeindliches Vorkaufsrecht nach BauGB: Sachstandsbericht 2025

Im Ausschuss für Stadtplanung (AfS) am 23.06.2022 wurde auf Grundlage des SPD-Antrages über die Grundsätze zur Anwendung des gemeindlichen Vorkaufsrechts berichtet. Daran anknüpfend fasst dieser Bericht die gegenwärtige Anwendung und die strategische Bedeutung des Vorkaufsrechts für die Stadtentwicklung in Nürnberg zusammen und gibt einen Ausblick auf zukünftige Einsatzmöglichkeiten.

Kontext

Das Vorkaufsrecht gemäß §§ 24 ff. Baugesetzbuch (BauGB) dient der Sicherung kommunaler Bauleitplanung. Es erlaubt Gemeinden, unter bestimmten Voraussetzungen in Grundstückskäufe einzutreten, um städtebauliche Entwicklungen im Sinne des Gemeinwohls zu steuern. Der Eigentumsschutz wird dabei beachtet. Die Umsetzung kann durch die Kommune selbst oder durch Dritte wie z. B. die wbg erfolgen. Ein Vorkaufsrecht besteht z. B. in Sanierungsgebieten, Entwicklungsbereichen oder bei Flächen für öffentliche Zwecke. Voraussetzung ist ein öffentliches, städtebaulich begründetes Interesse. Ausgenommen sind etwa Verkäufe an Angehörige oder wenn das Grundstück bereits den städtebaulichen und bauplanungsrechtlichen Anforderungen entsprechend genutzt wird. Vor Ausübung sind rechtliche und tatsächliche Umstände sorgfältig zu prüfen.

Im AfS-Bericht von 2022 zum Gemeindlichen Vorkaufsrecht nach BauGB wurden die rechtlichen Grundlagen, Voraussetzungen, Ziele sowie die bisherige Entwicklung in Nürnberg bereits ausführlich dargestellt. Auch das Prüfverfahren und die bisherige Entwicklung des gemeindlichen Vorkaufsrechts in Nürnberg wurden bereits umfassend erläutert.

Anwendungsbeispiele des Allgemeinen und Besonderen Vorkaufsrechtes

Beispielhaft für die Ausübung des allgemeinen Vorkaufsrechts kann ein Flächenerwerb in Wetzendorf genannt werden. Die Stadt Nürnberg verfolgte seit Jahren den Erwerb eines Grundstücks zur Sicherung der Erschließung und Umsetzung des Baulandbeschlusses (u. a. für geförderten Wohnungsbau, Freiflächen, soziale Infrastruktur). Nach dem Verkauf 2022 machte die Stadt ihr Vorkaufsrecht gemäß § 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 und 6 BauGB geltend. Der Käufer machte daraufhin von seinem vertraglichen Rücktrittsrecht Gebrauch. Im Anschluss konnte das Liegenschaftsamt das Grundstück freihändig erwerben. Somit sicherte sich die Stadt gemeinsam mit dem bereits in städtischem Eigentum befindlichen Nachbargrundstück 100 % der Flächen.

Das besondere Vorkaufsrecht nach § 25 Abs. 1 BauGB kann per Satzung für Gebiete mit städtebaulichem Entwicklungsbedarf begründet werden. Es sichert der Gemeinde strategische Handlungsspielräume und ermöglicht somit eine frühzeitige, aktive Steuerung im öffentlichen Interesse. Als Ergänzung zum Bebauungsplanverfahren ist es ein wirksames Instrument zur Sicherung städtebaulicher Ziele.

In Nürnberg wurden in den letzten Jahren mehrere Vorkaufsrechtssatzungen erlassen; zuletzt die am 29.01.2025 in Kraft getretene Satzung Nr. 14 „Mühlweg“. Ziel ist die geordnete Entwicklung südlich der Kriegsopfersiedlung zur Schaffung von Wohnraum, Sicherung von Bauflächen, Grünzügen und ökologisch wertvollen Bereichen wie dem Wetzendorfer Landgraben sowie der Schutz angrenzender Landwirtschaft.

Mit der Satzung Nr. 12 „Buch-Süd“ (2021) sollen – begleitet zu den Bauleitplanverfahren – gewerbliche Nutzungen langfristig gesichert, Flächen für Gemeinbedarf (z. B. Schule) bereitgestellt, gemischte Bauflächen ergänzt und öffentliche Freiräume geschaffen werden. Ziel des 2021 eingeleiteten Bebauungsplanverfahrens Nr. 4675 ist die geordnete städtebauliche Entwicklung dieses Gebiets zu einem vitalen Ortsteil. Zur Unterstützung wurde 2021 die Vorkaufsrechtssatzung Nr. 12 erlassen, da sich große Teile des Areals in privater Hand befanden. Nach

dem Verkauf von Teilflächen an einen Investor verzichtete die Stadt auf die Ausübung des Vorkaufsrechts (§ 25 BauGB) und setzte stattdessen auf eine einvernehmliche Umsetzung der städtebaulichen Ziele durch eine Abwendungsvereinbarung (§ 27 BauGB). Kernpunkte der Vereinbarung sind die Anerkennung der städtischen Planungsziele durch den Investor, die Umsetzung des Baulandbeschlusses zum geförderten Wohnungsbau sowie die Sicherung von Freiflächen und Gemeinbedarfseinrichtungen.

Die Satzung Nr. 11 „Innenstadt Lorenz“ zielt auf die Stabilisierung der Lorenzer Altstadt angesichts von Strukturwandel, Onlinehandel und pandemiebedingten Leerständen. Ziel ist die Stärkung der Aufenthaltsqualität, Nutzungsmischung und städtebaulichen Attraktivität. Mit dieser Satzung konnte zudem verhindert werden, dass das Kaufhof-Areal zum Spekulationsobjekt wurde.

Vorkaufsrecht in Sanierungsgebieten

In förmlich festgelegten Sanierungsgebieten steht der Stadt Nürnberg gemäß § 24 Abs. 1 Nr. 3 BauGB ein Vorkaufsrecht beim Grundstückskauf zu. Es dient der Umsetzung städtebaulicher Ziele, etwa dem Erwerb von Schlüsselgrundstücken für die Quartiersentwicklung oder Immobilien für öffentliche Einrichtungen. Auch wenn das Vorkaufsrecht selten ausgeübt wird, bietet es die Chance zum Dialog mit Eigentümerinnen und Eigentümern sowie Kaufinteressierten, um gemeinsame Entwicklungsperspektiven zu erarbeiten.

In vielen Fällen wird stattdessen eine Abwendungsvereinbarung nach § 27 Abs. 1 BauGB geschlossen: Käuferinnen und Käufer verpflichten sich vertraglich zur Einhaltung städtebaulicher Kriterien (z. B. Begrünung, nachhaltige Mobilität, soziale Infrastruktur), sodass die Stadt auf ihr Vorkaufsrecht verzichtet. Diese Vereinbarungen kommen aktuell insbesondere bei der Entwicklung des ehemaligen Quelle-Versandzentrums an der Fürther Straße, des PRINOVIS-Areals in Langwasser und des „Schocken-Carré“ am Aufseßplatz zum Einsatz. Die Vereinbarungen ermöglichen jeweils eine gezielte städtebauliche Steuerung, sind jedoch mit erheblichem Abstimmungs- und Umsetzungsaufwand verbunden.

Abwendung des Vorkaufsrechts

Die Abwendung des Vorkaufsrechts gemäß § 27 BauGB bedeutet im Wesentlichen, dass der Grundstückseigentümer mit der Gemeinde in Verhandlungen treten kann, mit dem Ziel, eine einvernehmliche Lösung zu finden, bei der die Gemeinde auf die Ausübung ihres Vorkaufsrechts verzichtet. Die genauen Details hängen von den städtebaulichen Zielen der Stadtverwaltung und den spezifischen Gegebenheiten des Grundstücks ab. Grundsätzlich handelt es sich dabei um eine freiwillige Regelung zwischen den Parteien, die innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens getroffen werden, muss.

Gegenwärtige Entwicklungen und Handhabung

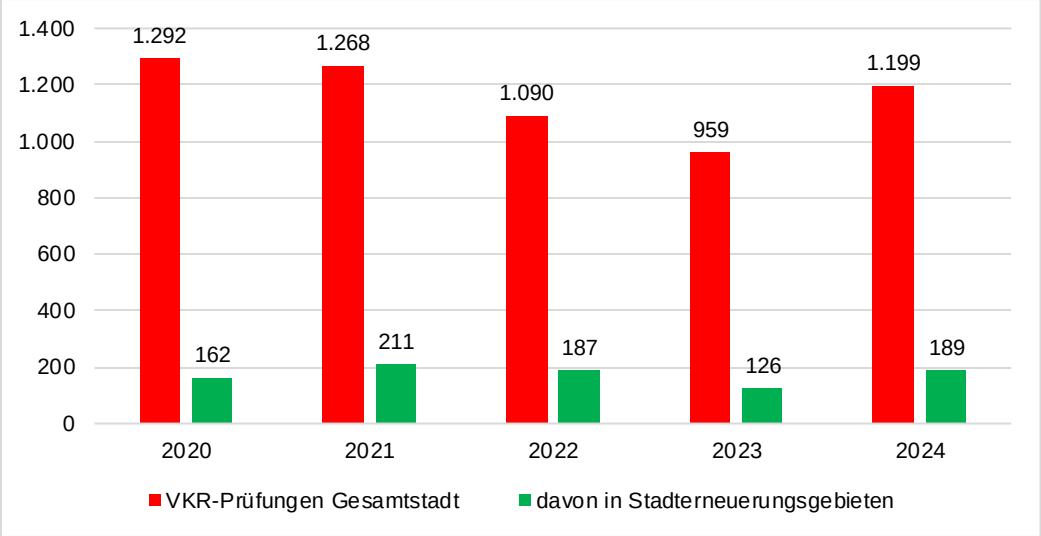
Angesichts des anhaltenden Wachstums der Städte hat das Instrument des Vorkaufsrechts seit Mitte der 2010er Jahre wieder an Relevanz für die Stadtentwicklungspolitik und das Verwaltungshandeln gewonnen.

Im Bericht 2022 wurde die Entwicklung im Zeitraum 2017 bis 2021 dargestellt, die Weiterentwicklung wird ebenfalls in einem 5-Jahres-Zeitabschnitt aufgezeigt. Zwischen 2020 und 2024 haben sich die Prüfvorgänge zu möglichen Vorkaufsrechten auf ca. 1.160 jährliche Prüffälle eingependelt (vgl. Abb. 1). Auffällig ist der Einbruch in den Jahren 2022 und 2023: In der Gesamtstadt sanken die Fälle von 1.268 (2021) auf 959 (2023), somit ca. - 25 %, in Stadterneuerungsgebieten von 211 (2021) auf 126 (2023), also ca. - 40 %. Hauptgrund für den Einbruch war der starke Zinsanstieg am Finanzmarkt. Die Bauzinsen stiegen von ca. 1 % auf 4 %, was die Grundstücksgeschäfte spürbar bremste und die Bautätigkeit reduzierte. 2024 zeigt sich

eine Erholung gegenüber 2023: Die Gesamtzahl stieg um ca. 25 % auf 1.199 Fälle, in Stadterneuerungsgebieten stieg die Anzahl um rund 50 % auf 189 Fälle.

Insgesamt wurden für den Zeitraum 2020 bis 2024 5.808 Prüffälle im Tagesgeschäft dokumentiert, davon 875 in Stadterneuerungsgebieten (dies entspricht ca. 15%).

Abb. 1: Jährliche Prüffälle für Vorkaufsrechte nach BauGB, 2020 - 2024



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

In der Gesamtbetrachtung des Zeitraums 2017-2024 zeigt sich, mit Ausnahme der Jahre 2022 und 2023 eine relative Stabilität der Prüffälle mit einem Durchschnitt von ca. 1.208 jährlich. Der Prüfaufwand für bestehende Vorkaufsrechte variiert stark je nach Einzelfall und lässt sich nicht pauschal beziffern. Jeder Fall muss individuell geprüft, örtlich zugeordnet, bewertet und verwaltet werden – auch wenn kein Vorkaufsrecht besteht. Eigentumswechsel ohne besondere städtebauliche Relevanz werden nicht vertieft geprüft. Häufiger kommen Abwendungsvereinbarungen zum Einsatz, um städtebauliche Ziele ohne Grundstückskauf zu erreichen. In Nürnberg konnte auf diese Weise gezielt Einfluss auf die Entwicklung wichtiger Stadtbereiche genommen werden, wie z. B. im Areal rund um das ehemalige Hefewerk in Buch-Süd dargestellt wurde.

Einschätzung und Ausblick

Auch wenn das gesetzliche Vorkaufsrecht in Nürnberg nur selten zur tatsächlichen Ausübung kommt, ist seine strategische Relevanz unbestritten. Die konsequente Prüfung aller relevanten Verkaufsfälle stellt ein wertvolles Steuerungsinstrument dar, dass die Handlungsspielräume der Verwaltung stärkt – rechtlich, politisch und planerisch.

Die Stadt sollte ihre Prüfpraxis uneingeschränkt fortsetzen und gezielt weiterentwickeln. Ergänzend sollte das Potenzial von Abwendungsvereinbarungen strategisch genutzt werden, um städtebauliche Ziele effektiv und ressourcenschonend zu erreichen. Das gesetzliche Vorkaufsrecht bleibt ein zentrales Element einer vorausschauenden, gemeinwohlorientierten Bodenpolitik – nicht durch seine Anwendung allein, sondern durch die Wirkung, die es im gesamten Marktumfeld entfaltet.