

Beschlussvorlage

Bauverwaltung / Martin Schmidt-Roschow

Erstellungsdatum: 04.03.2025

Satzung gemäß § 25 Abs. 1 Nr. 2 Baugesetzbuch (BauGB) zur Sicherung eines besonderen gemeindlichen Vorkaufsrechtes im Bereich der Emeranstraße - hier: Aufhebung der Satzung

I. Vortrag

Der Gemeinderat hat in seiner Sitzung am 23.01.2014 den Erlass einer Satzung zur Sicherung eines besonderen Vorkaufsrechtes im Bereich der Emeranstraße gemäß § 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB beschlossen. Die Satzung wurde am 29.01.2014 bekannt gemacht und tat am Tag nach ihrer Bekanntmachung in Kraft.

I.

Nach § 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB kann eine 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.“.

Nach den Regelungen in §§ 24 ff. BauGB ist für den Erlass einer Vorkaufsrechtssatzung kein formalisiertes Verfahren vorgesehen. Gleichwohl ist es erforderlich, dass sich zumindest aus den Akten zum Erlass der Vorkaufsrechtssatzung ergibt, dass die Voraussetzungen für den Erlass einer Satzung vorliegen. Die herrschende Rechtsmeinung empfiehlt daher, dass jedenfalls in der Beschlussvorlage für den Erlass der Satzung entsprechend dargelegt wird, welche Gründe und Annahmen vorlagen und zum Erlass der Satzung geführt haben.

Für die hier in Betracht kommende Vorkaufsrechtssatzung nach § 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB hätte also dargelegt werden müssen, welche städtebaulichen Maßnahmen die Gemeinde in Betracht gezogen hat. Der Begriff der städtebaulichen Maßnahme ist dabei 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). 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). Die Gemeinde würde dann durch § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB die Möglichkeit erhalten, bereits im Frühstadium der Vorbereitung städtebaulicher Maßnahmen Grundstücke zu erwerben.

Welche Gründe zum Erlass der Satzung geführt haben, ist jedoch weder aus der Beschlussvorlage für die Gemeinderatssitzung im Januar 2014 erkennbar, noch finden sich in der Bekanntmachung bzw. in der Satzung selbst Hinweise hierauf. Es wird lediglich auf die Beschlussfassung zum Aufstellungsbeschluss für die 1. Änderung des Bebauungsplanes verwiesen und auf das zur Änderung benannte städtebauliche Ziel einer zusätzlichen Verkehrsverbindung zwischen der Emeranstraße und der Velaskostraße.

II.

Aus einer Stellungnahme von Herrn Rechtsanwalt Beisse von der Kanzlei Döring Spieß in einem ähnlich gelagerten Fall zum Bebauungsplan Nr. 91 vom Dezember 2022, der ebenfalls den Sachverhalt einer Vorkaufsrechtssatzung behandelt, ist dazu folgendes zu entnehmen:

„Das Instrument des Vorkaufsrechts ist 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). 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)

Schließlich muss sich der Einsatz des Sicherungsmittels „Vorkaufsrecht“ als erforderlich im Sinne des § 1 Abs. 3 BauGB erweisen (BVerwG, Beschluss vom 05.01.2021, AZ 4 BN 60/20) – dies ist letztlich immer dann der Fall, wenn gemeindliche Maßnahmen dann leichter durchgeführt werden können, wenn eine Gemeinde im Maßnahmegebiet über ausreichend Grundstücke verfügt (BayVGh; Urteil vom 03.12.2020, AZ 2 N 18.1181).“

Nach Recherche der Unterlagen ging es im Zusammenhang mit der Vorkaufsrechtssatzung um die Schaffung einer zusätzlichen Verkehrsfläche von der Emeranstraße zur Verlaskostraße (s. o. zu den Planungszielen im Änderungsbebauungsplan). Dies wiederum war Ausfluss eines Rahmenplanes des Planungsverbandes Äußerer Wirtschaftsraum München zur möglichen Schaffung von Wohn-Bebauung östlich der Kreuzstraße. In einer hierzu gefertigten „Untersuchung Erschließung“ vom 19.07.2012 wird eine neue Straße beginnend an der Emeranstraße, durch die bestehende Bebauung mit Anschluss an die Velaskostraße aufgezeigt. Die aufgezeigte Erschließung variiert zwischen 6 und 7 m Fahrbahnbreite und führt ausschließlich über private Grundstücke.

Aussagen über Planungen, weiterführenden Überlegungen und Hintergründe zum weiteren Vorgehen sind aus den hierzu vorliegenden Beschlüssen nicht ersichtlich (z. B. GR-Beschluss vom 15.01.2014 zur Änderung des Bebauungsplanes Nr. 52 bzw. vom 02.02.2023 zur Erschließung des ehemaligen Brenneregrundstücks).

Zusammengefasst ist festzustellen, dass die Vorkaufsrechtssatzung möglicherweise rechtlich angreifbar ist. Die fußt auf der Annahme, dass die Gemeinde tatsächlich nur die Straßenflächen erwerben möchte. In diesem Fall wäre der Umgriff der Satzung unverhältnismäßig groß gehalten.

III.

Ein weiterer Punkt ist die technische Umsetzung der Straße.

Wie oben erwähnt, soll lt. Planungsverband die Straße eine Breite zwischen 6 und 7 m aufweisen. Die Richtlinien für die Anlage von Stadtstraßen aus dem Jahr 2006 (RASt 06) regelt als Mindestbreite von Gewerbestraße ein Fahrbahnbreite von 6,5 m (RASt 06, Seite 54). Dies würde bei Umsetzung der Planungsüberlegung von 2012 nur teilweise erfüllt.

Gleichzeitig fehlen bei einer solche Planung elementare Dinge wie Straßenbegleitgrün oder Fuß- bzw. Radwege. Selbst bei nur einseitigem Anbau eines Gehweges würde sich die Fahrbahnbreite auf ca. 11 bis 12 m erhöhen. Die geplante Straße würde also nur die absoluten Mindestanforderungen für eine Gewerbestraße erfüllen. Da die Straße üblicherweise auch z. B. von Radfahrern genutzt würde, ergäbe sich ohne entsprechende Flächen ein vermeidbares Gefahrenpotential. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der relativ langen Strecke der Erschließungsstraße.

Zwar wäre Fahrbahnbreiten von 11 m im Gebiet der Vorkaufsrechtssatzung theoretisch möglich, kommen jedoch in der Praxis den Bestandsgebäuden auf den Grundstücken Fl.Nrn. 536/2 und 507 (Velaskostraße 12 und 14) sehr nahe und dürften in der Umsetzung erhebliche Probleme bereiten (z. B. Straßenentwässerung, Bauschäden durch Verdichtungsmaßnahmen).

IV.

Als weiterer Punkt ist die vor Ort vorhandene Bepflanzung zu nennen. Würde dem Vorschlag des Planungsverbandes gefolgt, wäre die im Bereich der geplanten Straße bestehende Heckenbepflanzung nicht mehr zu halten. Da es grundsätzlich an relevanter Begrünung im Gewerbegebiet fehlt wäre dies kritisch zu hinterfragen. Dem grundsätzlichen Wunsch einer stärkeren Durchgrünung der bebauten Ortsbereiche liefe die geplante Straße damit sowohl hinsichtlich ihrer grundsätzlichen Versiegelung, als auch bezüglich des Entfalls der Heckenbepflanzung zuwider.

Schließlich kommt hinzu, dass die betroffene Hecken- und Strauchbepflanzung eine der wenigen Grünmaßnahmen im Gewerbegebiet darstellt, die auch über den Flächennutzungsplan abgebildet wird.

V.

Abschließend ist noch zu bedenken, dass die Gemeinde im Falle des Vorkaufsrechtsfalls das vollständige Grundstück zum Kaufpreis, welche im Kaufvertrag vereinbart wurde, ankaufen muss.

Nach der vorgenannten Recherche dient der Ankauf lediglich zum Erwerb von Flächen für die Straße. Die übrigen Flächen könnten zwar grundsätzlich weiterveräußert werden, jedoch ist – insbesondere beim Brennereigrundstück die Frage der Nutzungsmöglichkeiten mit dem Begriff „eingeschränkt“ zu beantworten.

(Anmerkung: Sollte der Erwerb von Flächen dem Ziel dienen, dort nach Erwerb der Flächen durch die Erhöhung von Baurecht gewinnorientiert die verbleibenden Flächen weiter zu veräußern, so wäre dies mit hoher Wahrscheinlichkeit unlauter, da es nicht im Rahmen der Vorkaufsrechtssatzung dokumentiert wurde.)

In der Zusammenfassung ist daher festzustellen, dass

- die Vorkaufsrechtssatzung für die Grundstücke nördlich der Velaskostraße nicht ausreichend bestimmt ist,
- die der Vorkaufsrechtssatzung zugrundeliegende Planung des Planungsverbandes Äußerer Wirtschaftsraum München aus dem Jahr 2012 in Teilen nicht einmal die absoluten Mindestflächen für eine notwendige Straße vorsieht,
- die für eine angemessene Gewerbestraße notwendigen Straßenbreiten aufgrund der bestehenden Bebauung bestenfalls eingeschränkt umsetzbar sind,
- die bestehenden Gehölzstrukturen im Zuge des Straßenbaus entfernt werden müssten und
- die Grundstücke, auf denen die Vorkaufsrechtssatzung lastet, von der Gemeinde im Kauffall vollumfänglich erworben werden müssten.

Sieht man sich nun die Beschlusslage aus der Sitzung vom 23.01.2014 zum TOP „1. Änderung des Bebauungsplanes Nr. 52 – Gewerbegebiet zwischen Emeranstraße und dem Bahngelände, östlich der Sonnenstraße; Aufstellungsbeschluss“ näher an, so ist dort als eines der städtebaulichen Ziele genannt: „2. Festsetzung der Erschließungsstraße von der Emeranstraße zur Velaskostraße als öffentliche Verkehrsfläche gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB“. Das städtebauliche Ziel ist also formuliert und sollte – vermutlich – mit der Vorkaufsrechtssatzung „hinterfüttert“ werden.

Nach Rücksprache mit Herrn Rechtsanwalt Beisse besteht die Möglichkeit im Bebauungsplan die Straßenfläche – wie beschlussmäßig beschrieben – festzusetzen. Eine gesonderte Vorkaufsrechtssatzung bedarf es nicht. Interessant ist, dass bei einer solchen Festsetzung und im Rahmen einer ausführlichen Abwägung (da in privates Eigentum eingegriffen wird) eine solche Festsetzung nicht nur zulässig wäre, sie würde auch dazu führen, dass die Gemeinde ein gesetzliches Vorkaufsrecht nach § 24 Abs. 1 Nr. 1 BauGB besäße. Dies würde übrigens bereits nach Ende der ersten öffentlichen Auslegung greifen. Außerdem wäre lediglich der für die geplante Nutzung erforderlichen Betrag (hier: Straßengrund, nicht Baulandpreis) zu bezahlen.

Zusammengefasst kann festgestellt werden, dass die Vorkaufsrechtssatzung für den Bereich nördlich der Emeranstraße nicht nur rechtlich zweifelhaft sein könnte, sondern zusätzliche Aspekte gegen eine Beibehaltung sprechen.

Es erscheint daher zielführend, die Satzung aufzuheben und im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten die am 23.01.2014 beschlossene „1. Änderung des Bebauungsplanes Nr. 52 – Gewerbegebiet zwischen Emeranstraße und dem Bahngelände, östlich der Sonnenstraße“ unverzüglich voran zu treiben. Zielsetzung wäre es, den noch zu erarbeitenden Bebauungsplan-Entwurf baldmöglichst für die Öffentlichkeitbeteiligung freizugeben, um die gesetzlichen Möglichkeiten des Vorkaufsrechts wahrnehmen zu können.

II. Beschlussempfehlung

Der Gemeinderat beschließt die Satzung zur Sicherung eines besonderen Vorkaufsrechts im Bereich der Emeranstraße gemäß § 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB aufzuheben.

Die Verwaltung wird beauftragt, die Aufhebung entsprechend bekannt zu machen.

Beschluss: