VG München, Urteil v. 05.02.2024 – M 8 K 23.2455

Titel:

Erfolglose Klage zur Feststellung der Unwirksamkeit einer zur Abwendung eines Vorkaufsrechts der Beklagten abgegebenen Abwendungserklärung

Normenketten:

BauGB § 24, § 27
BayVwVfG § 54, § 59, § 60
VwGO § 43
BGB § 779

Leitsätze:

1. Der Käufer hat unter den Voraussetzungen des § 27 Abs. 1 S. 1 BauGB zwar grundsätzlich das subjektiv-öffentliche Recht, das Vorkaufsrecht der Gemeinde abzuwenden, das damit von Gesetzes wegen keiner Zustimmung oder Annahme der Gemeinde bedarf. Dem steht jedoch nicht entgegen und ist gängige Praxis, dass der Käufer, statt dieses Gestaltungsrecht auszuüben, eine beidseitig verpflichtende Abwendungsvereinbarung mit der Gemeinde schließt. (Rn. 63) (redaktioneller Leitsatz)
2. Die vom Kläger unterschriebene Erklärung ist nach Auslegung nach dem objektiven Empfängerhorizont (vgl. Art. 62 S. 2 BayVwVfG iVm §§ 133, 157 BGB) auf den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags gerichtet. (Rn. 65) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Feststellung der Wirksamkeit einer Abwendungserklärung/-vereinbarung, Erhaltungssatzung „...“, Vorkaufsrecht, Austausch- und Vergleichsvertrag, Kündigung, Auslegung, Vertragsschluss, Abwendungserklärung/-vereinbarung, Feststellungsklage, Vertragsstrafe, Gemeinde

Rechtsmittelinstanz:

VGH München, Beschluss vom 29.07.2025 – 2 ZB 24.583

Tenor

I. Die Klage wird abgewiesen.

II. Der Kläger hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Der Kläger darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht die Beklagte vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Tatbestand

1
Der Kläger begehrt die Feststellung der Unwirksamkeit einer zur Abwendung eines Vorkaufsrechts der Beklagten abgegebenen Abwendungserklärung betreffend das Anwesen …str. …, FlNr. ..., Gem. … (im Folgenden: streitgegenständliches Grundstück).

2
Das streitgegenständliche Grundstück befindet sich im räumlichen Geltungsbereich der Erhaltungssatzung „…“ vom 1. April 2022. Die zuvor geltende Erhaltungssatzung vom 21. April 2017, in Kraft getreten am 3. Mai 2017, trat am Tag der Bekanntmachung der Satzung vom 1. April 2022 außer Kraft. Das Ziel der Satzung ist die Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung.

3
Der Kläger erwarb mit notariellem Kaufvertrag vom 19. Januar 2021 das Anwesen …str. …, FlNr. ..., Gem. … mit gewerblicher Nutzung im Erdgeschoss und sieben Wohneinheiten im ersten bis dritten Obergeschoss sowie Dachgeschoss zu einem Kaufpreis von … EUR. Im notariellen Kaufvertrag vereinbarten der Kläger und die Verkäufer unter „IV. Weitere Bestimmungen“, dass die Verkäufer die Abwendungserklärung zu

ihrem Ankauf unterzeichnen würden. Inhalt und Folgen seien dem Käufer bekannt. Die Verkäufer, von denen der Kläger das Grundstück erwarb, hätten das Grundstück zuvor von der Vorverkäuferin … von O. erworben. Hinsichtlich dieses Kaufvertrags hatte die Beklagte im Bescheid vom 13. Januar 2021 das Vorkaufsrecht an einem Miteigentumsanteil von 2/3 an dem streitgegenständlichen Anwesen ausgeübt.

4
In einer von der Klagepartei vorgelegten E-Mail eines der Verkäufer an eine Mitarbeiterin der Beklagten vom … Januar 2021 führte dieser aus, eine geeignete Abwendungserklärung an die Beklagte gesendet zu haben und bat um Übersendung der Abwendungserklärung an den Kläger. Im Anhang dieser E-Mail befand sich ein Dokument „… …str. …pdf“. Mit Bescheid vom 1. Februar 2021 widerrief die Beklagte den Bescheid vom 13. Januar 2021 gegenüber der Vorverkäuferin.

5
Mit Schreiben der Beklagten vom 8. Februar 2021 wies diese den Kläger darauf hin, dass der beurkundende Notar den Verkauf des streitgegenständlichen Grundstücks angezeigt habe und der Beklagten nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BauGB grundsätzlich ein Vorkaufsrecht zustehe. Sollten die Voraussetzungen zu einer Ausübung des Vorkaufsrechts vorliegen, bestehe die Möglichkeit durch Abgabe einer geeigneten Erklärung gegenüber der Beklagten, die Vorkaufsrechtsausübung abzuwenden. Zur Information übersendete die Beklagte ein Exemplar einer solchen Erklärung. Auf Seite 1 – 6 enthielt dieses Dokument eine Erklärung zur Abwendung des gesetzlichen Vorkaufsrechts, die vom Kläger zu unterschreiben ist, auf Seite 7 eine von der Beklagten und dem Kläger zu unterschreibende Erklärung. Auf Seite 8-10 folgte ein Informationsblatt zum allgemeinen üblichen Standard, Wohn- und Ausstattungsstandard in M.

6
Mit Schreiben vom 8. Mai 2021 reichte der Notar Dr. G. bei der Beklagten ein Schreiben vom 29. Januar 2021 ein, mit dem die Erteilung eines Zeugnisses nach § 28 BauGB beantragt wurde. Beigefügt war ein Auszug des Kaufvertrags vom 19. Januar 2021, der nur die Feststellung der Personalien und den Grundbuchstand enthielt.

7
Mit Schreiben des Notars Dr. G. vom 21. Juli 2021, eingegangen bei der Beklagten am 26. Juli 2021, übersendete dieser eine Ausfertigung des Kaufvertrags vom 19. Januar 2021 (URNr. …).

8
Mit Schreiben vom 11. August 2021 wurden die Verkäufer aufgefordert, nähere Auskünfte über das Vertragsobjekt zu erteilen. Mit E-Mail vom 20. August 2021 reichten diese eine Aufstellung über die vereinbarten Mieten bei der Beklagten ein.

9
Am 23. August 2021 reichte der Kläger die von ihm am 1. August 2021 unterschriebene Erklärung zur Abwendung des gesetzlichen Vorkaufsrechts bei der Beklagten ein. Ein Vertreter der Beklagten unterzeichnete die Erklärung am 24. August 2021.

10
Die Erklärung hatte (auszugsweise) folgenden Inhalt:

Präambel:

11
Das Vorkaufsrecht besteht, da das Objekt im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung liegt. Sinn und Zweck dieser Erhaltungssatzung ist der Schutz der vorhandenen Bevölkerungsstruktur vor Verdrängung.
[…]

I.

12
(1) Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BauGB gibt der Erwerber zur Abwendung des Vorkaufsrechts nachstehende Erklärung ab, die sich auf die zu Wohnzwecken dienenden Räume in dem Anwesen bezieht (nachfolgend „Abwendungserklärung“). …

13
(3) Die in dieser Abwendungserklärung enthaltenen Verpflichtungen gelten für den (gegebenenfalls periodisch verlängerten) Zeitraum, in dem das Anwesen ohne Unterbrechung im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung liegt.

II.

14
(1) Der Erwerber verpflichtet sich, eine Modernisierung in dem Objekt zu unterlassen, die über den in der Landeshauptstadt M. allgemein üblichen Wohnstandard hinausgeht […].

15
(2) Der Erwerber verpflichtet sich ferner, auf den vollständigen oder teilweisen Rückbau (= Abbruch) des sich auf dem Kaufgrundstück befindlichen Wohnraums zu verzichten. […] [Ausnahmen]

III.

16
(1) Der Erwerber verpflichtet sich, eine Aufteilung des durch diese Abwendungserklärung gebundenen Wohnraums in Wohnungseigentum nach dem Wohnungseigentumsgesetz (WEG) oder eine ähnliche Aufteilung in Verbindung mit Sondernutzungsrechten zu unterlassen. […]

17
(2) Der Erwerber verpflichtet sich weiter, eine Veräußerung von nach dem Wohnungseigentumsgesetzes (WEG) oder auf ähnliche Weise in Verbindung mit Sondernutzungsrechten aufgeteilten Wohnungen, die den Verpflichtungen aus dieser Erklärung unterliegen, zu unterlassen. Ein Verkauf des von dieser Erklärung erfassten Wohnraums im Ganzen als Sondereigentum ist jedoch zulässig.

IV.

18
(1) Der Erwerber verpflichtet sich, Wohnungen in dem Anwesen nur an solche Mieterinnen und Mieter neu zu vermieten, die die Einkommensobergrenzen des jeweils aktuellen Stadtratsbeschlusses zu „Wohnen in M.“ (derzeit „Wohnen in M. VI „vom 15.11.2016) für das M. Modell Miete nicht überschreiten (= Förderberechtigung). Der Nachweis über das Vorliegen der Voraussetzungen ist von den Mietinteressenten gegenüber der Erwerberseite durch Vorlage einer Bescheinigung des Sozialreferats, Amt für Wohnen und Migration, Abteilung soziale Wohnraumversorgung zu führen. […]

19
(3) Abweichend von Abs. 1 (Einkommensobergrenze) darf eine einzige Wohnung in dem Objekt, die zum Zeitpunkt der Abgabe dieser Erklärung leer steht oder während der Bindungsdauer leer wird, an Familienangehörige oder Verwandte analog § 573 Abs. 2 Nummer 2 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) vermietet oder durch den Erwerber selbst genutzt werden, soweit diese Wohnung zuletzt von förderungsberechtigten Mieterinnen und Mietern (Personenkreis nach Abs. 1) bewohnt war.

20
Bei leerstehenden oder während der Bindungsdauer leer werdenden Wohnungen, die zuletzt von nicht förderungsberechtigten Mieterinnen und Mietern bewohnt waren, ist eine Eigennutzung durch den Käufer oder eine Vermietung an Familienangehörige oder Verwandte analog § 573 Abs. 2 Nummer 2 BGB ohne die Einhaltung der Einkommensobergrenze uneingeschränkt möglich. Eine Eigenbedarfskündigung förderberechtigter Mieterinnen und Mieter […] ist unzulässig. Gegenüber nicht förderberechtigten Mieterinnen und Mietern ist sie hingegen erlaubt. […] [Ausnahmen]

21
(4) Der Erwerber verpflichtet sich, bei der Neuvermietung einer bei Abgabe der Abwendungserklärung leerstehenden Wohnung keine höhere Nettokaltmiete als die nach dem M. Modell Miete maximal zulässige Eingangsmiete in der zum Zeitpunkt der Abgabe der Abwendungserklärung geltenden Fassung […] zu verlangen. […]

22

(5) Für eine Wohnung, die nach Maßgabe des Abs. 4 neu vermietet wurde, richten sich Miethöhe sowie Erhöhungsvoraussetzungen und -verfahren im weiteren Verlauf nach § 557 b BGB in seiner jeweils geltenden Fassung. Die erhöhte Miete darf jedoch die ortsübliche Vergleichsmiete gemäß § 585 BGB nicht überschreiten. […]

23
(7) Der Erwerber darf eine Untervermietung nur an den in IV. Abs. 1 definierten Personenkreis und unter den gleichen Bedingungen, die für die Hauptmieterin/ den Hauptmieter gelten, erlauben. […]

V.

24
Mitteilungspflichten an Bestandsmieterinnen/-mieter und bei Neuvermietungen

VI.

25
eigenes Forderungsrecht zu Gunsten Mieterinnen und Mieter, § 328 BGB

VII.

26
(1) Der Erwerber verpflichtet sich bei einem Weiterverkauf des Anwesens und/oder jedweder Übertragung des Eigentums die Bestimmungen aus dieser Erklärung auf Rechtsnachfolger in notarieller Form als echten Vertrag zugunsten der Landeshauptstadt M. i.S.d. § 328 BGB zu übertragen mit der Maßgabe, dass diese wiederum ihre Rechtsnachfolger/innen entsprechend verpflichten.…

VIII.

27
Verstößt der Erwerber gegen die Verpflichtungen aus II. mit VII. dieser Erklärung, so ist für jeden Fall des Verstoßes eine Vertragsstrafe in folgender Höhe verwirkt: [Vertragsstrafe bei Verstoß gegen Verpflichtungen II – VII]

IX.

28
Der Erwerber unterwirft sich bezüglich der Zahlung der in VIII. genannten Beträge der sofortigen Zwangsvollstreckung in sein gesamtes Vermögen. Die Vertragsstrafen aufgrund von Verstößen nach VIII. sind jeweils sofort fällig. …

29
Die von einem Vertreter der Beklagten und vom Kläger auf Seite 7 der Erklärung zur Abwendung des gesetzlichen Vorkaufsrechts unterschriebene Erklärung hat folgenden Inhalt:

30
als Käuferin […], geben Sie die Erklärung zur Abwendung des gesetzlichen Vorkaufsrechts in dem Bewusstsein ab, dass die Prüfung des Vorkaufsrechts durch die Landeshauptstadt M. noch nicht abgeschlossen ist.

31
Die heutige Unterzeichnung dient der in Ihrem Interesse liegenden raschen Verfahrensbeendigung. Gegen die Abwendungserklärung kann daher nicht vorgebracht werden, die Voraussetzungen der Ausübung hätten nicht vorgelegen.

32
Die Landeshauptstadt M. verpflichtet sich im Gegenzug dazu, die Prüfung der Voraussetzungen des Bestehens des Vorkaufsrechts zu beenden und unverzüglich ein Negativzeugnis auszustellen. Die Landeshauptstadt M. nimmt vorstehende Verpflichtungserklärung an und erteilt für den zugrunde liegenden Kaufvertrag das Negativzeugnis nach § 28 Absatz 1 Satz 3 BauGB.“

33
Am 25. Juli 2021 erteilte die Beklagte das Negativzeugnis.

34
Mit Schreiben der Bevollmächtigten des Klägers vom … November 2022 forderte der Kläger die Beklagte auf, eine schriftliche Bestätigung zu übersenden, dass die Erklärung zur Abwendung des gesetzlichen Vorkaufsrechts keine rechtliche Wirkung mehr hat. Höchst vorsorglich erklärten die Bevollmächtigten namens und im Auftrag des Klägers die Anfechtung der Abwendungserklärung vom 1. August 2021, die Kündigung der Zusatzvereinbarung zur Abwendungserklärung und die Anfechtung der Zusatzvereinbarung zur Abwendungserklärung.

35
Ein Antrag des Klägers auf Erteilung der Genehmigung zur Begründung von Wohnungs- und Teileigentum für das streitgegenständliche Anwesen nach § 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 6 BauGB wurde mit Bescheid der Beklagten vom 2. Februar 2023 abgelehnt. Hiergegen erhoben die Bevollmächtigten des Klägers Klage. Über diese Klage ist noch nicht entschieden (M 8 K 23.1152).

36
Mit Schriftsatz vom … Mai 2023, am selben Tag bei Gericht eingegangen, erhoben die Bevollmächtigten des Klägers Klage zum Bayerischen Verwaltungsgericht München und beantragen zuletzt,

37
I. 1. Es wird festgestellt, dass die Abwendungserklärung „Erklärung zur Abwendung des gesetzlichen Vorkaufsrechts … …“ (Az.: …) keine rechtliche Wirkung hat, zumindest aber durch die Kündigung vom 18. November 2022 keine rechtliche Wirkung mehr hat.

38
2. Es wird festgestellt, dass die Zusatzvereinbarung „Erklärung zur Abwendung des gesetzlichen Vorkaufsrechts … …“ (Az.: …), keine rechtliche Wirkung hat, zumindest aber durch die Kündigung vom 18. November 2022 keine rechtliche Wirkung mehr hat.

39
Hilfsweise zu I:

II.

40
Es wird festgestellt, dass die Abwendungsvereinbarung „Erklärung zur Abwendung des gesetzlichen Vorkaufsrechts … …“ (Az.: …) keine rechtliche Wirkung hat, zumindest aber durch die Kündigung vom 18. November 2022 keine rechtliche Wirkung mehr hat.

41
Zur Begründung der Klage führen die Bevollmächtigten im Wesentlichen aus, die Klage sei zulässig und begründet. Die Feststellungsklage sei zulässig, da der Kläger die baldige Feststellung des (Nicht-) Bestehens eines feststellungsfähigen Rechtsverhältnisses begehre, hieran ein berechtigtes Interesse habe und dieses Begehren weder durch Gestaltungs- noch durch Leistungsklage gleichermaßen oder besser verfolgt werden könne. Das Vorliegen eines Feststellungsinteresses sei zu bejahen, da dem Kläger ohne die begehrte Feststellung eine Vielzahl an weiteren erheblichen Eigentumsbeschränkungen drohe, unter anderem die Verwirkung von Vertragsstrafen oder die rechtswidrige Versagung von Genehmigungen, sodass von einem rechtlichen wie wirtschaftlichen schutzwürdigen Interesse auszugehen sei. Dem Rechtsschutzbedürfnis des Klägers stehe die Zusatzvereinbarung vom 24. August 2021 nicht entgegen, da diese nichtig bzw. durch wirksame Kündigung beendet worden, zumindest aber nicht als wirksamer Verzicht auf die gerichtliche Geltendmachung von Rechten anzusehen sei.

42
Es handele sich nicht um eine Abwendungsvereinbarung, sondern um eine Abwendungserklärung nach § 27 Abs. 1 BauGB. Dies ergebe sich nach Auslegung gem. § 133, § 157 BGB bei Berücksichtigung des Wortlauts („Erklärung“), den Begleitumständen und der Interessenlage. Bei der Seite 7 der Erklärung zur Abwendung des gesetzlichen Vorkaufsrechts handele es sich um eine eigenständige, die Abwendungserklärung ergänzende Zusatzvereinbarung. Die Erklärung der Beklagten, in der sie ausführe, die vorstehende Verpflichtungserklärung anzunehmen, habe lediglich deklaratorischen Charakter, nämlich insoweit als mit dem Inhalt der Abwendungserklärung Einverständnis bestehe. Die Zusatzvereinbarung diene der Vereinfachung des Verfahrens zur Abwicklung der Abwendungserklärung.

43
Die Abwendungserklärung habe keine rechtliche Wirkung, da zum Zeitpunkt der Willenserklärung des Klägers die Voraussetzungen zur Ausübung des Vorkaufsrechts nicht vorlagen, da dessen Ausübung nach § 26 Nr. 4 BauGB ausgeschlossen gewesen sei. Das Grundstück sei zum Zeitpunkt der Abwendungserklärung und seither unverändert entsprechend den Zielen und Zwecken der Erhaltungssatzung bebaut und genutzt. Soweit eine rechtliche Wirkung der Abwendungserklärung angenommen werde, sei das Schuldverhältnis durch Kündigung vom 18. November 2022 zum 18. November 2022 beendet worden. Der Kläger sei davon ausgegangen, dass der Beklagten ein Vorkaufsrecht an dem vom Kläger gekauften Grundstück zustehe und bei weiterer Prüfung die Ausübung des Vorkaufsrechts erfolge. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (U.v. 9.11.2021 – 4 C 1.20) hätten sich die Verhältnisse wesentlich geändert. Das Festhalten an dem begründeten Schuldverhältnis sei dem Kläger unzumutbar, da die Folgen der Änderung der Verhältnisse den Risikorahmen überschritten. Im Übrigen sei die Abwendungserklärung rechtswirksam angefochten worden.

44
Die Zusatzvereinbarung zur Abwendungserklärung sei nichtig, da sich die Beklagte eine nach Art. 59 Abs. 2 Nr. 4 i.V.m. Art. 56 BayVwVfG unzulässige Gegenleistung habe versprechen lassen. Die Zusatzvereinbarung stelle keinen Vergleichsvertrag dar. Durch die Zusatzvereinbarung sei keine Ungewissheit beseitigt worden. Der Kläger habe als Privatperson keine Kenntnisse über den Streit um die Auslegung und die Reichweite von § 26 Nr. 4 BauGB gehabt. Keine vernünftige Privatperson würde sich den Regeln der Abwendungserklärung unterwerfen, wenn sie nicht von einem zwingenden Erfordernis ausgehe. Schon alleine aus dem Umstand, dass der Kläger einen Anspruch auf die Erteilung des Negativattests hatte, folge nach Art. 56 Abs. 1 Satz 2 BayVwVfG die Unangemessenheit der Gegenleistung. Zudem läge eine unzulässige Gegenleistung nach Art. 56 Abs. 2 BayVwVfG vor, da der erklärte Rechtsverzicht keinen denkbaren Inhalt einer Nebenbestimmung darstelle. Die vorliegende Zusatzvereinbarung sei auch nach Art. 62 Satz 2 BayVwVfG i.V.m. § 242 BGB nichtig. Zudem sei sie auch nach §§ 305 ff. BGB nichtig. Der Klageverzicht sei nach § 309 Nr. 14 BGB unwirksam. Zudem sei der Rechtsverzicht nach § 307 Abs. 2, 1 BGB unwirksam, da ein völliges Ungleichgewicht zwischen Leistung und Gegenleistung bestehe. Der Kläger verzichte auf Rechte, während die Behörde sich zu Handlungen verpflichte auf die bereits ein gebundener Anspruch bestehe. Die Zusatzvereinbarung sei zumindest durch die Kündigung vom 18. November 2022 beendet worden. Die Parteien seien davon ausgegangen, dass der Beklagten ein Vorkaufsrecht für das vom Kläger gekaufte Grundstück zustehe und bei weiterer Prüfung die Ausübung des Vorkaufsrechts seitens der Beklagten erfolge. Die Erwägung, die erheblichen Eigentumseinschränkungen zur bloßen Verfahrensbeschleunigung einzugehen, wenn kein Vorkaufsrecht vorliege und ein einschränkungsfreier Erwerb möglich sei, sei fernliegend. Die Verhältnisse hätten sich durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts wesentlich geändert. Eine Vertragsanpassung sei nicht möglich, ohnehin auch nicht zumutbar. Im Übrigen sei die Zusatzvereinbarung mit Schreiben vom 17. November 2022 rechtswirksam angefochten worden.

45
Sollte nicht von einer Abwendungserklärung, sondern von einer Abwendungsvereinbarung ausgegangen werden, sei auch diese nichtig. Die Nichtigkeit der Zusatzvereinbarung ergebe sich aus Art. 59 Abs. 2 Nr. 4 i.V.m. Art. 54 Satz 2, Art. 56 Abs. 2, 1 BayVwVfG, da sich die Beklagte eine unzulässige Gegenleistung habe versprechen lassen. Das Missverhältnis liege vorliegend darin, dass die Inhalte der Abwendungsvereinbarung, unter Berücksichtigung, dass sich vorliegend nicht gleichgewichtige Vertragspartner gegenüberstehen, erheblich über das hinausgingen, was zur Abwendung des Vorkaufsrechts durch eine Abwendungserklärung nach § 27 Abs. 1 BauGB notwendig sei. In der Gesamtschau bestehe ein erhebliches Missverhältnis, da der Kläger sich zu erheblichen Vertragsstrafen verpflichte, einen unbedingten Rechtsmittelverzicht erkläre und an die Abwendungsvereinbarung ohne Möglichkeit der Loslösung gebunden sei. Die Vertragsstrafe könne nicht einseitig erklärt werden. Wenngleich auch einzelne Vertragsstrafenregelungen in Abwendungsvereinbarungen verhältnismäßig sein könnten, wenn damit legitime Ziele der Ausübung des Vorkaufsrechts verfolgt würden, gelte dies nur so weit wie die zu unterlassenen Handlungen die Zwecke einer Erhaltungssatzung gefährden würden. Weshalb die Mieter nach Ziffer V. zwingend und nach Ziffer VII. Alt. 7 vertragsstrafenbewehrt von den Inhalten der Abwendung in Kenntnis gesetzt werden sollten, erschließe sich nicht, da die Erhaltungssatzung nicht dem Individualschutz des einzelnen Mieters, sondern der aus städtebaulicher Sicht schützenswerten Zusammensetzung der Wohnbevölkerung als solches diene. Auch die Vertragsstrafe nach Ziffer VII Alt. 8

der Abwendungsvereinbarung sei unwirksam, da beim Weiterverkauf des Anwesens die Zwecke der Erhaltungssatzung nicht gefährdet seien. Der Kläger wäre bei Annahme der Wirksamkeit auf unbestimmte Zeit an die Verpflichtungen gebunden. Erschwerend komme hinzu, dass die Abwendungsvereinbarung keine Berücksichtigung bei Änderung der Sach- und Rechtslage vorsehe. Es sei nicht anzunehmen, dass die Abwendungsvereinbarung auch ohne den nichtigen Teil geschlossen worden wäre. Darüber hinaus folge die Nichtigkeit aus Art. 59 Abs. 2 Nr. 4, Art. 56 Abs. 2 BayVwVfG. Durch die Abwendungsvereinbarung solle keine Ungewissheit beseitigt werden, sondern die Verfahrensbeschleunigung gegen unverzügliche Ausstellung des Negativattests erfolgen. Insoweit unterscheide sich der vorliegende Fall substantiell von der Entscheidung des Verwaltungsgerichts Berlin (B.v. 9.9.2022 – 19 L 112/22). Der Annahme des VG Berlin liege zugrunde, dass hier zum Zeitpunkt des Abschlusses der Abwendungsvereinbarung ungeklärt gewesen sei, welche Voraussetzungen zur Erfüllung des Tatbestands an eine Abwendungserklärung zu stellen seien. Vorliegend hätten keine Unsicherheiten über die rechtlichen Anforderungen der Abwendungserklärung bestanden.

46
Die Beklagte beantragt,

47
die Klage abzuweisen.

48
Sie führt zu Begründung aus, die Abwendungsvereinbarung sei ein öffentlich-rechtlicher Vertrag. Die Aufteilung der Vereinbarung in drei Teile stelle eine unnatürliche Aufspaltung dar. Insbesondere die Abwendungserklärung Seite 1-6 und die Vereinbarung auf Seite 7 seien einheitlich zu betrachten und zu beurteilen. Für eine solche Gesamtbetrachtung sprächen äußere Gestalt und Wortlaut der Vereinbarung. Dem Kläger sei das gesamte Dokument zugeleitet worden. Ausgehend von dieser Gesamtbetrachtung sei die Abwendungserklärung als Angebot zu verstehen, welches durch die Beklagte angenommen worden sei. Das insofern relevante Austauschverhältnis bestehe in der Abgabe der Verpflichtungserklärung im Bewusstsein der rechtlichen Unsicherheit im Gegenzug zu der raschen Verfahrensbeendigung und unverzüglichen Ausstellung des Negativzeugnisses nach § 28 Abs. 1 Satz 3 BauGB ohne Abschluss der Prüfung im Hinblick auf das Bestehen des Vorkaufsrechts. Für die rechtliche Einordnung einer Vereinbarung sei nicht nur deren Bezeichnung maßgeblich, sondern stets der Gesamtkontext in den Blick zu nehmen. Zudem enthielten auch die Seiten 1-6 des Dokuments die Bezeichnung als Vertrag, so zum Beispiel unter Ziffer VII Abs. 1, Ziffer VIII sowie Ziffer XI Abs. 2. Die Abwendungserklärung sei weiterhin gültig, da diese gerade im Bewusstsein der Unsicherheit über das Vorliegen der Voraussetzungen der Abwendungserklärung abgeschlossen worden sei. Der Einwand, dass kein Vorkaufsrecht bestünde, sei wirksam ausgeschlossen worden. Art. 59 Abs. 2 Nr. 4 BayVwVfG sei auf die vorliegende Abwendungsvereinbarung nicht anwendbar, da es sich hierbei um einen Vergleichsvertrag handele. Die Vereinbarung vom 24. August 2021 sei geschlossen worden, um die zwischen den Beteiligten bestehende Ungewissheit über die Reichweite des Ausschlussgrundes nach § 26 Nr. 4 BauGB im Wege des gegenseitigen Nachgebens zu beseitigen. Hiervon zu unterscheiden sei die Frage, ob der Beklagten dem Grunde nach ein Vorkaufsrecht an dem Grundstück zustand. Dies sei unzweifelhaft der Fall gewesen, da das Grundstück im räumlichen Geltungsbereich der Satzung … läge. Hierauf beziehe sich die Formulierung vor bzw. in der Präambel auf Seite 1 der Vereinbarung. Die Darstellung des Klägers widerspreche zudem den Vereinbarungen auf Seite 7 der Abwendungsvereinbarung. Die Beklagte habe auf die weitere Prüfung der Voraussetzungen der Ausübung des Vorkaufsrechts verzichtet und im Interesse der raschen Verfahrensbeendigung in die zügige Erteilung des Negativzeugnisses eingewilligt. Entgegen dem klägerischen Vorbringen sei die Abwendungsvereinbarung auch nicht aufgrund von Art. 62 Satz 2 BayVwVfG i.V.m. §§ 305 ff. BGB unwirksam. Die Formulierung auf Seite 7 der Vereinbarung stelle schon keinen Klageverzicht im Sinne des § 309 Nr. 14 BGB dar, sondern bringe lediglich die Natur des Vergleichsvertrags zum Ausdruck und nehme dem Kläger im Rahmen einer etwaigen Klage nur den Einwand des Nichtbestehens des Vorkaufsrechts. Eine Nichtigkeit folge auch nicht aus einem Verstoß gegen das Übermaßverbot, Art. 62 Satz 2 BayVwVfG i.V.m. § 242 BGB. Die streitgegenständliche Abwendungsvereinbarung sei zur Vermeidung der Klärung geschlossen worden. Die Klagepartei behaupte eine arglistige Täuschung, ohne den dazugehörigen Sachverhalt zu schildern oder einen Anfechtungsgrund substantiiert darzulegen. Es bestehe auch kein Recht zur Kündigung nach Art. 60 BayVwVfG. Die zum Zeitpunkt des Vertrages gegebene, rechtliche Ungewissheit im Hinblick auf die Reichweite des

Ausschlussgrundes sei zum Bezugspunkt und zum Inhalt der Abwendungsvereinbarung gemacht worden. Es habe sich ein bei Vertragsschluss bekanntes Risiko infolge des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts zulasten des Klägers verwirklicht. Auch ein Festhalten am Vertrag sei dem Kläger zumutbar. Für die Annahme der Unzumutbarkeit genüge gerade nicht, dass sich ein für die Vertragspartei bewusst eingegangenes Vertragsrisiko realisiere.

49
Das Gericht hat am 5. Februar 2024 zur Sache mündlich verhandelt. Insoweit wird auf das Protokoll verwiesen.

50
Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes, vor allem des umfangreichen schriftsätzlichen Vorbringens, wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und die vorgelegten Behörden Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

51
Die Klage bleibt in der Sache ohne Erfolg.

52
1. Die Klage ist zulässig. Statthaft ist die Feststellungsklage nach § 43 Abs. 1 VwGO. Gem. § 43 Abs. 1 VwGO kann die Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses oder die Nichtigkeit eines Verwaltungsakts begehrt werden, wenn der Kläger ein berechtigtes Interesse an der baldigen Feststellung hat.

53
1.1. Die hier in Streit stehende Frage, ob die zwischen den Beteiligten geschlossene Abwendungserklärung/-vereinbarung weiterhin Rechtswirkung entfaltet, stellt im vorliegenden Einzelfall ein feststellungsfähiges Rechtsverhältnis dar.

54
Ein (feststellungsfähiges) Rechtsverhältnis im Sinne von § 43 Abs. 1 VwGO ist jede sich aus einem konkreten Sachverhalt aufgrund einer Norm des öffentlichen Rechts ergebende rechtliche Beziehung einer (natürlichen oder juristischen) Person zu einer Sache oder einer anderen Person (vgl. BVerwG, U.v. 8.6.1962 – VII C 78.61 – BayVBl. 1962, 381; U.v. 23.1.1992 – 3 C 50.89 – juris Rn. 29; U.v. 28.1.2010 – 8 C 19.09 – juris Rn. 24 m.w.N.; U.v. 28.5.2014 – 6 A 1.13 – juris Rn. 20 m.w.N.). Ein Rechtsverhältnis in diesem Sinne kann auch durch den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags entstehen, mit dem regelmäßig ein ganzes Bündel von Rechten und Pflichten begründet wird (vgl. Happ, in: Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 43 Rn. 17, 20, 36). Gegenstand der Feststellungsklage kann allerdings nur ein streitiges konkretes Rechtsverhältnis sein, aus dem heraus sich eine Seite berühmt, ein bestimmtes Tun oder Unterlassen von der anderen Seite verlangen zu können (BVerwG, U.v. 28.1.2010 – 8 C 19/09 – juris Rn. 24 m.w.N.). Es müssen sich also aus dieser Rechtsbeziehung heraus bestimmte Rechtsfolgen ergeben können, was wiederum die Anwendung von bestimmten Normen auf den konkreten Sachverhalt voraussetzt (BVerwG, U.v. 23.1.1992 – 3 C 50.89 – juris Rn. 30 f.). Nicht statthaft ist die Feststellungsklage, wenn mit ihr lediglich die Klärung einer abstrakten Rechtsfrage begehrt wird. Erforderlich ist, dass sich das Feststellungsbegehren auf einen hinreichend bestimmten, bereits überschaubaren, das heißt nicht nur gedachten und als möglich vorgestellten Sachverhalt bezogen ist (Möstl in Posser/Wolff/Decker, BeckOK VwGO, Stand: Juli 2023, § 43 Rn. 5, VG München, U.v. 7.12.2020 – M 8 K 19.2593 – juris Rn. 57 m.w.N.).

55
Die von den Parteien am 1. August 2021 bzw. 24. August 2021 unterschriebene Vereinbarung begründet ein bzw. mehrere Rechtsverhältnisse. Diese sind zwischen den Parteien streitig und auch hinreichend konkret. Zwischen dem Kläger und der Beklagten steht spätestens seit dem Schreiben des Klägers vom 17. November 2022, in dem insbesondere die Kündigung der Abwendungserklärung erklärt wurde, in Streit, ob diese weiterhin verbindlich ist. Wie der Antrag des Klägers auf Aufteilung des Anwesens in Wohnungseigentum nach § 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 6 BauGB zeigt, sieht sich der Kläger an die Verpflichtungen nicht mehr gebunden. Die Antwort der Beklagten vom 19. Dezember 2022 und der Bescheid vom 2. Februar 2023 verdeutlichen, dass die Beklagte an der geschlossenen Vereinbarung

festhält und insbesondere der Auffassung ist, dass die Abwendungserklärung/-vereinbarung des Klägers der beantragten Aufteilung in Wohnungseigentum entgegensteht.

56
1.2. Auch das erforderliche Feststellungsinteresse liegt vor.

57
Ein Feststellungsinteresse i.S.d. § 43 Abs. 1 VwGO stellt jedes als schutzwürdig anzuerkennende Interesse rechtlicher, wirtschaftlicher oder ideeller Art dar (vgl. BVerwG, U.v. 30.7.1990 – 7 B 71.90 – juris Rn. 4). Entscheidend ist, dass die gerichtliche Feststellung geeignet erscheint, die Rechtsposition des jeweiligen Klägers in den genannten Bereichen zu verbessern (vgl. stRspr BVerwG, U.v. 6.2.1986 – 5 C 40.84 – juris Rn. 28; U.v. 25.10.2017 – 6 C 46.16 – juris Rn. 20; B.v. 20.12.2017 – 6 B 14.17 – juris Rn. 13).

58
Zwar fehlt ein Feststellungsinteresse, wenn Verträge unabhängig vom Bestehen konkreter Streitigkeiten um konkrete Vertragspflichten abstrakt und vorab, vorsorglich zur Prävention konkreter Auseinandersetzungen, auf ihre Wirksamkeit hin überprüft werden sollen (vgl. VG München, U.v. 7.12.2020 – M 8 K 19.2593 – juris Rn. 73). Ein solcher Fall liegt hier jedoch nicht vor. Denn im Fall des Streits um die Wirksamkeit einer Vertragskündigung besteht für eine Klage auf Feststellung des Bestehens- bzw. Nichtbestehens eines vertraglichen Verhältnisses ein berechtigtes Feststellungsinteresse (vgl. BayVGH, U.v. 15.3.2019 – 22 A 16.40010, 22 A 17.40003 – juris Rn. 10 f.; so auch VG München, U.v. 7.12.2020 – M 8 K 19.2593 – juris Rn. 77). Eine bloß anlasslose Vertragsüberprüfung liegt hier nicht vor.

59
Die Feststellungsklage ist vorliegend auch nicht subsidiär, vgl. § 43 Abs. 2 VwGO. Die Feststellungsklage führt – anders als eine Leistungsklage der Beklagten zur Durchsetzung der in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag vereinbarten und bewirkten Vertragsstrafe – zur Klärung der Gesamtsituation. Der durch die Feststellungsklage gebotene Rechtsschutz geht in Effektivität und Reichweite über eine solche Leistungsklage hinaus (vgl. VG Düsseldorf, U.v. 16.6.2008 – 5 K 2746/08 – BeckRS 2008, 39407). Dem Erfolg einer Klage auf Genehmigungserteilung nach § 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 6 BauGB steht die Abwendungsvereinbarung nicht entgegen (vgl. VG München, U.v. 30.1.2023 – M 8 K 21.2725 – juris), sodass hier auch keine inzidente Überprüfung der Abwendungserklärung/-vereinbarung erfolgen würde.

60
2. Die Klage ist jedoch unbegründet, sie bleibt sowohl im Haupt- als auch im Hilfsantrag ohne Erfolg.

61
2.1. Der Hauptantrag ist sowohl in Ziff. I.1 als auch Ziff. I.2 unbegründet, da die „Erklärung zur Abwendung des gesetzlichen Vorkaufsrechts“ vom 24. August 2021 (Seite 1 bis 7) einen öffentlich-rechtlicher Vertrag darstellt. Der von der Klagepartei vertretenen Auffassung, dass es sich bei der Seite 1 – 6 um eine einseitige Abwendungserklärung des Klägers handele und bei Seite 7 um eine „Zusatzvereinbarung“ zu dieser Abwendungserklärung, folgt das Gericht nicht.

62
Der Kläger und die Beklagte haben einen öffentlich-rechtlichen Vertrag i.S.d. Art. 54 Abs. 2 BayVwVfG abgeschlossen. Die von dem Kläger mit Rechtsbindungswillen abgegebene Erklärung stellt nicht nur eine einseitige, empfangsbedürftige Willenserklärung in Sinne der Ausübung eines Gestaltungsrechts des § 27 Abs. 1 Satz 1 BauGB dar.

63
Das Zustandekommen eines Vertrags setzt das Vorliegen zweier korrespondierender Willenserklärungen voraus, die mit Rechtsbindungswillens auf die Herbeiführung eines bestimmten Erfolgs gerichtet sind (Art. 62 Satz 2 BayVwVfG i.V.m. §§ 145 ff. BGB). Der Käufer hat unter den Voraussetzungen des § 27 Abs. 1 Satz 1 BauGB zwar grundsätzlich das subjektiv-öffentliche Recht, das Vorkaufsrecht der Gemeinde abzuwenden, das damit von Gesetzes wegen keiner Zustimmung oder Annahme der Gemeinde bedarf. Dem steht jedoch nicht entgegen und ist gängige Praxis, dass der Käufer, statt dieses Gestaltungsrecht auszuüben, eine beidseitig verpflichtende Abwendungsvereinbarung mit der Gemeinde schließt (Stock in Ernst/Zinkahn/Krautzberger, Baugesetzbuch, Stand: August 2023, § 27 Rn. 60).

64

Die von der Klagepartei vorgenommene Aufteilung in eine einseitige Erklärung (S. 1-6) und eine „Zusatzvereinbarung“ (S. 7) stellt bei Betrachtung der Gesamtumstände eine nicht gerechtfertigte Aufspaltung eines Gesamtvorgangs dar. Schon nach der äußerlichen Erscheinung des Dokuments handelt es sich um eine zusammenhängende Erklärung. Auf Seite 7 wird Bezug auf die Regelungen und Verpflichtungen der Seiten 1 bis 6 genommen. Hier wird zunächst konsentiert, dass die „Erklärung zur Abwendung des gesetzlichen Vorkaufsrechts“ in dem Bewusstsein abgegeben werde, dass die Prüfung des Vorkaufsrechts noch nicht abgeschlossen sei. Auf Seite 7 erklärt die Beklagte die vorstehende Verpflichtungserklärung anzunehmen. Seite 7 dieser Vereinbarung stellt ersichtlich die „Schluss-/Abschlusserklärung“ der zuvor vereinbarten Bedingungen dar.

65
Die vom Kläger unterschriebene Erklärung ist nach Auslegung nach dem objektiven Empfängerhorizont (vgl. Art. 62 Satz 2 BayVwVfG i.V.m. §§ 133, 157 BGB) auf den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags gerichtet. Ein einseitiges Rechtsgeschäft läge nur dann vor, wenn der Kläger die Rechtsfolgen unabhängig vom Willen der Beklagten herbeiführen möchte. Auf Seite 7 der Erklärung ist ausdrücklich von der Annahme der vom Kläger vorstehenden Verpflichtungserklärung durch die Beklagte die Rede. Zudem verpflichtete sich auch die Beklagte im Rahmen eines gegenseitigen Nachgebens, die Prüfung des Vorkaufsrechts zu beenden und ein Negativzeugnis auszustellen. Dies hatte für den Kläger den Vorteil, dass durch die Vereinbarung Rechtssicherheit geschaffen wird, d.h. dass er nicht befürchten musste, dass die einseitige Abgabe der Abwendungserklärung i.S.d. § 27 Abs. 1 Satz 1 BauGB nicht akzeptiert und trotzdem das Vorkaufsrecht ausgeübt wird. Auch aus Sicht des Klägers konnten die Verpflichtungen, denen er sich unterworfen hat, nicht als Inhalt einer Abwendungserklärung angesehen werden. So wird unter VI. vereinbart, dass es sich bei den Verpflichtungen um Regelungen handelt, die i.S.d. § 328 BGB zu Gunsten der Mieter-/innen gelten und direkte Forderungsrechte gegenüber dem Käufer begründen. Ein Vertrag zugunsten Dritter i.S.d. § 328 BGB kann jedoch, wie das Wort schon sagt, nur zweiseitig geschlossen werden, weswegen auch auf Seite 7 abschließend die Annahme des Vertrags erforderlich ist. Gleiches gilt für die Vertragsstrafe, auch diese muss einvernehmlich vereinbart werden (vgl. VG Freiburg, U.v. 14.8.2020 – 5 K 6205/18 – BeckRS 2020, 30225 Rn. 28).

66
2.2. Auch der Hilfsantrag In Ziff. II bleibt in der Sache ohne Erfolg. Der streitgegenständliche öffentlich-rechtliche Vertrag ist nicht unwirksam. Es liegen weder Unwirksamkeitsgründe nach Art. 59 Abs. 1, 2 oder Art. 62 Satz 2 BayVwVfG i.V.m. zivilrechtlichen Vorschriften vor noch wurde der Vertrag wirksam nach Art. 60 Abs. 1 BayVwVfG gekündigt.

67
2.2.1. Der Vertrag ist nicht nach Art. 59 Abs. 2 BayVwVfG nichtig.

68
Der hier vorliegende subordinationsrechtliche Vertrag stellt einen Vergleichsvertrag mit Austauschelementen dar (so auch in VG München, U.v. 4.8.2008 – M 8 K 06.3960 – BeckRS 2008, 45889; VG Berlin, U.v. 9.5.2023 – 13 K 255/22 – juris und B.v. 9.9.2022 – VG 19 L 112/22 – juris sowie nachfolgend OVG Berlin-Bbg, B.v. 11.11.2023 – OVG 2 S 56/22 – juris).

69
2.2.1.1 Die Voraussetzungen des Art. 55 BayVwVfG liegen vor. Der Vertrag ist daher nicht nach Art. 59 Abs. 2 Nr. 3 BayVwVfG nichtig. Ein Vergleichsvertrag liegt vor, wenn eine bei verständiger Würdigung des Sachverhalts oder der Rechtslage bestehende Ungewissheit durch gegenseitiges Nachgeben beseitigt wird.

70
Zwischen den Parteien bestand im Hinblick auf das Bestehen des Vorkaufsrechts und des Inhalts der Abwendungserklärung nach § 27 Abs. 1 BauGB Ungewissheit. Diese Ungewissheit sollte durch die streitgegenständliche Vereinbarung im Wege des gegenseitigen Nachgebens beseitigt werden.

71
Eine Ungewissheit i.S.d. Art. 55 BayVwVfG liegt vor, wenn bei der Behörde und dem Bürger Zweifel über die Sach- oder Rechtslage bestehen. Aus der Formulierung „bei verständiger Würdigung“ folgt, dass es bei der Beurteilung der Sach- und Rechtslage nicht nur auf die subjektive Kenntnis der Beteiligten ankommt, sondern auch darauf, ob ein objektiver Betrachter Zweifel im Hinblick auf den Sachverhalt oder die

Rechtslage zur Zeit des Vertragsschlusses gehabt hätte (Spieth in Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, Stand: Oktober 2023, § 55 Rn. 35). Dabei sind dem objektiven Betrachter die im allgemeinen zu erwartenden Sach- und Fachkenntnisse der jeweiligen Vertragspartner zu unterstellen, wozu auch deren tatsächlich verfügbares Wissen zu zählen ist (vgl. BayVGH, U.v. 29.7.1987 – 23 B 86.02281 – NvWZ 1989, 167).

72
Zwischen dem Kläger und der Beklagten war im Zeitpunkt des Vertragsschlusses subjektiv und auch bei verständiger Würdigung der Rechtslage das Bestehen des Vorkaufsrechts ungewiss. Worüber (wohl) keine Zweifel bestanden war der Umstand, dass das Grundstück im Geltungsbereich der Erhaltungssatzung „…“ lag, und der Beklagtem dem Grunde nach – und hierauf bezog sich bei verständiger Auslegung in dem hier zu entscheidenden Einzelfall auch die Präambel des streitgegenständlichen Vertrags – ein Vorkaufsrecht am Grundstück nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BauGB zustand (so auch in einem vergleichbaren Fall: VG Berlin, U.v. 9.5.2023 – 13 K 255/22 – juris). Ungewiss war jedoch, ob das Vorkaufsrecht nach § 26 Nr. 4 BauGB ausgeschlossen war, weil das Grundstück entsprechend den Zielen und Zwecken der städtebaulichen Maßnahme bebaut und genutzt wurde und eine auf ihm errichtete bauliche Anlage keine Missstände oder Mängel im Sinne des § 177 Absatz 2 und 3 Satz 1 BauGB aufwies. Auf Seite 7 der Erklärung zur Abwendung des gesetzlichen Vorkaufsrechts bestätigte der Kläger mit seiner Unterschrift, die Erklärung in dem Bewusstsein abzugeben, dass die Prüfung des Vorkaufsrechts durch die Beklagte noch nicht abgeschlossen ist. Die Unterzeichnung diene der raschen Verfahrensbeendigung. Gegen die Abwendungserklärung könne daher nicht vorgebracht werden, dass die Voraussetzungen der Ausübung nicht vorgelegen hätten. Der Einwand des Klägers, er hätte eine solch einschränkende Erklärung nicht abgegeben, wenn er nicht von dem Bestehen des Vorkaufsrechts ausgegangen wäre, ist daher nicht schlüssig.

73
Auch der Hinweis in der mündlichen Verhandlung, wonach der Verkäufer der Beklagten schon am 25. Januar 2021 über den notariellen Kaufvertrag am 19. Januar 2021 informiert hätte und daher die Frist nach § 28 Abs. 2 Satz 1 BauGB abgelaufen gewesen wäre, sodass ein etwaig bestehendes Vorkaufsrecht ohnehin nicht mehr hätte ausgeübt werden können, ändert an der Annahme, dass zwischen den Parteien Ungewissheit über das Bestehen des Vorkaufsrechts bestand, nichts. Wenn der Kläger Gewissheit über seine Rechtsposition gehabt hätte, hätte er keine Abwendungserklärung abgegeben und auf den Bescheid zur Ausübung des Vorkaufsrechts gewartet und gegen diesen Rechtsmittel eingelegt. Wie sich auch aus dem Anschreiben der Beklagten am 8. Februar 2021 ergibt, wurde der Kläger über die (damals geltende) zweimonatige Ausübungsfrist informiert. Ob diese Anzeige die Frist nach § 28 Abs. 2 Satz 1 BauGB auslöst, obwohl zu diesem Zeitpunkt die Beklagte bzgl. eines Miteigentumsanteils von 2/3 ihr Vorkaufsrecht hinsichtlich des streitgegenständlichen Anwesens ausgeübt hatte und dieser Bescheid noch nicht widerrufen war, kann damit dahinstehen. Vielmehr begründet dieser Sachverhalt eine weitere Ungewissheit, mit der die Parteien konfrontiert waren.

74
Bei der Annahme, dass zwischen den Parteien das Bestehen des Vorkaufsrechts ungewiss war, kommt es vorliegend nicht entscheidungserheblich auf die zwischen den Parteien aufgeworfene Frage an, ob auch Ungewissheit über die Auslegung des § 26 Nr. 4 BauGB bestanden hat. Im Zeitpunkt des Vertragsschlusses war höchstrichterlich ungeklärt und in der Literatur umstritten, ob bei der Prüfung des Ausschlussgrundes nach § 26 Nr. 4 Alt. 2 BauGB zukünftige Entwicklungsabsichten des Käufers zu berücksichtigen sind (vgl. bspw. OVG Berlin-Bbg, U.v. 22.10.2019 – 10 B 9.18 – juris, das die Revision im Urteil zuließ VG München, U.v. 7.12.2020 – M 8 K 19.5422 – BeckRS 2020, 46263 Rn. 63 m.w.N.; ausführlich: VG Berlin, U.v. 9.5.2023 – 13 K 255/22 – juris Rn. 25 ff.).

75
Bei Berücksichtigung aller Umstände war zwischen den Parteien zudem der Inhalt einer ggf. abzugebenden Abwendungserklärung, die das Vorkaufsrecht gem. § 27 Abs. 1 BauGB ausschließt, unklar. Gerade diese Ungewissheit sollte durch die Abwendungsvereinbarung beseitigt werden. Nach § 27 Abs. 1 Satz 1 BauGB kann der Käufer die Ausübung des Vorkaufsrechts abwenden, wenn die Verwendung des Grundstücks nach den baurechtlichen Vorschriften oder den Zielen und Zwecken der städtebaulichen Maßnahme bestimmt oder mit ausreichender Sicherheit bestimmbar ist, der Käufer in der Lage ist, das Grundstück binnen angemessener Frist dementsprechend zu nutzen. Zu welchen Maßnahmen sich der Käufer

vorliegend verpflichten musste, konnte er bei verständiger Würdigung nicht sicher wissen, da die Frage welche Art der Verwendung des Grundstücks geboten ist nicht ohne weiteres aus den Bestimmungen der Erhaltungssatzung abgeleitet werden kann (vgl. zu dieser Problematik: VG München, U.v. 7.12.2020 – M 8 K 19.5422 – juris).

76
Auch ein wechselseitiges Nachgeben des Klägers und der Beklagten i.S.d. Art. 55 Abs. 1 BayVwVfG liegt vor. Die Beklagte hat zugunsten des Klägers auf die weitere Prüfung des Bestehens des Vorkaufsrechts verzichtet und dem Kläger eine gesicherte Rechtsposition gewährt, indem sie die Verpflichtungen der Abwendungsvereinbarung als ausreichend für eine Abwendung nach § 27 Abs. 1 BauGB anerkannt hat. Der Kläger hat sich zu Beschränkungen der Nutzungen des streitgegenständlichen Anwesens verpflichtet. Dieses wechselseitige Nachgeben bezog sich auf die Beseitigung der rechtlichen Ungewissheit. Sowohl die Ausübung des Vorkaufsrechts als auch der Inhalt einer möglichen Abwendungserklärung sind darauf gerichtet, dass das Grundstück entsprechend den Zielen und Zwecken der Erhaltungssatzung genutzt wird.

77
Auch die Ermessenausübung der Beklagten i.S.d. Art. 55 BayVwVfG ist nicht zu beanstanden.

78
Die Abwendungsvereinbarung trägt den gegenseitigen Interessen beider Parteien im Hinblick auf die bestehende Ungewissheit Rechnung. Die Vereinbarung sollte einen Ausgleich zwischen den Interessen der Parteien herstellen. Der Verkauf des Grundstücks und die ggf. bestehenden Verwertungsinteressen des neuen Eigentümers stellten eine Gefährdung der Ziele und Zwecke der Erhaltungssatzung dar. Zugleich war ungewiss, ob ein Vorkaufsrecht der Beklagten bestand. Auf Seiten des Klägers brachte die Vereinbarung eine Verfahrensbeschleunigung und Rechtssicherheit, die in der Situation des Kaufenden von besonderem Interesse ist. Angesichts der Umstände bestand ein Interesse daran, eine für beide Seiten verträgliche Regelung zu treffen. Auch wenn man unterstellt, dass das Grundstück bei Vertragsabschluss nach den Zielen und Zwecken der Erhaltungssatzung bebaut und genutzt wurde sowie bauliche Mängel i.S.d. § 177 BauGB nicht vorlagen und damit kein Vorkaufsrecht bestand – was bis heute unklar ist, da die Prüfung nicht abgeschlossen wurde – würde dies nur die Verwirklichung des Risikos darstellen, das der Kläger durch den Abschluss des Vertrags eingegangen ist. Durch den Vertragsschluss hat der Kläger akzeptiert, dass ggf. kein Vorkaufsrecht der Beklagten besteht.

79
2.2.1.2. Die Vereinbarung verstößt auch nicht gegen Art. 59 Abs. 2 Nr. 4, Art. 56 BayVwVfG.

80
Es spricht viel dafür, dass Art. 59 Abs. 2 Nr. 4 BayVwVfG auf den streitgegenständlichen Vertrag nicht anwendbar ist (vgl. VG Berlin, U.v. 9.5.2023 – 13 K 255/22 – juris Rn. 22; B.v. 9.9.2022 – VG 19 L 112/22 – juris Rn. 29). Zwar beinhaltet die Vereinbarung wechselseitige Verpflichtungen der Parteien und damit Elemente eines Austauschvertrags i.S.d. Art. 56 BayVwVfG. So wird auf Seiten der Beklagten die Prüfung des Vorkaufsrechts beendet (und hiermit auf eine ggf. mögliche Ausübung verzichtet) und hierdurch nicht nur das Verfahren für den Kläger beschleunigt, sondern auch Rechtssicherheit herbeigeführt. Im Schwerpunkt handelt es sich jedoch um einen Vergleichsvertrag i.S.d. Art. 55 BayVwVfG (vgl. oben).

81
Selbst wenn man Art. 59 Abs. 2 Nr. 4 BayVwVfG für anwendbar hält, liegen Nichtigkeitsgründe nach Art. 59 Abs. 2 Nr. 4 BayVwVfG nicht vor.

82
Ein öffentlich-rechtlicher Vertrag, der sowohl als Austausch- als auch Vergleichsvertrag zu charakterisieren ist, kann nach strittiger Auffassung sowohl an den Anforderungen des Art. 55 als auch Art. 56 BayVwVfG gemessen werden (vgl. Brüning/Bosesky in Mann/Sennekamp/Uechtritz, Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Auflage 2019, § 56 Rn. 27; Spieth in Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, Stand: Oktober 2023, § 56 Rn. 35; VG Berlin, U.v. 9.5.2023 – 13 K 255/22 – juris Rn. 45). Die Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen des Art. 56 BayVwVfG müssen aber unter dem Vorbehalt der Besonderheiten des Vergleichsvertrags, also der bestehenden Ungewissheit, beurteilt werden. Hier ist entscheidend zu beachten, dass der Vergleichsvertrag nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts das „Privileg der gesteigerten Unempfindlichkeit gegenüber Gesetzesverletzungen“ genießt (BVerwG, U.v. 14.11.1975 – IV C 84.73 – BVerwGE 49, 359-

365). Die Angemessenheit der Gegenleistung ist im Hinblick auf den vergleichsweise zugrunde gelegten Sachverhalt zu beurteilen; bei Rechtsunsicherheit kann nicht von einem Anspruch des Bürgers ausgegangen werden (Spieth in Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, Stand: Oktober 2023, § 56 Rn. 35 m.w.N.).

83
Soweit man Art. 59 Abs. 2 Nr. 4 BayVwVfG für anwendbar hält, wäre die Vorschrift bei Zugrundelegung obiger Grundsätze nicht verletzt. Vor dem Hintergrund der bestehenden Ungewissheit erscheinen die erbrachten Leistungen angemessen. Die Verpflichtungen des Klägers stehen allesamt in sachlichem Zusammenhang mit den Zielen der Erhaltungssatzung (Art. 56 Abs. 1 Satz 2 BayVwVfG). Wie die Kammer bereits entschieden hat, sind insbesondere die Vereinbarungen von Mietobergrenzen, die Neuvermietung an Mieter-/innen, die gewisse Einkommensgrenzen nicht überschreiten (vgl. VG München, U.v. 7.12.2020 – M 8 K 19.5422 – juris) sowie die Rechtsnachfolgeregelung (vgl. hierzu VG Berlin, B.v. 25.11.2021 – 13 K 201/19 – juris Rn. 15) in Abwendungsvereinbarungen zulässig.

84
Art. 56 Abs. 2 BayVwVfG kann keine Anwendung finden, da nicht davon ausgegangen werden kann, dass ein Anspruch des Klägers auf Erteilung des Negativzeugnisses bestand (vgl. auch: Siegel in Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 10. Auflage 2022, § 56 Rn. 13; Brüning in Mann/Sennekamp/Uechtritz, Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Auflage 2019, § 56 Rn. 27.). Hierin lag, wie die Parteien mit ihrer Unterschrift bestätigten, die bestehende Ungewissheit.

85
2.2.2. Der streitgegenständliche Vertrag ist auch nicht nach Art. 59 Abs. 1 BayVwVfG oder Art. 62 Satz 2 BayVwVfG i.V.m. zivilrechtlichen Vorschriften unwirksam.

86
2.2.2.1 Eine Nichtigkeit ergibt sich insbesondere nicht aus Art. 59 Abs. 1 BayVwVfG i.V.m. § 779 Abs. 1 BGB. Hiernach ist ein Vertrag, durch den der Streit oder die Ungewissheit der Parteien über ein Rechtsverhältnis im Wege gegenseitigen Nachgebens beseitigt wird, unwirksam, wenn der nach dem Inhalt des Vertrags als feststehend zugrunde gelegte Sachverhalt der Wirklichkeit nicht entspricht und der Streit oder die Ungewissheit bei Kenntnis der Sachlage nicht entstanden sein würde. § 779 BGB beinhaltet einen gesetzlich geregelten Sonderfall des (anfänglichen) Fehlens der Geschäftsgrundlage (vgl. BayVGH, U.v. 21.12.1999 – 20 B 96.2509 – NVwZ 2000, 1310). Es kann offen bleiben, ob die Vorschrift nur bei einer Vorstellung von Tatsachen oder auch bei Rechtsirrtümern Anwendung findet (vgl. bspw. BGH, U.v. 25.6.1971 – V ZR 54/69 – BGHZ 56, 298-300; U.v. 20.3.2013 – XII ZR 72/11 – juris Rn. 17). Denn die Norm ist – auch wenn man Rechtsirrtümer hierunter fassen würde – vorliegend nicht verletzt, da der Kläger und die Beklagte das Bestehen des Vorkaufsrechts als ungewiss angesehen haben. Fehlvorstellungen vom zugrunde gelegten Sachverhalt sind nicht feststellbar oder substantiiert dargelegt.

87
2.2.2.2 Eine Unwirksamkeit ergibt sich auch nicht aus Art. 62 Satz 2 BayVwVfG i.V.m. §§ 307 ff. BGB.

88
Gegen die vereinbarte Vertragsstrafe bestehen keine rechtlichen Bedenken. Die Vereinbarung einer Vertragsstrafe in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag ist über Art. 62 Satz 2 BayVwVfG grundsätzlich zulässig (vgl. BVerwG, U.v. 6.3.1986 – 2 C 41/85 – juris). Die Regelung des § 309 Nr. 6 BGB ist hier nicht einschlägig, da der Kläger nicht für den Fall der Nichtabnahme oder verspäteten Annahme, des Zahlungsverzugs oder für den Fall, dass er sich vom Vertrag löst, eine Vertragsstrafe bewirken muss, sodass es keiner Entscheidung bedarf, ob die Vorschrift anwendbar ist. Die Vertragsstrafe ist auch verhältnismäßig. Die Vertragsstrafe dient zulässigerweise dazu, den Kläger zur Einhaltung der Verpflichtungen, die auf den Schutz der Zwecke der Erhaltungssatzung gerichtet sind, anzuhalten (vgl. BVerwG, U.v. 6.3.1986 – 2 V 41/85 – NJW 1986, 2589). Die Festlegung einer Höchstgrenze wird dem Bestimmtheitsgebot gerecht (VG München, U.v. 4.8.2008 – M 8 K 06.3960 – juris Rn. 49).

89
Der streitgegenständliche Vertrag verletzt auch im Übrigen nicht Art. 62 Satz 2 BayVwVfG i.V.m. §§ 307 ff. BGB. Der Vortrag der Klagepartei stützt sich auf die Unverhältnismäßigkeit von Leistung und Gegenleistung. Hier finden sich im speziell für den öffentlich-rechtlichen Vertrag geltenden Recht jedoch

Regelungen, die zumindest insoweit abschließend sind (vgl. Kämmerer, in Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, Stand: April 2023, § 62 Rn 26, BVerwG, U.v. 6.3.1986 – 2 C 41/85 – juris Rn. 28; SächsOVG, B.v. 11.3.2016 – 2 A 471/14 – juris Rn. 6; vgl. auch BayVGH, U.v. 21.12.1998 – 1 B 94.3288 – NvWZ 1999, 1008, wonach viel dafür spreche, dass neben § 11 BauGB eine Anwendung des damals geltenden AGB-Gesetz ausscheidet).

90
2.2.2.3 Der streitgegenständliche Vertrag wurde auch nicht nach Art. 62 Satz 2 BayVwVfG i.V.m. §§ 119 ff. BGB wirksam angefochten. Insoweit fehlt schon klägerischer Vortrag dazu, dass der Kläger bei Vertragsschluss einem Irrtum unterlegen ist. Dargelegt wurde auch nicht, dass die Anfechtung unverzüglich erklärt wurde. Auch wenn die Anfechtung grundsätzlich möglich ist, bedarf es insoweit einer wesentlichen Einschränkung, wenn die Anfechtung streitige oder ungewisse Punkte betrifft, die durch den Vergleich eine (abschließende) Regelung finden sollten (BayVGH, U.v. 21.12.1999 – 20 B 96.2509 – NVwZ 2000,1310). Für eine Anfechtung wegen arglistiger Täuschung gem. § 123 BGB fehlen jede Anhaltspunkte.

91
2.2.3. Die Abwendungsvereinbarung ist auch nicht durch schriftliche Kündigung des Klägers vom 17. November 2022 unwirksam geworden.

92
Nach Art. 60 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG kann eine Vertragspartei die Anpassung des Vertragsinhalts, sofern eine Anpassung nicht möglich ist oder einer Vertragspartei nicht zuzumuten, den Vertrag kündigen, wenn sich die Verhältnisse, die für die Festsetzung des Vertragsinhalts maßgebend gewesen sind, seit Abschluss des Vertrags so wesentlich geändert haben, dass einer Vertragspartei das Festhalten an der ursprünglichen vertraglichen Regelung nicht zuzumuten ist.

93
Eine wesentliche Änderung der Verhältnisse i. S.d. Art. 60 Abs. 1 BayVwVfG setzt voraus, dass nach Vertragsschluss tatsächliche Umstände oder rechtliche Bedingungen weggefallen sind, die die Vertragspartner zwar nicht zum Vertragsinhalt gemacht haben, deren Bestand sie jedoch als gemeinsame Grundlage des Vertrags angenommen haben. Vertragsgrundlage sind die bei Vertragsabschluss bestehenden gemeinsamen Vorstellungen der Vertragsparteien oder die für den Vertragspartner erkennbaren und von ihm nicht beanstandeten Vorstellungen der einen Vertragspartei von dem Vorhandensein oder dem künftigen Eintritt gewisser Umstände, sofern der Geschäftswille der Vertragsparteien auf dieser Vorstellung aufbaut. Wesentlich ist eine Änderung der Verhältnisse nur, wenn die Vertragsparteien bei Kenntnis dieser Änderung den Vertrag nicht oder jedenfalls nicht mit diesem Inhalt geschlossen hätten. Schließlich müssen die Folgen der nachträglichen Änderung den Risikorahmen überschreiten, den ein Vertragspartner nach Treu und Glauben hinzunehmen hat, weshalb ihm das Festhalten an der ursprünglichen vertraglichen Regelung nicht zumutbar ist (vgl. BVerwG, U.v. 18.7.2012 – 8 C 4/11 – NVwZ 2013, 209).

94
Dies zugrunde gelegt, besteht schon deshalb kein Kündigungsrecht, weil die hier vorgetragene Änderung der Rechtsprechung bzw. das Nichtbestehen des Vorkaufsrechts sich nicht auf die Verhältnisse, die für den Vertragsinhalt maßgebend waren, auswirken können. Wie bereits ausgeführt, war das Bestehen des Vorkaufsrechts nicht Grundlage des Vertrages. Die streitgegenständliche Vereinbarung diente vielmehr zur Beseitigung der rechtlichen Ungewissheit über das Bestehen des Vorkaufsrechts der Beklagten und den Inhalt einer möglichen Abwendungserklärung. Diese Ungewissheit wurde zur Grundlage der Vereinbarung. Die Parteien haben das Bestehen des Vorkaufsrechts nicht – wie die Klagepartei vorträgt – fraglos vorausgesetzt. Die Abwendungsvereinbarung ist das Produkt einer für beide Parteien annehmbaren Regelung, die im Hinblick auf die unklare Rechtslage abgeschlossen wurde (vgl. auch VG Berlin, U.v. 9.5.2023 – 13 K 255/22 – juris Rn. 72).

95
3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

96
Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. § 708 ff. ZPO.

97

Eine Zulassung der Berufung nach § 124a Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 124 Abs. 2 Nr. 3 und 4 VwGO kommt nicht in Betracht, da Zulassungsgründe gem. § 124 Abs. 2 Nr. 3 und 4 VwGO nicht vorliegen. Insbesondere hat die Rechtsache in Bezug auf die Wirksamkeit der Abwendungsvereinbarung keine grundsätzliche Bedeutung i.S.v. § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO, da diese von den Umständen des Einzelfalls abhängt.