

Titel:

Gemeindliches Vorkaufsrecht für ein im Flächennutzungsplan als Wohnbaufläche dargestelltes Außenbereichsgrundstück

Normenketten:

BauGB § 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 5, Abs. 3 S. 1

VwGO § 124 Abs. 2 Nr. 1

Leitsatz:

Das Wohl der Allgemeinheit rechtfertigt die Ausübung des Vorkaufsrechts nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BauGB nur, wenn damit Flächen - unmittelbar oder mittelbar (als Tauschland) - für die Errichtung von Wohngebäuden oder für deren infrastrukturelle Ausstattung erworben werden sollen. Dagegen steht das Vorkaufsrecht der Gemeinde nicht als Instrument einer allgemeinen Bodenbevorratung oder zum Erwerb von Grundstücken zur Verfügung, die später möglicherweise als Tauschgrundstücke im Rahmen der Verfolgung gänzlich anderer Zwecke verwendet werden sollen (vgl. BVerwG, BeckRS 2010, 46639 Rn. 5). (Rn. 18) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Antrag auf Zulassung der Berufung, gemeindliches Vorkaufsrecht für ein im Flächennutzungsplan als Wohnbaufläche dargestelltes Außenbereichsgrundstück, Rechtfertigung durch das Wohl der Allgemeinheit, Ernstliche Zweifel

Vorinstanz:

VG Augsburg, Urteil vom 22.08.2019 – Au 5 K 18.2093

Fundstelle:

BeckRS 2020, 9537

Tenor

I. Der Antrag auf Zulassung der Berufung wird abgelehnt.

II. Die Beklagte trägt die Kosten des Zulassungsverfahrens. Der Beigeladene trägt seine außergerichtlichen Kosten selbst.

III. Der Streitwert für das Zulassungsverfahren wird auf 14.812,50 Euro festgesetzt.

Gründe

I.

1

Die Beteiligten streiten um die Rechtmäßigkeit eines - vom Verwaltungsgericht Augsburg in erster Instanz aufgehobenen - Bescheids, mit dem die Beklagte die Ausübung eines Vorkaufsrechts für ein vom Kläger gekauftes Grundstück erklärt hat.

2

Am 4. Oktober 2018 (Eingang) übermittelte der befasste Notar der Beklagten die Ausfertigung eines notariellen Vertrags vom 16. August 2018, wonach der Beigeladene dem Kläger das im planungsrechtlichen Außenbereich gelegene Vertragsgrundstück (FINr. .../2, Gemarkung ...), das im geltenden Flächennutzungsplan als Bestandteil einer Wohnbaufläche („W“) dargestellt ist, zu Alleineigentum verkauft. Am 6. November 2018 traf der Bau- und Umweltausschuss der Beklagten gestützt auf § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BauGB laut Niederschriftsauszug folgenden Beschluss:

3

„Die Gemeinde S... macht vom Vorkaufsrecht am Grundstück Fl.Nr. .../2, Gemarkung ..., Gebrauch. Es soll zunächst versucht werden, nur die Flächen für einen Wendehammer und einen Fußweg entlang der

westlichen Grenze zu erwerben. Sollte dies nicht möglich sein, übt die Gemeinde das Vorkaufsrecht am ganzen Grundstück aus.

4

Mit Herrn ... (...) soll über einen einvernehmlichen Grunderwerb für die Wendehammerfläche verhandelt werden.“

5

Mit Schreiben vom 7. November 2018 hörte die Beklagte sowohl den Kläger als auch den Beigeladenen zu einer geplanten Ausübung des gemeindlichen Vorkaufsrechts an. Es sei beabsichtigt, vom Vorkaufsrecht Gebrauch zu machen, um das Vertragsgrundstück Wohnbauzwecken zuzuführen. Mit Schreiben vom 12. November 2018 stellte die Beklagte mit Blick auf die Betreffzeile der Anhörungsschreiben vom 7. November 2018 (hier war von einer Vorkaufsausübung „für eine Teilfläche“ des Vertragsgrundstücks die Rede) gegenüber dem Kläger und dem Beigeladenen klar, dass beabsichtigt sei, das Vorkaufsrecht am ganzen Vertragsgrundstück auszuüben. Bei dem Kläger enthielt dieses Schreiben den Zusatz, dass für die Gemeinde eventuell auch nur der Erwerb einer Teilfläche für einen Wendehammer und einen Fußweg in Frage komme. Es bestehe die Bereitschaft, Einzelheiten bei einem gemeinsamen Gespräch zu erörtern. Zur Fristwahrung müsse jedoch zunächst das Vorkaufsrecht ausgeübt werden. Anschließend könnte dann eventuell eine Einigung hinsichtlich des o.g. Wendehammers und Fußwegs getroffen werden. Das müsse noch rechtlich abgeklärt werden. Der Kläger äußerte sich unter dem 15. November 2018 dahingehend, dass es ihm nicht möglich sei, abschließend Stellung zu nehmen, da ihm der Umfang der zu erwerbenden Teilflächen nicht bekannt gegeben worden sei.

6

Laut einem Aktenvermerk der Gemeindeverwaltung hat der 1. Bürgermeister der Beklagten am 26. November 2018 - u.a. weil vor Ablauf der Frist für die Ausübung des Vorkaufsrechts eine einvernehmliche Lösung mit notarieller Beurkundung nicht realisierbar gewesen sei - entschieden, dass das Vorkaufsrecht ausgeübt werden solle. Die Gemeinde werde anschließend eine einvernehmliche Lösung suchen. Parallel solle ein Honorarangebot für die Aufstellung eines Bebauungsplans eingeholt werden, um anschließend den Aufstellungsbeschluss fassen zu können. Unter dem 27. November 2018 beschloss der 1. Bürgermeister der Beklagten „im Wege der dringlichen Anordnung nach Art. 37 Abs. 3 GO“, dass zum Kaufvertrag vom 16. August 2018 das Vorkaufsrecht nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BauGB ausgeübt werde. Die Entscheidung über die Vorkaufsausübung sei wegen des anstehenden Ablaufs der Ausübungsfrist unaufschiebbar.

7

Mit dem streitgegenständlichen Bescheid vom 27. November 2018, der auch dem Kläger zugestellt wurde (30. November 2018), übte die Beklagte sodann gegenüber dem Beigeladenen „das Vorkaufsrecht nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BauGB“ aus. In der Begründung des Bescheids heißt es zur Frage der Rechtfertigung durch das Wohl der Allgemeinheit (§ 24 Abs. 3 Satz 1 BauGB):

8

„Im vorliegenden Fall benötigt die Gemeinde eine Teilfläche des Grundstücks für die infrastrukturelle Ausstattung der Wohnbauflächen (Erschließung, Errichtung eines Wendehammers).

9

Die restliche Fläche soll alsbald als Wohnbauland entwickelt und mittels Bauverpflichtung zur Sicherstellung der Bebauung an einen Bauwilligen weiterveräußert werden.

10

Die Gemeinde S... ist daher der Auffassung, dass mit der Ausübung des Vorkaufs und der zweckentsprechenden Verwendung der zu erwerbenden Flächen die Ausübung des Vorkaufs durch das Wohl der Allgemeinheit gerechtfertigt ist, § 34 Abs. 3 Satz 1 BauGB. Insbesondere kann nur durch den (Zwischen-) Erwerb der Gemeinde die derzeit unbefriedigende Erschließungssituation durch Errichtung eines Wendehammers verbessert und die Umsetzung des künftigen Baurechts im Bereich des Baugrundstücks durch Auferlegung einer Bauverpflichtung gegenüber dem künftigen Bauherrn abgesichert werden.“

11

Die Vorkaufsrechtsausübung war im Nachhinein Gegenstand der Sitzung des Gemeinderats der Beklagten am 11. Dezember 2018. In der Sitzungsvorlage wurde u.a. ausgeführt, dass auch nach Ausübung des Vorkaufsrechts die Möglichkeit einer einvernehmlichen Lösung bestehe.

12

Auf die Klage des Klägers hat das Verwaltungsgericht Augsburg mit Urteil vom 22. August 2019 den Bescheid der Beklagten vom 27. November 2018 über die Vorkaufsrechtsausübung aufgehoben. Laut den Entscheidungsgründen des Urteils sei der auf der Beschlussfassung des (gem. § 8 Abs. 3 Nr. 2 Buchst. b der Geschäftsordnung der Beklagten zuständigen) Bau- und Umweltausschusses basierende Bescheid vom 27. November 2018 - ohne dass es insofern noch auf die Dringlichkeitsanordnung des Bürgermeisters vom 27. November 2018 und deren Rechtmäßigkeit ankomme - zwar formell rechtmäßig. Er sei aber materiell rechtswidrig, weil die Voraussetzungen des § 24 Abs. 3 Satz 1 BauGB, wonach das Vorkaufsrecht nur ausgeübt werden dürfe, wenn das Wohl der Allgemeinheit dies rechtfertigt, nicht vorlägen (vgl. im Einzelnen Rn. 36 - 44 des angegriffenen Urteils).

13

Mit ihrem Antrag auf Zulassung der Berufung wendet sich die Beklagte gegen das stattgebende Anfechtungsurteil vom 22. August 2019.

II.

14

Der Zulassungsantrag hat keinen Erfolg.

15

Es braucht nicht weiter aufgeklärt und entschieden zu werden, ob - wie der Kläger im Schriftsatz seines Bevollmächtigten vom 11. Dezember 2019 rügen lässt - der Antrag der Beklagten auf Zulassung der Berufung unzulässig ist, weil die Antragstellung bzw. die Bevollmächtigung der befassten Rechtsanwälte hiermit möglicherweise zu Unrecht auf Basis einer Dringlichkeitsanordnung des 1. Bürgermeisters (Art. 37 Abs. 3 GO) und nicht auf Basis einer Billigung des Bau- und Umweltausschusses bzw. des Gemeinderats erfolgte (vgl. BayVGH, B.v. 23.2.1973 - Nr. 93 IV 72 - BayVBl. 1973, 296). Denn der Antrag auf Zulassung der Berufung ist jedenfalls unbegründet. Aus dem der rechtlichen Überprüfung durch den Senat allein unterliegenden Vorbringen im Zulassungsantrag ergeben sich die geltend gemachten Berufungszulassungsgründe (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 3 VwGO) nicht.

16

1. Der von der Beklagten geltend gemachte Zulassungsgrund des § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO liegt nicht vor bzw. ist nicht in einer Weise dargelegt worden, die den Anforderungen des § 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 2 Satz 2 VwGO genügt. Die Richtigkeit der Annahme des Verwaltungsgerichts, dass die Rechtmäßigkeit des streitgegenständlichen Bescheids vom 27. November 2018 daran scheitert, dass die auf § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BauGB gestützte Vorkaufsrechtsausübung nicht gem. § 24 Abs. 3 Satz 1 durch das Wohl der Allgemeinheit gerechtfertigt ist, ist nach Maßgabe des Vortrags der Beklagten in der Antragsbegründung nicht ernstlich zweifelhaft.

17

a) Abzustellen ist im Rahmen der vorliegenden Anfechtungsklage für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit des angefochtenen Bescheids auf den Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung, hier also auf den Tag des Bescheiderlasses am 27. November 2018 (so zu Recht im Fall der Anfechtung einer Vorkaufsrechtsausübung VG Ansbach, U.v. 12.5.2015 - AN 3 K 13.01946 - juris Rn. 21). Das Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen des § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BauGB, wonach es sich bei dem Vertragsgrundstück um eine unbebaute Fläche im Außenbereich handeln muss, für die nach dem Flächennutzungsplan eine Nutzung als Wohnbaufläche dargestellt ist, genügt allein für die Rechtmäßigkeit der Vorkaufsrechtsausübung noch nicht. Weitere Voraussetzung ist nach § 24 Abs. 3 Satz 1 BauGB, dass das Vorkaufsrecht nur ausgeübt werden darf, wenn das Wohl der Allgemeinheit dies rechtfertigt (im Vergleich zu den strengeren Voraussetzungen bei der Enteignung gem. § 87 Abs. 1 BauGB vgl. BayVGH, B.v. 3.4.2018 - 15 ZB 17.318 - juris Rn. 13 m.w.N.). Die Antwort auf die Frage, ob im jeweiligen Einzelfall die Voraussetzung des § 24 Abs. 3 Satz 1 BauGB erfüllt ist, hat sich an den Zielen zu orientieren, die mit den einzelnen Tatbeständen in § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 7 BauGB verfolgt werden. Die Maßstäbe dafür, welche Anforderungen an die Allgemeinwohlrechtfertigung zu stellen sind, divergieren mithin für den jeweils

in Betracht kommenden Vorkaufsrechtstatbestand des § 24 Abs. 1 Satz 1 BauGB (vgl. BVerwG, B.v. 25.1.2010 - 4 B 53.09 - NVwZ 2010, 593 = juris Rn. 5).

18

b) Das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 25. Januar 2010 grundsätzlich geklärt, welche Anforderungen § 24 Abs. 3 Satz 1 BauGB an die Rechtfertigung durch das Wohl der Allgemeinheit speziell beim Tatbestand des § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BauGB unter Berücksichtigung des Ziels dieser Norm stellt (BVerwG, B.v. 25.1.2010 - 4 B 53.09 - NVwZ 2010, 593 = juris Rn. 5 ff.). Hiernach wird mit § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BauGB insbesondere das Ziel verfolgt, Flächen für den Wohnungsbau verfügbar zu machen. Dies schließt solche Grundstücke ein, die der infrastrukturellen Ausstattung d e s z u e n t w i c k e l n d e n Wohngebiets dienen sollen. Daher rechtfertigt das Wohl der Allgemeinheit die Ausübung des Vorkaufsrechts nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BauGB nur, wenn damit Flächen - unmittelbar oder mittelbar (als Tauschland) - für die Errichtung von Wohngebäuden oder für deren infrastrukturelle Ausstattung erworben werden sollen. Dagegen steht das Vorkaufsrecht der Gemeinde nicht als Instrument einer allgemeinen Bodenbevorratung oder zum Erwerb von Grundstücken zur Verfügung, die später möglicherweise als Tauschgrundstücke im Rahmen der Verfolgung gänzlich anderer Zwecke verwendet werden sollen (BVerwG, B.v. 25.1.2010 a.a.O. juris Rn. 5 m.w.N., u.a. unter Rekurs auf BT-Drs. 11/6508 S. 14). Dieses Auslegungsergebnis wird durch die Gesetzgebungsgeschichte - insbesondere mit Blick auf die Einführung durch das Wohnungsbau-Erleichterungsgesetz / BauGB-Maßnahmengesetz 1990 (jeweils unter Rekurs auf BT-Drs. 11/6508 S. 11 vgl. BVerwG, B.v. 25.1.2010 a.a.O. juris Rn. 6; BayVGh, U.v. 3.2.2015 - 15 B 13.100 - juris Rn. 16) - und durch systematische Überlegungen bestätigt (mit Blick auf § 26 Nr. 4 BauGB und § 27 BauGB vgl. BVerwG, B.v. 25.1.2010 a.a.O. juris Rn. 7). Auch in zeitlicher Hinsicht unterliegt die Ausübung des Vorkaufsrechts Grenzen. Das öffentliche Wohl rechtfertigt die Inanspruchnahme des Grundstückseigentümers nur dann, wenn die Gemeinde a l s b a l d diejenigen (weiteren) Schritte vornimmt, die erforderlich sind, um das städtebauliche Ziel, Wohnbauland bereit zu stellen, zu verwirklichen (BVerwG, B.v. 25.1.2010 a.a.O. juris Rn. 8; BayVGh, U.v. 3.2.2015 a.a.O. juris Rn. 16). Denn der Gesetzgeber hat die Befugnisse der Gemeinden erweitert, damit diese einem akuten Wohnraummangel begegnen können. In diesem Zusammenhang geht das Bundesverwaltungsgericht davon aus, dass dies im Regelfall die alsbaldige Aufstellung eines entsprechenden Bebauungsplans gebietet, hat aber im Übrigen offen gelassen, ob und inwieweit auch andere Vorbereitungsmaßnahmen in diesem Zusammenhang geeignet sind, die ernsthafte Verfolgung der vom Gesetzgeber angestrebten Ziele zu belegen (BVerwG, B.v. 25.1.2010 a.a.O. juris Rn. 8). Der Senat ist diesen Grundsätzen bereits in der Vergangenheit gefolgt (BayVGh, U.v. 3.2.2015 a.a.O. juris Rn. 16 ff.) und hält daran auch weiterhin fest. Im Zusammenhang mit der Ausübung des Vorkaufsrechts ist in Umsetzung der höchstrichterlichen Rechtsprechung zu fordern, dass die von der Gemeinde geäußerte Planungsabsicht in den tatsächlichen Verhältnissen vor Ort zu diesem Zeitpunkt eine nachvollziehbare Grundlage findet (BayVGh, U.v. 3.2.2015 a.a.O. juris Rn. 16). Demgegenüber sind bloße in eine nicht näher eingrenzbarere Zukunft gerichtete Absichtserklärungen schwerlich mit der verfassungsrechtlichen Eigentumsgewährleistung (Art. 14 Abs. 1 GG, Art. 103 BV) vereinbar (BayVGh, U.v. 3.2.2015 a.a.O. juris Rn. 17). Der Wunsch, in einer noch nicht absehbaren Zukunft entsprechend zu verfahren, genügt daher den Anforderungen des § 24 Abs. 3 Satz 1 BauGB im Fall des § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BauGB nicht (BayVGh, U.v. 3.2.2015 a.a.O. juris Rn. 22).

19

c) Die entscheidungserhebliche Frage, ob im Zeitpunkt der Ausübung des Vorkaufsrechts (hier am 27. November 2018) am Vertragsgrundstück FINr. .../2 der Gemarkung ... bei der Beklagten tatsächlich die Absicht bestand, gerade dort a l s b a l d, d.h. in einem überschaubaren Zeitraum, die erforderlichen Schritte zur Verwirklichung entsprechender städtebaulicher Ziele (insbesondere durch ein entsprechendes Verfahren der Bauleitplanung) zu verwirklichen, ist Bestandteil der tatrichterlichen Sachverhalts- und Beweiswürdigung und damit der gem. § 108 Abs. 1 VwGO zu bildenden gerichtlichen Überzeugungsbildung im jeweiligen Einzelfall (vgl. die einzelfallbezogene Wertung bei BayVGh, U.v. 3.2.2015 a.a.O. juris Rn. 16 ff.).

20

Das Verwaltungsgericht ist - ausgehend von den o.g. dogmatischen Grundsätzen - im vorliegenden Einzelfall nach seiner tatrichterlichen Sachverhalts- und Beweiswürdigung nicht zur Überzeugung gelangt, dass die Beklagte tatsächlich die Absicht hatte, nach Ausübung des Vorkaufsrechts diejenigen Schritte vorzunehmen, um das städtebauliche Ziel, Flächen für den Wohnungsbau verfügbar zu machen, alsbald zu

verwirklichen. Dies wird in den Entscheidungsgründen wie folgt begründet (vgl. Rn. 40 - 43 des Urteils vom 22. August 2019): Die bei Erlass des Flächennutzungsplans dokumentierte Absicht, den betroffenen Bereich zukünftig als Wohnbaufläche zu entwickeln, genüge nicht, um den Anforderungen des § 24 Abs. 3 Satz 1 BauGB gerecht zu werden. Es könne nicht entscheidend darauf ankommen, ob die Gemeinderäte immer davon ausgegangen seien, dass der Bereich einmal Wohnbaufläche werden solle. Zum maßgeblichen Zeitpunkt der Ausübung des Vorkaufsrechts habe aufgrund der Gesamtumstände primär im Raum gestanden, eine Teilfläche des Vertragsgrundstücks für einen Wendehammer und einen Fußweg entlang der westlichen Grundstücksgrenze (als Verbindung zum nördlich gelegenen Sportplatz) zu erwerben. Zum maßgeblichen Zeitpunkt der Ausübung des Vorkaufsrechts habe die dabei geäußerte Absicht, auf der restlichen Grundstücksfläche Wohnbauland zu entwickeln, keine nachvollziehbare Grundlage in den Verhältnissen vor Ort gefunden. Vielmehr ergebe sich sowohl aus dem Beschluss des zuständigen Ausschusses als auch aus den Anhörungsschreiben an den Kläger und aus der nachträglichen Behandlung in der Sitzung des Gemeinderats vom 11. Dezember 2018, dass mit der Ausübung des Vorkaufsrechts in der Sache ausschließlich die Möglichkeit gesichert werden sollte, auf einer noch nicht näher bestimmten Teilfläche des Grundstücks einen Wendehammer und einen Fußweg zu errichten. Nur um dies sicherstellen zu können, sei das Vorkaufsrecht letztlich auf das gesamte Grundstück erstreckt worden. Der Erwerb der Teilfläche sei demnach sowohl in der Sitzung des zuständigen Ausschusses vom 6. November 2018 als auch - wie sich aus dem weiteren Verlauf ergebe - noch nach Erlass des streitgegenständlichen Bescheids als ausreichend angesehen worden, um die geplanten infrastrukturellen Maßnahmen umzusetzen. Dementsprechend fänden sich im Protokoll über die Sitzung des Bau- und Umweltausschusses am 6. November 2018 auch keinerlei Hinweise über die Verwendung des gesamten Grundstücks für den Fall, dass der Teilerwerb scheitern sollte. Bis zum Erlass des Bescheids vom 27. November 2018 sei der Bau- und Umweltausschuss mit dieser Frage auch nicht mehr befasst worden, sodass sich aus den Akten keinerlei Willensbildung des zuständigen Ausschusses zur Verwendung des Restgrundstücks über die für den Wendehammer und den Fußweg hinaus erforderliche Teilfläche finde. Die Absicht, das Vorkaufsrecht - notfalls am gesamten Grundstück - auszuüben, allein um einen der bereits vorhandenen Wohnbebauung nützenden Wendehammer und einen Fußweg zur Anbindung der (vorhandenen) Wohnbebauung an den nördlichen Sportplatz herstellen zu können, diene jedoch nicht dem in § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BauGB verfolgten Ziel, alsbald Flächen für den Wohnungsbau verfügbar zu machen. Allein die Verbesserung der Erschließungssituation der vorhandenen Bebauung könne nicht mit der Ausweisung von Wohnbauflächen gleichgesetzt werden. Weitere Wohnbauflächen, wie dies die Zielrichtung des § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BauGB sei, würden hierdurch nicht gewonnen. Hätte die Beklagte mit dem Wendehammer tatsächlich zugleich die Bereitstellung künftiger Wohnbauflächen auf dem streitgegenständlichen Grundstück sicherstellen wollen, sei nicht nachvollziehbar, weshalb der Erwerb einer Teilfläche vom Bau- und Umweltausschuss bei der Beschlussfassung am 6. November 2018 als ausreichend angesehen worden sei und das Vorkaufsrecht nur deshalb auf das gesamte Grundstück erstreckt worden sei, falls der einvernehmliche Erwerb nicht zustande kommen würde. Vor diesem Hintergrund sei der vom 1. Bürgermeister am 26. November 2018 erteilte Auftrag an die Verwaltung, ein Honorarangebot für die Aufstellung eines Bebauungsplans einzuholen, um anschließend einen Aufstellungsbeschluss fassen zu können, nicht ausreichend, um das Wohl der Allgemeinheit zum Zeitpunkt der Ausübung des Vorkaufsrechts am 27. November 2018 zu rechtfertigen. Denn auch noch nach Ausübung des Vorkaufsrechts hätte sich die Beklagte im Fall des Zustandekommens einer einvernehmlichen Lösung mit einer Teilfläche zur Ermöglichung der Errichtung des Wendehammers und des Fußwegs begnügt. Deshalb habe zum Zeitpunkt der Ausübung des Vorkaufsrechts gerade keine durch Tatsachen belegte Absicht bestanden, auf dem streitgegenständlichen Grundstück alsbald, d.h. in einem überschaubaren Zeitraum, einen Bebauungsplan aufzustellen, mit dem an Ort und Stelle Wohnbauflächen entstehen sollten. Der Wunsch, in einer noch nicht absehbaren Zukunft den Darstellungen des Flächennutzungsplans entsprechend zu verfahren, genüge für die Rechtfertigung i.S. von § 24 Abs. 3 Satz 1 BauGB nicht. Unabhängig von der fehlenden Befassung des nach der gemeindlichen Geschäftsordnung zuständigen Bau- und Umweltausschusses komme es auf die Frage, ob der Auftrag des 1. Bürgermeisters an die Verwaltung am 26. November 2018 hinsichtlich Umgriff und Zielrichtung einer künftigen Bauleitplanung überhaupt hinreichend konkret gewesen sei, um daraus ableiten zu können, dass alsbald mit der Entwicklung von Wohnbauflächen auf dem Grundstück begonnen werde, nicht mehr entscheidend an.

d) Dem hat die Beklagte in der Antragsbegründung nichts Substanzielles entgegengesetzt, was ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des erstinstanzlichen Urteils begründen könnte. Ausschlaggebend für die (für die Beklagte negative) Entscheidung im Berufungszulassungsverfahren am Maßstab von § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO ist für den Senat, dass das Verwaltungsgericht ausgehend von den o.g. dogmatischen Grund- und Ausgangspositionen des Bundesverwaltungsgerichts und des Verwaltungsgerichtshofs (vgl. BVerwG, B.v. 25.1.2010 a.a.O.; BayVGh, U.v. 3.2.2015 a.a.O.) im Rahmen seiner trichterlichen Sachverhalts- und Beweiswürdigung - ohne logische Brüche in seinem Gedankengang - gerade nicht zur Überzeugung gelangt ist, dass die Beklagte im Zeitpunkt der Vorkaufsrechtsausübung (27. November 2018) tatsächlich die Absicht gehabt hatte, alsbald diejenigen (weiteren) Schritte vorzunehmen, die zur Bereitstellung und Verwirklichung weiteren Wohnbaulands erforderlich gewesen wären. Die Einwände der Beklagten in der Antragsbegründung zielen in der Sache darauf, das Verwaltungsgericht habe zu Unrecht eine entsprechende Absicht zur alsbaldigen Wohnbauflächenausweisung in Zweifel gezogen. Dies genügt aber nicht, um ernstliche Zweifel im Sinn des § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO in einer den Anforderungen nach § 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO entsprechenden Weise darzulegen.

22

aa) Auf ein schlichtes Infragestellen der Richtigkeit des Ergebnisses der richterlichen Überzeugungsbildung kann eine Berufungszulassung gem. § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO nicht gestützt werden. Behauptete Fehler in der Sachverhalts- und Beweiswürdigung des Ausgangsgericht sind im Hinblick auf § 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO im Berufungszulassungsverfahren nur einer eingeschränkten Prüfung zugänglich. Für einen darauf gestützten Zulassungsgrund des § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO genügt nicht allein der Vortrag, die Tatsachen seien anders als vom Verwaltungsgericht angenommen oder der Sachverhalt bzw. das Ergebnis einer Beweisaufnahme sei anders zu bewerten. Gemäß § 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO entscheidet das Gericht nach seiner freien, aus dem Gesamtergebnis des Verfahrens gewonnenen Überzeugung. Es würdigt den Prozessstoff auf seinen Aussage- und Beweiswert für die Feststellung der entscheidungserheblichen Tatsachen nur nach der ihm innewohnenden Überzeugungskraft. Trotz des besonderen Charakters der Beweiswürdigung, der dem Gericht einen Wertungsrahmen eröffnet, ist das Gericht allerdings nicht gänzlich frei. Die richterliche Überzeugung muss auf rational nachvollziehbaren Gründen beruhen, d.h. sie muss insbesondere die Denkgesetze, die Naturgesetze sowie zwingende Erfahrungssätze beachten. Ein Verstoß gegen § 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO liegt vor, wenn das Gericht von einem unrichtigen oder unvollständigen Sachverhalt ausgeht, namentlich Umstände übergeht, deren Entscheidungserheblichkeit sich ihm hätte aufdrängen müssen, oder wenn die Beweiswürdigung objektiv willkürlich ist, gegen die Denkgesetze verstößt oder einen allgemeinen Erfahrungssatz missachtet. Soweit im Zulassungsverfahren eine fehlerhafte Beweiswürdigung des Verwaltungsgerichts gerügt wird, liegt der Zulassungsgrund des § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO mithin nur dann vor, wenn die tatsächlichen Feststellungen des Verwaltungsgerichts augenscheinlich nicht zutreffen oder beispielsweise wegen gedanklicher Lücken oder Ungereimtheiten ernstlich zweifelhaft sind. Allein die Möglichkeit einer anderen Bewertung der Beweisaufnahme rechtfertigt die Zulassung der Berufung nicht (zum Ganzen m.w.N. vgl. BayVGh, B.v. 6.9.2011 - 14 ZB 11.409 - juris Rn. 5; B.v. 21.1.2013 - 8 ZB 11.2030 - juris Rn. 17; B.v. 14.3.2013 - 22 ZB 13.103 - juris Rn. 11; B.v. 7.10.2015 - 15 ZB 12.2042 - juris Rn. 19; B.v. 3.4.2018 - 15 ZB 17.318 - juris Rn. 7; B.v. 21.1.2020 - 8 ZB 19.193 - juris Rn. 15; NdsOVG, B.v. 6.4.2020 - 2 LA 373/19 - juris Rn. 13).

23

bb) Soweit die Antragsbegründung vorbringt, das Verwaltungsgericht habe bei seiner Bewertung die dringliche Anordnung des 1. Bürgermeisters vom 27. November 2018 unberücksichtigt gelassen, vermag die Beklagte eine für § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO im vorgenannten Sinn relevante fehlerhafte Überzeugungsbildung i.S. von § 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO nicht vorzubringen.

24

Die Beklagte wendet diesbezüglich ein, die dringliche Anordnung vom 27. November 2018 habe aufgrund der Bezugnahme auf den Bescheidentwurf auch die Absicht umfasst, die von der Beratung und Beschlussfassung im Ausschuss am 6. November 2018 nicht erfasste Restfläche des Grundstücks für die Errichtung von Wohngebäuden erwerben und dafür alsbald einen Bebauungsplan aufstellen zu wollen, die das Verwaltungsgericht in der Beratung und Beschlussfassung des Ausschusses vermisst habe. Eine dringliche Anordnung nach Art. 37 Abs. 3 GO ersetze nicht nur das „Ob“ der Vorkaufsrechtsausübung, sondern habe auch eine die Willensbildung des zuständigen Gremiums ersetzende Wirkung. Durch die Anweisung des 1. Bürgermeisters am 26. November 2018 an die Verwaltung, ein Angebot für

Planungsleistungen zum Zweck der Aufstellung eines Bebauungsplans einzuholen, seien weitere notwendige Maßnahmen zur alsbaldigen Umsetzung der Planungsabsicht veranlasst worden.

25

Das Verwaltungsgericht hat die dringliche Anordnung des 1. Bürgermeisters vom 27. November 2018 mit der darin enthaltenen Bezugnahme auf den Entwurf des Vorkaufsrechtsausübungsbescheids nicht übersehen, wie die Sachverhaltsdarstellung im Tatbestand des Urteils vom 22. August 2018 belegt (vgl. dort Rn. 8 und 9). Die Frage, ob im vorliegenden Fall die von der Antragsbegründung als maßgeblich angesehene dringliche Anordnung des 1. Bürgermeisters vom 27. November 2018 sowie dessen Anweisung vom Vortag für die Willensbildung der beklagten Gemeinde von vornherein ggf. deshalb vom Erstgericht nicht zu berücksichtigen war, weil die Voraussetzungen des Art. 37 Abs. 3 GO für eine dringliche Anordnung ggf. nicht vorlagen, kann vorliegend offenbleiben. Auch wenn über die dringliche Anordnung und die dortige Bezugnahme auf den Entwurf des Vorkaufsrechtsausübungsbescheids sowie über Anweisungen des Bürgermeisters an die Verwaltung grundsätzlich eine Verwendungs- und Planungsabsicht dokumentiert werden kann, handelt es sich hierbei allenfalls um Indizien bzw. Anhaltspunkte eines ernsthaften Planungswillens der Gemeinde mit ggf. alsbaldiger Umsetzungsabsicht. Dies bedeutet aber nicht, dass das Verwaltungsgericht im vorliegenden Fall mit Blick auf den Grundsatz der freien Beweiswürdigung (s.o.) aufgrund der sonstigen Umstände des Einzelfalls ohne Logikbruch nicht zum Ergebnis kommen kann, dass eine Absicht einer alsbaldigen Entwicklung von Wohnbauland im maßgeblichen Zeitpunkt des Erlasses des Vorkaufsrechtsausübungsbescheids tatsächlich nicht bestanden hat bzw. dass das Vorliegen einer solchen Absicht im maßgeblichen Zeitpunkt in Zweifel gezogen wird. Der Vortrag in der Antragsbegründung vermag nicht zu begründen, dass das Erstgericht zwangsläufig und denklogisch zum Ergebnis hätte kommen müssen, dass die Vorkaufsrechtsausübung durch das Wohl der Allgemeinheit gerechtfertigt gewesen ist, zumal das Verwaltungsgericht sogar auch noch Umstände nach Ausübung des Vorkaufsrechts bei seiner Sachverhaltsbewertung einbezogen hat (vgl. Rn. 42 des angegriffenen Urteils).

26

cc) Soweit das Bundesverwaltungsgericht in seiner Grundsatzentscheidung vom 25. Januar 2010 offengelassen hat, ob - abweichend vom Regelfall - ggf. ausnahmsweise auch andere Vorbereitungsmaßnahmen als die Aufstellung eines Bebauungsplans geeignet sein können, die Absicht der ernsthaften Verfolgung des städtebaulichen Ziels, Wohnbauland bereit zu stellen, zu belegen (BVerwG, B.v. 25.1.2010 a.a.O. juris Rn. 8), hat die Beklagte im vorliegenden Fall nicht substantiiert ausgeführt, auf welche andere Weise als durch Bauleitplanung im vorliegenden Fall die alsbaldige Verwirklichung dieses Ziels hätte verwirklicht werden können. Dies ist vorliegend angesichts der eindeutigen Außenbereichslage des Vertragsgrundstücks und einer offensichtlich nicht in Betracht kommenden Genehmigungsmöglichkeit eines dortigen (nicht privilegierten) Wohnbauvorhabens am Maßstab von § 35 Abs. 2 BauGB nicht ersichtlich. Auch vor diesem Hintergrund erscheint der vorliegende Schluss des Verwaltungsgerichts von der im Rahmen der tatrichterlichen Würdigung nicht erlangten Überzeugung hinsichtlich der Absicht einer alsbaldigen Bauleitplanung mit Wohngebietsausweisung auf die mangelnde Rechtfertigung i.S. von § 24 Abs. 3 Satz 1 BauGB nicht unplausibel. In diesem Zusammenhang weist der Senat - ohne dass es darauf für die Entscheidung im Berufungszulassungsverfahren ankommt - darauf hin, dass die Beklagte im laufenden Zulassungsverfahren weder bis zum Ablauf der Darlegungsfrist (§ 124a Abs. 4 Satz 1 VwGO) noch bis zum heutigen Entscheidungsdatum substantiiert dargelegt hat, ob und welche weiteren Schritte sie (außer der Einholung eines Honorarangebots eines externen Planungsbüros, vgl. Seite 3 des Protokolls zur mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht) zur Ausweisung von Wohnbauland auf dem Vertragsgrundstück unternommen hat (Planaufstellungsbeschluss gem. § 2 Abs. 1 Satz 2 BauGB; Ausarbeitung eines Entwurfs eines Bebauungsplans?).

27

dd) Besondere Fehler bei der verwaltungsgerichtlichen Überzeugungsbildung - etwa gedankliche Lücken oder Ungereimtheiten in der gerichtlichen Gedankenführung bzw. Umstände, warum entgegen der Überzeugungsbildung des Erstgerichts augenscheinlich und denklogisch nur von einer tatsächlichen Absicht zur alsbaldigen Planungsverwirklichung ausgegangen werden könnte oder dürfte - hat die Beklagte in ihrer Antragsbegründung auch im Übrigen nicht substantiiert aufgezeigt.

28

2. Die Berufung ist auch nicht wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache gem. § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zuzulassen.

29

Eine Rechtssache hat grundsätzliche Bedeutung im Sinne dieser Vorschrift, wenn sie eine im angestrebten Berufungsverfahren klärungsbedürftige und für die Entscheidung dieses Verfahrens erhebliche Rechts- oder Tatsachenfrage aufwirft, deren Beantwortung über den konkreten Fall hinaus wesentliche Bedeutung für die einheitliche Anwendung oder Weiterentwicklung des Rechts hat, wobei zur Darlegung dieses Zulassungsgrundes die Frage nicht nur auszuformulieren, sondern zudem auch substantiiert auszuführen ist, warum sie für klärungsbedürftig und entscheidungserheblich gehalten und aus welchen Gründen ihr eine Bedeutung über den Einzelfall hinaus zugemessen wird (vgl. BayVGh, B.v. 28.1.2019 - 15 ZB 17.1831 - juris Rn. 30 m.w.N.; B.v. 24.2.2020 - 15 ZB 19.1505 - juris Rn. 19). Diesen Anforderungen wird die Antragsbegründung nicht gerecht.

30

Die Beklagte bringt vor, es sei höchstrichterlich entschieden, dass das Wohl der Allgemeinheit die Ausübung des Vorkaufsrecht dann rechtfertige, wenn damit Flächen für die Errichtung von Wohngebäuden oder für deren infrastrukturelle Ausstattungen erworben werden sollen und die Gemeinde erkennen lasse, dass sie alsbald diejenigen Schritte vornehmen werde, die erforderlich seien, um das städtebauliche Ziel zu verwirklichen. Das Bundesverwaltungsgericht habe aber offengelassen, ob und inwieweit auch andere Maßnahmen als die Aufstellung eines entsprechenden Bebauungsplans in diesem Zusammenhang geeignet seien, die ernsthafte Verfolgung der vom Gesetzgeber angestrebten Ziele zu belegen. Klärungsbedürftig sei daher die Frage, welche anderen Vorbereitungsmaßnahmen als die Aufstellung eines Bebauungsplans in diesem Zusammenhang geeignet seien. In den Blick zu nehmen seien diesbezüglich die Beschlussfassung im Bau- und Umweltausschuss, die dringliche Anordnung des 1. Bürgermeisters vom 27. November 2018 sowie die bereits tags zuvor erfolgte Anweisung des 1. Bürgermeisters an die Verwaltung, ein Honorarangebot für die Aufstellung eines Bebauungsplans einzuholen. Die zuletzt genannten Geschehnisse ließen ausreichend erkennen, dass die Beklagte alsbald die zur Umsetzung des städtebaulichen Ziels notwendigen Schritte verwirkliche.

31

Mit dieser Argumentation wendet sich die Beklagte in der Sache ausschließlich gegen die der angefochtenen Entscheidung zu Grunde liegende Sachverhaltsbewertung und Rechtsanwendung, ohne damit jedoch eine über den Einzelfall hinausgehende Klärungsbedürftigkeit einer entscheidungserheblichen Rechts- oder Tatsachenfrage darzulegen. Das Bundesverwaltungsgericht hat mit den auch in der Antragsbegründung zitierten Ausführungen [vgl. BVerwG, B.v. 25.1.2010 - 4 B 53.09 - NVwZ 2010, 593; BayVGh, U.v. 3.2.2015 - 15 B 13.100 - juris Rn. 16 ff.; s.o. 1 b)] - die grundsätzlichen, fallübergreifenden Fragen zur Rechtfertigung der Vorkaufsrechtsausübung unter dem Gesichtspunkt des Wohls der Allgemeinheit bei § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5, Abs. 3 Satz 1 BauGB bereits herausgearbeitet. Die konkrete Frage, ob - wie die Beklagte meint - im vorliegenden Fall die Beschlussfassung des zuständigen Ausschusses, die dringliche Anordnung des ersten Bürgermeisters vom 27. November 2018 oder die zuvor bereits am 26. November 2018 erfolgte Anweisung des Ersten Bürgermeisters an die Verwaltung, ein Honorarangebot für die Aufstellung eines Bebauungsplans einzuholen, als Maßnahmen anzusehen seien, mit denen die Gemeinde im o.g. Sinn habe erkennen lassen, dass sie alsbald diejenigen Schritte vornehmen werde, die erforderlich seien, um das städtebauliche Ziel zu verwirklichen, betrifft speziell die hier vorliegende konkrete Fallkonstellation und ist daher über den konkreten Einzelfall hinaus nicht bedeutsam (vgl. auch BayVGh, B.v. 23.7.2012 - 2 ZB 12.1209 - juris Rn. 19; B.v. 24.2.2020 - 15 ZB 19.1505 - juris Rn. 22). Im Übrigen ist die von der Beklagten als grundsätzlich angesehene Frage, welche anderen Vorbereitungsmaßnahmen generell geeignet sein können, die ernsthafte Verfolgung der relevanten Ziele mit Blick auf § 24 Abs. 3 Satz 1 BauGB zu belegen, nicht entscheidungserheblich, weil das Verwaltungsgericht im vorliegenden Fall unter Berücksichtigung der Gesamtumstände gerade nicht zu der Überzeugung gelangt ist, es liege bei der Beklagten tatsächlich die Absicht vor, am betroffenen Standort alsbald weiteres Wohnbauland entwickeln zu wollen (s.o. 1.).

32

3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Es entspricht der Billigkeit, dass der Beigeladene seine außergerichtlichen Kosten selbst trägt (vgl. § 162 Abs. 3 VwGO). Denn ein Beigeladener setzt sich im Berufungszulassungsverfahren unabhängig von einer Antragstellung grundsätzlich keinem eigenen Kostenrisiko aus (vgl. BayVGh, B.v. 6.3.2017 - 15 ZB 16.562 - juris Rn. 18 m.w.N.). Ein Grund, der es gebieten würde, die außergerichtlichen Kosten des Beigeladenen aus Billigkeitsgründen ausnahmsweise

als erstattungsfähig anzusehen, ist nicht ersichtlich. Die Streitwertfestsetzung ergibt sich aus § 63 Abs. 2 Satz 1, § 47, § 52 Abs. 1 GKG. Sie orientiert sich an Nr. 9.6.1 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013 (abgedruckt als Anhang bei Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019) und folgt in der Sache der Festsetzung des Verwaltungsgerichts, gegen die keine Einwände erhoben worden sind.

33

4. Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO). Mit der Ablehnung des Zulassungsantrags wird das Urteil des Verwaltungsgerichts rechtskräftig (§ 124a Abs. 5 Satz 4 VwGO).