VGH München, Urteil v. 14.10.2025 – 9 N 24.73

Titel:

Normenkontrollantrag gegen Vorkaufsrechtssatzung

Normenketten:

VwGO § 47
BGB § 464
BayGO Art. 49 Abs. 1 S. 1, Art. 49 Abs. 4
BauGB § 25 Abs. 1 S. 1 Nr. 2, § 28 Abs. 2

Leitsätze:

1. Eine durch eine Vorkaufsrechtssatzung zu sichernde städtebauliche Maßnahme wird erst iSv § 25 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB „in Betracht gezogen“, wenn ernsthafte Anhaltspunkte für die Absicht der Gemeinde vorhanden sind, dass sie bestimmte städtebauliche Maßnahmen ergreifen wird. (Rn. 25) (redaktioneller Leitsatz)
2. Ein ernsthaftes In-Betracht-Ziehen ist nicht anzunehmen, wenn den Entwicklungsvorstellungen überörtliche Ziele der Raumordnung entgegenstehen und eine Ausräumung dieses Hindernisses in absehbarer Zeit nicht erwartet werden kann. (Rn. 26) (redaktioneller Leitsatz)
3. Eine aufgrund § 25 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB erlassene Vorkaufsrechtssatzung ist rechtswidrig, wenn es eines gemeindlichen Grunderwerbs an den in den Geltungsbereich der Satzung einbezogenen Flächen nicht bedarf, um die mit der Planung beabsichtigte städtebauliche Entwicklung in der Weise zu sichern, dass die künftige Umsetzung der planerischen Ziele zumindest erleichtert wird. (Rn. 38) (redaktioneller Leitsatz)
4. Vom Sicherungszweck und daher von § 25 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB nicht abgedeckt ist es, ohne nähere Planungsvorstellungen zunächst einmal durch Begründung und anschließende Ausübung von Vorkaufsrechten über einen Zeitraum von vielen Jahren einen Grundstock an Flächen zu erwerben, um erst dann – nach Maßgabe des Umfangs und des Zuschnitts der gegebenenfalls tatsächlich erworbenen Grundstücke – die eigentliche Planung städtebaulicher Maßnahmen im Ansatz zu beginnen. (Rn. 39) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Normenkontrolle, Besonderes Vorkaufsrecht, Keine hinreichend konkreten informellen Planungen für städtebauliche Maßnahmen, Normenkontrollantrag, Vorkaufsrechtssatzung, Antragsbefugnis, städtebauliche Maßnahme, geordnete städtebauliche Entwicklung

Tenor

I. Auf den Normenkontrollantrag des Antragstellers zu 1 hin wird die Satzung der Antragsgegnerin über die Begründung eines besonderen Vorkaufsrechts vom 12. Dezember 2022, bekannt gemacht am 13. Januar 2023, für unwirksam erklärt.

II. Die Normenkontrollanträge der Antragsteller zu 2 und 3 werden abgelehnt.

III. Die Antragstellerin zu 2, der Antragsteller zu 3 und die Antragsgegnerin haben die Kosten des Verfahrens je zu 1/3 zu tragen.

IV. Die Kostenentscheidung ist gegen Sicherheitsleistung in Höhe des jeweils zu vollstreckenden Betrages vorläufig vollstreckbar.

V. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

1
Die Antragsteller wenden sich gegen die Vorkaufsrechtssatzung der Antragsgegnerin, die am 12. Dezember 2022 beschlossen und am 13. Januar 2023 ortsüblich bekannt gemacht wurde.

2
Der 55.855 m² große räumliche Geltungsbereich der Vorkaufsrechtssatzung umfasst die Grundstücke FlNrn. … … … … … … … … … … … … der Gemarkung …

3
Die Antragsteller machen geltend, mindestens einer von ihnen sei Erbe bzw. Testamentsvollstrecker der im August 2022 verstorbenen Eigentümerin der im Geltungsbereich der Vorkaufsrechtssatzung liegenden Grundstücke FlNrn. … … … … … der Gemarkung … und werde durch die Vorkaufsrechtssatzung in seinem Eigentumsrecht verletzt. Zwar habe das Nachlassgericht mit Schreiben vom 21. Dezember 2023 festgestellt, dass der Antragsteller zu 1 Alleinerbe sei, es sei aber ein Testament aufgetaucht, nach dem die Antragstellerin zu 2 als Alleinerbin und die Antragsteller zu 1 und 3 als Testamentsvollstrecker eingesetzt worden seien. Mit Schreiben vom 9. Mai 2025 teilte das Nachlassgericht mit, der Antragsteller zu 1 sei aufgrund des Erbvertrags vom 29. November 1995 Alleinerbe. Eine Abänderung habe zu Lebzeiten beider Eheleute nicht durch das Einzeltestament der Erblasserin vom 21. März 2022 erfolgen können. Mit Schreiben vom 6. August 2025 teilte das Nachlassgericht mit, das Nachlassverfahren ende mit der Feststellung, dass der Antragsteller zu 1 Alleinerbe sei. Diese Entscheidung sei unanfechtbar.

4
Am 12. Dezember 2022 beschloss der Gemeinderat der Antragsgegnerin einstimmig den Erlass der Satzung über die Begründung eines besonderen Vorkaufsrechts (Vorkaufsrechtssatzung). Danach werden von der Antragsgegnerin auf den von der Satzung betroffenen Flächen (§ 2 der Satzung) städtebauliche Maßnahmen in Betracht gezogen. Hierzu gehören insbesondere Maßnahmen für den Hochwasserschutz, die Schaffung von Flächen für Feuerwehr und Bauhof sowie die Ausweisung von Ausgleichsflächen (§ 1 der Satzung). Nach § 3 der Satzung steht der Antragsgegnerin im Geltungsbereich der Satzung ein besonderes Vorkaufsrecht nach § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB zu. Die Eigentümer der unter das Vorkaufsrecht nach dieser Satzung fallenden Grundstücke sind verpflichtet, der Antragsgegnerin den Abschluss eines Kaufvertrags über ihr Grundstück unverzüglich anzuzeigen. Die Satzung tritt am Tag nach ihrer öffentlichen Bekanntmachung in Kraft (§ 4 der Satzung). Zur Begründung der Vorkaufsrechtssatzung führt die Antragsgegnerin im Wesentlichen aus, gemäß ihrem integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzept (ISEK) seien Flächen für die Ausweisung von Hochwasserschutzmaßnahmen, für die Ausweisung von Ausgleichsflächen und für die Ausweisung einer Fläche für die Ansiedlung eines Bauhofs und einer Feuerwehr zu erwerben, um diese anschließend einer integrierten Entwicklung zuzuführen. In Konsequenz der Eignung der Flächen für eine Entwicklung gemäß den gemeindlichen Entwicklungszielen sollten die überwiegend nicht im Eigentum der Gemeinde stehenden Grundstücke für eine entsprechende zukünftige Entwicklung zur Verfügung stehen. Mit Erlass der Vorkaufsrechtssatzung wolle die Antragsgegnerin sicherstellen, dass die Flächen zukünftig tatsächlich entsprechend den Entwicklungszielen und der angestrebten Planung genutzt würden. Durch den Zugriff auf die Flächen im Vorkaufsfall könne die Antragsgegnerin die entsprechenden Flächen einer entwicklungszielkonformen Nutzung zuführen. Die Satzung diene der Sicherung der Vollzugsfähigkeit der städtebaulichen Rahmenplanung. Die Satzung wurde am 12. Dezember 2022 durch den ersten Bürgermeister der Antragsgegnerin ausgefertigt und am 13. Januar 2023 in den Nachrichten für die Verwaltungsgemeinschaft … mit amtlichen Bekanntmachungen der Mitgliedsgemeinden … und … bekannt gemacht.

5
Mit Schriftsatz ihrer Bevollmächtigten vom 15. Januar 2024 stellten die Antragsteller Normenkontrollantrag gegen die Vorkaufsrechtssatzung der Antragsgegnerin. Zur Begründung führen sie im Wesentlichen aus, die Satzung sei formell unwirksam, da nach ihrer Kenntnis zwei persönlich beteiligte Gemeinderatsmitglieder bei der Beratung mitgewirkt hätten. Auch verstoße die Satzung gegen den Bestimmtheitsgrundsatz, da die Antragsgegnerin nicht hinreichend konkret dargelegt habe, welche Ziele der städtebaulichen Entwicklung aus welchen Gründen auf den Vorkaufsgrundstücken in Betracht gezogen würden. Mit der Formulierung „insbesondere“ sei die Aufzählung in § 1 der Vorkaufsrechtssatzung nicht abschließend. Zudem lägen die Voraussetzungen des § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB nicht vor. Die Antragsgegnerin habe keine städtebaulichen Maßnahmen in Betracht gezogen, auch diene die Satzung nicht der Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung. Grundsätzlich solle der räumliche Geltungsbereich einer Vorkaufsrechtssatzung nicht über den Bereich hinausgehen, auf den sich die in Aussicht genommene Maßnahme erstrecke. Die Antragsgegnerin habe aber nicht einmal eine ungefähre Vorstellung davon, welche Maßnahmen sie ergreifen wolle und für welche Maßnahmen in welchem Umfang

welche Flächen benötigt würden. Die Geeignetheit der Flächen sei nicht geprüft worden. Hinsichtlich des Hochwasserschutzes seien keine konkreten Maßnahmen erkennbar, die die Antragsgegnerin in Betracht gezogen habe. Auf den Vorkaufsgrundstücken seien Hochwasserschutzmaßnahmen nicht erreichbar, da sie nicht im Überschwemmungsgebiet lägen und zu weit von Wasserläufen entfernt seien. Das ISEK stelle zwar die Bedeutung des Hochwasserschutzes dar, allerdings ohne die Vorkaufsgrundstücke als geeignet herauszuheben. Auch hinsichtlich des Flächenbedarfs für Feuerwehr und Bauhof lasse sich nicht erkennen, ob und inwieweit die Antragsgegnerin Maßnahmen auf den Vorkaufsgrundstücken in Betracht ziehe. Im ISEK werde diesbezüglich auf Innenentwicklung gesetzt, die Vorkaufsflächen lägen jedoch im bauplanungsrechtlichen Außenbereich und seien im Flächennutzungsplan als Flächen für die Landwirtschaft dargestellt. Einer etwaigen Ausweisung eines Baugebiets stehe laut Regionalplan das raumordnerische Ziel „Trenngrün“ zwischen … und … entgegen. Im Übrigen benötige die Antragsgegnerin keine Flächen im Außenbereich, da sie im Innenbereich über ein großes Grundstück verfüge. Ob und in welcher Art die Flächen als Ausgleichsflächen herangezogen werden sollen, werde nicht ansatzweise dargestellt. Überdies seien die vorgeblichen Planungsabsichten der Antragsgegnerin widersprüchlich: Würde es sich um niederschlags- und/oder hochwassergefährdete Grundstücke handeln, könnten diese nicht mit Bauhof und Feuerwehr großflächig versiegelt werden; würden die Grundstücke für Feuerwehr und Bauhof benötigt, stünden diese nicht für Hochwasserschutzmaßnahmen zur Verfügung.

6
Die Antragsteller beantragen,

7
Die Satzung der Antragsgegnerin über die Begründung eines besonderen Vorkaufsrechts (Vorkaufsrechtssatzung) vom 12. Dezember 2022, bekannt gemacht am 13. Januar 2023 in den Nachrichten für die Verwaltungsgemeinschaft … mit amtlichen Bekanntmachungen der Mitgliedsgemeinden … und …, wird für unwirksam erklärt.

8
Die Antragsgegnerin beantragt,

9
Der Normenkontrollantrag wird abgelehnt.

10
Zur Begründung führt die Antragsgegnerin im Wesentlichen aus, die Vorkaufsrechtssatzung sei rechtmäßig. Das persönlich beteiligte Gemeinderatsmitglied habe an der Beratung und Abstimmung nicht teilgenommen. Der Sicherungszweck der Satzung sei in der Satzung und deren Begründung genannt, weitere städtebauliche Ziele ergäben sich aus den beschlussmäßigen Behandlungen des ISEK und des Feuerwehrbedarfsplans. Ausweislich der Feuerwehrbedarfsplanung benötige die Antragsgegnerin mittelfristig den Neubau eines Feuerwehrgerätehauses. Zudem benötige sie kurzfristig den Neubau eines Bauhofgebäudes. Da auch die Nachbargemeinde mittelfristig ein neues Feuerwehrgebäude benötige, wäre es ideal, Feuerwehr und Bauhof nebeneinander auf einem Standort zwischen beiden Gemeinden zu errichten, um Kosten zu sparen. Für ein Feuerwehrgerätehaus werde eine Fläche von ca. 2.000 bis 2.500 m² und für den Neubau eines Bauhofs eine Fläche von ca. 3.000 bis 4.000 m² benötigt. Alternative Standorte im Gemeindegebiet seien aufgrund der Bodenrichtwerte für die Antragsgegnerin finanziell nicht realisierbar. Das im ISEK genannte Grundstück FlNr. … der Gemarkung … stehe für die Antragsgegnerin nicht mehr zur Verfügung. Hinsichtlich der Hochwasser- und Niederschlagsproblematik ergebe sich aus der Karte des Landesamts für Umwelt (LfU), dass im verfahrensgegenständlichen Bereich Sturzflutgefahr bestehe. Sowohl für den Flächenbedarf der Feuerwehr und des Bauhofs als auch hinsichtlich der Abflüsse des Niederschlags- und Oberflächenwassers könnten die Maßnahmen der Antragsgegnerin durch die im Satzungsgebiet befindlichen Grundstücke erleichtert werden.

11
Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakte, die vorgelegte Normaufstellungsakte sowie das Protokoll der mündlichen Verhandlung Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

I.

12
Der Normenkontrollantrag des Antragstellers zu 1 hat Erfolg.

13
1. Der Antrag ist zulässig. Er wurde gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO innerhalb eines Jahres nach der ortsüblichen Bekanntmachung der Vorkaufsrechtssatzung in den Nachrichten für die Verwaltungsgemeinschaft … mit amtlichen Bekanntmachungen für die Gemeinden … und … gestellt. Auch ist der Antragsteller zu 1 als Eigentümer von im Geltungsbereich der Vorkaufsrechtssatzung gelegenen Grundstücken antragsbefugt.

14
Gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO kann jede natürliche oder juristische Person einen Normenkontrollantrag stellen, die geltend macht, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden. Hierzu bedarf es der hinreichend substantiierten Darlegung von Tatsachen, die es zumindest als möglich erscheinen lassen, dass der Antragsteller durch die Norm in seinen Rechten verletzt wird. Nur, wenn eine Rechtsverletzung offensichtlich und eindeutig nach jeder Betrachtungsweise ausscheidet, kann die Antragsbefugnis verneint werden (vgl. BVerwG, U.v. 18.11.2002 – 9 CN 1.02 – BVerwGE 117, 209 ff. = juris Rn. 53). Die Betroffenheit in eigenen Rechten muss – anders als die behauptete Rechtsverletzung – feststehen; insofern genügt die bloße Möglichkeit einer subjektiven Rechtsbetroffenheit nicht. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass ein zulässiger Normenkontrollantrag eine objektive Prüfung der beanstandeten Norm in jedweder Hinsicht auslöst und die Begründetheitsprüfung nicht auf die subjektiven Rechte des Antragstellers beschränkt ist (vgl. Panzer/Schoch in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Stand Februar 2025, § 47 VwGO Rn. 41, 44; VGH BW, U.v. 28.4.2004 – 9 S 1751/02 – juris Rn. 117 ff.)

15
Nach den dem Senat im Zeitpunkt der Entscheidung vorliegenden Erkenntnissen ist davon auszugehen, dass der Antragsteller zu 1 Eigentümer der im Geltungsbereich der Vorkaufsrechtssatzung liegenden Grundstücke FlNrn. … … … … … der Gemarkung … ist. Zwar ist im Grundbuch noch die im August 2022 verstorbene Frau … … als Grundstückseigentümerin eingetragen. Allerdings stellte das Nachlassgericht mit Schreiben vom 21. Dezember 2023, 9. Mai 2025 und 6. August 2025 fest, dass der Antragsteller zu 1 nach dem Tod von Frau … … Alleinerbe wurde. Anhaltspunkte dafür, dass die Feststellung des Nachlassgerichts nicht richtig ist, liegen nicht vor. Nach Auskunft des Klägers zu 3 in der mündlichen Verhandlung ist auch kein Erbscheins- oder Erbfeststellungsverfahren anhängig.

16
Der Antragsteller zu 1 kann eine mögliche Verletzung in eigenen Rechten geltend machen. Durch die Vorkaufsrechtssatzung erhält die Antragsgegnerin gemäß § 28 Abs. 2 BauGB i.V.m. § 464 BGB die Möglichkeit, im Falle des Verkaufs eines im Geltungsbereich der Satzung liegenden Grundstücks an Stelle des ursprünglichen Käufers in den Grundstückskaufvertrag einzutreten und damit dem Grundstückseigentümer einen neuen selbständigen Kaufvertrag aufzuzwingen. Dadurch wird sie im Falle eines Verkaufs eines der im Geltungsbereich der Satzung liegenden Grundstücke des Antragstellers zu 1 ermächtigt, in das Privatrechtsverhältnis einzugreifen, das durch den Grundstückskaufvertrag zwischen dem Antragsteller zu 1 als Grundstückseigentümer und einem Dritten geschaffen wird. Dies tangiert die jedenfalls durch Art. 2 Abs. 1 GG grundrechtlich geschützte Privatautonomie und damit die Rechtssphäre des Antragstellers zu 1 als Eigentümer von im Geltungsbereich der Vorkaufsrechtssatzung liegenden Grundstücken (vgl. BayVGH, U.v. 17.9.2018 – 15 N 17.698 – juris Rn. 14).

17
2. Der Normenkontrollantrag des Antragstellers zu 1 ist begründet.

18
a) Die Vorkaufsrechtssatzung ist formell rechtmäßig zustande gekommen.

19
Ob tatsächlich zwei persönlich beteiligte Gemeinderatsmitglieder an der Beratung des Gemeinderats über die Vorkaufsrechtssatzung teilgenommen haben, muss nicht weiter aufgeklärt werden, da ihre etwaige Teilnahme nicht die Ungültigkeit des Beschlusses zur Folge hätte. Nach Art. 49 Abs. 1 Satz 1 GO kann ein Mitglied an der Beratung und Abstimmung nicht teilnehmen, wenn der Beschluss ihm selbst, einem

Angehörigen oder einer von ihm vertretenen Person einen unmittelbaren Vorteil oder Nachteil bringen kann. Jedoch hat gemäß Art. 49 Abs. 4 GO die Mitwirkung eines wegen persönlicher Beteiligung ausgeschlossenen Mitglieds die Ungültigkeit des Beschlusses nur zur Folge, wenn sie für das Abstimmungsergebnis entscheidend war. Ausweislich des in den Nachrichten für die Verwaltungsgemeinschaft … mit amtlichen Bekanntmachungen der Mitgliedsgemeinden … und … veröffentlichten Beschlusses des Gemeinderats vom 12. Dezember 2022 wurde die Vorkaufsrechtssatzung einstimmig mit 12 Ja-Stimmen beschlossen, so dass eine etwaige Teilnahme zweier persönlich beteiligter Gemeinderatsmitglieder an der Beratung für das Abstimmungsergebnis nicht entscheidend gewesen wäre.

20
Auch genügt die Vorkaufsrechtssatzung dem Bestimmtheitsgebot. Sowohl der räumliche Geltungsbereich als auch die Rechtsfolge der Vorkaufsrechtssatzung sind hinreichend bestimmt. Ob die Vorkaufsrechtssatzung der Sicherung in Betracht gezogener städtebaulicher Maßnahmen dient und damit den Anforderungen des § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB genügt, ist eine Frage der materiellen Rechtmäßigkeit.

21
b) Die Vorkaufsrechtssatzung ist materiell fehlerhaft und damit unwirksam, da sie nicht von der allein in Betracht kommenden Ermächtigungsgrundlage des § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB gedeckt ist.

22
Gemäß § 25 Abs. 1 Satz 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 zusteht. Der Tatbestand dieser Satzungsermächtigung enthält zwei begrenzende, inhaltlich im Zusammenhang stehende Merkmale: Die Gemeinde muss im maßgeblichen Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses eine städtebauliche Maßnahme in Betracht gezogen haben und die satzungsmäßige Begründung des Vorkaufsrechts muss zur Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung ergangen sein (vgl. BVerwG, B.v. 15.2.2000 – 4 B 10.00 – juris Rn. 7). Diese Voraussetzungen lagen im Zeitpunkt des Beschlusses der Vorkaufsrechtssatzung der Antragsgegnerin nicht vor.

23
aa) Hinreichend konkret von der Antragsgegnerin in Betracht gezogene, durch eine Vorkaufsrechtssatzung sicherbare städtebauliche Maßnahmen bestanden im Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses nicht.

24
Zu den städtebaulichen Maßnahmen i.S.d. § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB zählen alle Maßnahmen, die einen städtebaulichen Bezug aufweisen und der Gemeinde dazu dienen, ihre Planungsvorstellungen zu verwirklichen. Die Gemeinde erhält durch diese Regelung die Möglichkeit, bereits im Frühstadium der Vorbereitung städtebaulicher Maßnahmen Grundstücke zu erwerben. Förmlich konkretisierter Planungsabsichten bedarf es daher nicht. Vielmehr kommen alle Arten städtebaulicher Planungen unabhängig von ihrer Rechtsqualität in Betracht, somit auch informelle Planungen, etwa Rahmenplanungen, Entwicklungsplanungen und -konzepte sowie alle sonstigen von der Gemeinde beschlossenen städtebaulichen Planungen i.S.d. § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB (vgl. BVerwG, B.v. 19.12.2018 – 4 BN 42.18 – juris Rn. 5; BayVGH, U.v. 17.9.2018 – 15 N 17.698 – juris Rn. 19).

25
Eine durch eine Vorkaufsrechtssatzung zu sichernde städtebauliche Maßnahme wird aber erst im Sinne von § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB „in Betracht gezogen“, wenn ernsthafte Anhaltspunkte für die Absicht der Gemeinde vorhanden sind, dass sie bestimmte städtebauliche Maßnahmen ergreifen wird. Dabei ist ein Minimum an Konkretisierung der Planung ausreichend, aber auch erforderlich. Hierfür müssen die gebietsbezogenen Planungsziele objektiv in groben Umrissen sichtbar sein. Zwar verlangt § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB keine substantiierte, in die Einzelheiten gehende Ziel- und Zeitvorstellung über die beabsichtigte Entwicklung des Gebiets, vielmehr muss die Gemeinde lediglich hinreichend zum Ausdruck gebracht haben, welche städtebaulichen Maßnahmen zur Lösung eines bestehenden Konflikts in Betracht kommen. Aber § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB ist nicht erfüllt, solange die Gemeinde städtebauliche Maßnahmen nur unverbindlich erwägt. Die Absicht der Gemeinde zur Durchführung einer städtebaulichen Maßnahme muss im Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses zumindest so weit verdichtet gewesen sein, dass bei vernünftiger Betrachtung die Einleitung des Grunderwerbs zur Sicherung der für die Entwicklung

benötigten Flächen sinnvoll erschien. Dabei müssen die Voraussetzungen des § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB für das festgesetzte Satzungsgebiet erfüllt sein, d.h. die planende Gemeinde muss städtebauliche Maßnahmen gerade auch bezogen auf das gesamte betroffene Planungsgebiet konkret in Betracht gezogen haben. Soweit eine Vorkaufsrechtssatzung nicht der Sicherung einer förmlichen Planung dient und ihr Geltungsbereich mehrere tausend Quadratmeter umfasst, ist für ein In-Betracht-Ziehen einer städtebaulichen Maßnahme zu fordern, dass die Gemeinde im Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses zumindest eine ungefähre Vorstellung entwickelt hat, in welchem Umfang sie voraussichtlich Flächen für die gewünschte städtebauliche Maßnahme benötigen wird (vgl. BayVGH, U.v. 17.9.2018 – 15 N 17.698 – juris Rn. 18 ff. m.w.N.).

26
Davon abgesehen ist ein ernsthaftes In-Betracht-Ziehen nicht anzunehmen, wenn den Entwicklungsvorstellungen überörtliche Ziele der Raumordnung entgegenstehen und eine Ausräumung dieses Hindernisses in absehbarer Zeit nicht erwartet werden kann (vgl. Stock in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand Februar 2025, § 25 Rn. 19a).

27
Förmliche Planungen für die von der Antragsgegnerin in der Vorkaufsrechtssatzung benannten städtebaulichen Maßnahmen – namentlich Hochwasserschutzmaßnahmen, Schaffung von Flächen für Feuerwehr und Bauhof und Ausweisung von Ausgleichsflächen – existieren nicht. Vielmehr ist das Satzungsgebiet im Flächennutzungsplan als Fläche für die Landwirtschaft dargestellt.

28
Auch informelle Planungen, aus denen die Planungsziele der Antragsgegnerin zumindest in groben Umrissen sichtbar sind und aus denen sich eine ungefähre Vorstellung ergibt, in welchem Umfang voraussichtlich Flächen für städtebauliche Maßnahmen benötigt werden, bestanden im Zeitpunkt des Beschlusses über die Vorkaufsrechtssatzung nicht. Solche informellen Planungen ergeben sich weder aus dem ISEK vom 4. April 2017, das in der Sitzung des Gemeinderats der Antragsgegnerin vom 10. Juli 2017 beschlossen wurde, noch aus dem Feuerwehrbedarfsplan der Antragsgegnerin, der in der Gemeinderatssitzung vom 11. April 2022 beschlussmäßig behandelt wurde, oder aus der von der Antragsgegnerin vorgelegten Karte des LfU zum Sturzflutabfluss. Andere informelle Planungen wurden nicht vorgetragen und sind auch nicht ersichtlich.

29
(1) Informelle Planungen von Hochwasserschutzmaßnahmen ergeben sich weder aus dem Beschluss des Gemeinderats zum ISEK noch aus der im Normenkontrollverfahren vorgelegten Karte des LfU zum Sturzflutabfluss.

30
Zwar betont das ISEK die zentrale Bedeutung eines ausreichenden Hochwasserschutzes für die weitere Entwicklung der Gemeinde, enthält aber lediglich die Empfehlung, Hochwasserschutzmaßnahmen in Abstimmung mit dem Wasserwirtschaftsamt zu planen und umzusetzen. Abgesehen davon, dass im Zeitpunkt des Beschlusses der Vorkaufsrechtssatzung noch keine Abstimmung der Antragsgegnerin mit dem Wasserwirtschaftsamt über etwaige Hochwasserschutzmaßnahmen erfolgt war, fehlt es auch an einer ungefähren Vorstellung, welche Flächen für etwaige Hochwasserschutzmaßnahmen geeignet und erforderlich sind. Soweit das ISEK einen besonderen Fokus auf Flächen legt, die durch das Starkregen- und Hochwasserereignis im Jahr 2007 besonders betroffen waren, trifft dies auf das Satzungsgebiet nicht bzw. allenfalls im äußersten westlichen Bereich zu (vgl. ISEK S. 122 mit Abbildung 111).

31
Auch aus der Karte des LfU zum Sturzflutabfluss ergibt sich keine informelle Planung von Hochwasserschutzmaßnahmen. So ist schon nicht vorgetragen, dass die Karte der Beschlussfassung des Gemeinderats zugrunde lag. Auch drängt sich aus der Karte nicht auf, dass sich der Geltungsbereich der Vorkaufsrechtssatzung für etwaige Hochwasserschutzmaßnahmen in besonderem Maße eignen würden. Zwar ergibt sich aus der Karte, dass an der nördlichen, westlichen und süd-westlichen Grenze des Satzungsgebiets bei Starkregen potentielle Fließwege mit erhöhtem Abfluss vorhanden sind, jedoch liegen hier – im Gegensatz zu einer Vielzahl anderer Flächen im Gemeindegebiet – keine potentiellen Fließwege mit starkem Abfluss oder Aufstaubereiche vor.

32
(2) Auch hinsichtlich des Flächenbedarfs für Feuerwehr und Bauhof ergeben sich weder aus dem Beschluss des Gemeinderats zum ISEK noch aus dem Beschluss des Gemeinderats zum Feuerwehrbedarfsplan informelle Planungen.

33
Das ISEK enthält lediglich die Empfehlung, die interkommunale Kooperation in den Bereichen Bauhof und Feuerwehr auszuweiten. Abgesehen davon, dass im ISEK von einem Neubau eines Feuerwehrhauses keine Rede ist, fehlt es an einer ungefähren Vorstellung, welche Flächen dafür in Frage kommen. Das im ISEK als möglicher Standort eines Bauhofs benannte Grundstück FlNr. … der Gemarkung … liegt nicht im Geltungsbereich der Vorkaufsrechtssatzung. Vielmehr wird im ISEK darauf hingewiesen, dass es der Prüfung von Standortalternativen und der Detailplanung bedarf. Im Zeitpunkt des Beschlusses des Gemeinderats über die Vorkaufsrechtssatzung lagen derartige Standortprüfungen und Detailplanungen nicht vor.

34
Der Beschluss des Gemeinderats über den Feuerwehrbedarfsplan lässt die Frage offen, ob das bisherige Feuerwehrgerätehaus ertüchtigt werden soll oder ein Neubau erforderlich ist. Auch hinsichtlich eines möglichen Standorts für einen Neubau enthält der Beschluss über den Feuerwehrbedarfsplan keinerlei Anhaltspunkte, vielmehr wurde für den Fall eines Neubaus eine Standortsuche beschlossen. Dass im Zeitpunkt des Beschlusses über die Vorkaufsrechtssatzung der Neubau eines Feuerwehrhauses bereits beschlossen und eine Standortsuche durchgeführt war, wurde seitens der Antragsgegnerin nicht vorgetragen.

35
Überdies würde einer etwaigen Planung für die Errichtung eines Feuerwehrhauses und eines Bauhofs im westlichen Bereich des Geltungsbereichs der Vorkaufsrechtssatzung ausweislich des Regionalplans … das raumordnerische Ziel „Trenngrün“ entgegen stehen.

36
(3) Dass im Zeitpunkt des Beschlusses der Vorkaufsrechtssatzung informelle Planungen existierten, Flächen im Geltungsbereich der Vorkaufsrechtssatzung als Ausgleichsflächen zu nutzen, ist nicht dargetan. Hierzu ergibt sich weder etwas aus dem Gemeinderatsbeschluss zum ISEK noch aus dem Gemeinderatsbeschluss zum Feuerwehrbedarfsplan. Auch fehlte es im Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses an einer ungefähren Vorstellung des Flächenbedarfs sowie an einer fachlichen Stellungnahme zur Eignung der Flächen im Geltungsbereich der Vorkaufsrechtssatzung als Ausgleichsflächen. Soweit die Antragsgegnerin im Normenkontrollverfahren vorträgt, die Ausgleichsflächen seien im Zusammenhang mit den Planungen für Bauhof bzw. Feuerwehr gesehen worden, ist dies aus den Aufstellungsakten nicht ersichtlich. Überdies gab es im Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses – wie bereits ausgeführt – noch nicht einmal informelle Planungen für den Neubau eines Feuerwehrhauses oder eines Bauhofs, der einen Bedarf an Ausgleichsflächen auslösen könnte.

37
bb) Die Vorkaufsrechtssatzung der Antragsgegnerin dient nicht der Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung.

38
Das Tatbestandsmerkmal „zur Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung“ weist darauf hin, dass sich die Gemeinde des Sicherungsmittels, das ihr § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB an die Hand gibt, nur dann bedienen darf, wenn hierfür ein Bedürfnis besteht. In eine auf diese Vorschrift gestützte Vorkaufsrechtssatzung können nur Flächen einbezogen werden, deren Erwerb der Verwirklichung der beabsichtigten städtebaulichen Maßnahmen dienlich ist. Eine aufgrund § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB erlassene Vorkaufsrechtssatzung ist rechtswidrig, wenn es eines gemeindlichen Grunderwerbs an den in den Geltungsbereich der Satzung einbezogenen Flächen nicht bedarf, um die mit der Planung beabsichtigte städtebauliche Entwicklung in der Weise zu sichern, dass die künftige Umsetzung der planerischen Ziele zumindest erleichtert wird (vgl. BVerwG, B.v. 15.2.2000 – 4 B 10.00 – juris Rn. 7 ff.).

39

Das Vorkaufsrecht ist kein Mittel allgemeiner Bodenbevorratung. Ein Erwerb der von der Vorkaufsrechtssatzung betroffenen Grundstücke muss nicht nur für die Verwirklichung eines übergeordneten städtebaulichen Ziels, sondern konkret zur Verwirklichung der von der Gemeinde beabsichtigten städtebaulichen Maßnahme etwas beitragen. Insbesondere auch hinsichtlich ihres räumlichen Umgriffs muss die Vorkaufsrechtssatzung zur Erreichung des mit ihr verfolgten Sicherungszwecks erforderlich sein. In eine auf § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB gestützte Vorkaufsrechtssatzung dürfen mithin nur Flächen einbezogen werden, deren Erwerb der Verwirklichung der beabsichtigten städtebaulichen Maßnahmen dienlich ist. Der Geltungsbereich der Vorkaufsrechtssatzung hat sich daher grundsätzlich auf den Bereich zu konzentrieren, auf den sich die in Aussicht genommene Maßnahme erstreckt. Dabei ist der Gemeinde mit Blick auf den offenen Planungsvorgang zuzugestehen, die Abgrenzung unter Praktikabilitätsaspekten vorzunehmen; allzu strenge Anforderungen sind insofern nicht zu stellen. Vielmehr kommt es am Maßstab des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit darauf an, ob die räumliche Abgrenzung der Satzung im Lichte der zu sichernden Maßnahme als vernünftig und sachgerecht angesehen werden kann. Ob die Begründung eines Vorkaufsrechts mit Blick auf die Größe des festgesetzten Geltungsbereichs der hierauf bezogenen Satzung der Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung dient, kann aber nur beurteilt werden, wenn bei der Gemeinde zumindest ungefähre Vorstellungen hinsichtlich des räumlichen Bedarfs vorhanden sind. Vom Sicherungszweck und daher von § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB nicht abgedeckt ist es, ohne nähere Planungsvorstellungen zunächst einmal durch Begründung und anschließende Ausübung von Vorkaufsrechten über einen Zeitraum von vielen Jahren einen Grundstock an Flächen zu erwerben, um erst dann – nach Maßgabe des Umfangs und des Zuschnitts der ggf. tatsächlich erworbenen Grundstücke – die eigentliche Planung städtebaulicher Maßnahmen im Ansatz zu beginnen (vgl. BayVGH, U.v. 17.9.2018 – 15 N 17.698 – juris Rn 21).

40
Mangels förmlicher oder informeller Planungen, die zumindest rudimentäre Rückschlüsse auf einen ungefähren Flächenbedarf etwaiger städtebaulicher Maßnahmen ermöglichen, war bei Erlass der Vorkaufsrechtssatzung noch völlig unklar, welcher Flächenbedarf für welche städtebauliche Maßnahme bestehen könnte. Soweit die Antragsgegnerin im Normenkontrollverfahren angibt, für den Bau eines Feuerwehrgerätehauses werde eine Fläche von ca. 2.000 bis 2.500 m² und für den Neubau eines Bauhofs eine Fläche von ca. 3.000 bis 4.000 m² benötigt, ist schon nicht dargetan, dass diese Vorstellungen dem Beschluss des Gemeinderats über die Vorkaufsrechtssatzung zugrunde lagen. Überdies vermag ein derartiger Flächenbedarf nicht die Begründung eines Vorkaufsrechts auf einem Geltungsbereich von über 5,5 ha rechtfertigen. Die räumliche Abgrenzung der Vorkaufsrechtssatzung kann daher nicht als dienlich und sachgerecht angesehen werden.

41
cc) Da die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB nicht vorliegen, fehlt es der Vorkaufsrechtssatzung der Antragsgegnerin an der notwendigen Ermächtigungsgrundlage. Ein solcher Mangel führt zur Unwirksamkeit der Satzung. Eine Unbeachtlichkeit gemäß §§ 214, 215 BauGB kommt schon deshalb nicht in Betracht, weil ein Mangel in der Anwendung der Rechtsgrundlage einer Satzung in § 214 BauGB nicht als möglicher Unbeachtlichkeitsfall aufgeführt ist (vgl. BayVGH, U.v. 17.9.2018 – 15 N 17.698 – juris Rn. 31).

II.

42
Die Normenkontrollanträge der Antragsteller zu 2 und 3 sind dagegen unzulässig.

43
Die Antragsteller zu 2 und 3 sind nicht antragsbefugt nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO. Eine Verletzung ihrer Privatautonomie können die Antragsteller zu 2 und 3 nicht geltend machen. Wie unter I.1 ausgeführt ist nach den dem Senat im Zeitpunkt der Entscheidung vorliegenden Erkenntnissen davon auszugehen, dass der Antragsteller zu 1 Alleinerbe nach dem Tod von Frau … … und damit alleiniger Eigentümer der im Geltungsbereich der Vorkaufsrechtssatzung gelegenen Grundstücke FlNrn. … … … … … der Gemarkung … ist. Anhaltspunkte dafür, dass die mit Schreiben vom 21. Dezember 2023, 9. Mai 2025 und 6. August 2025 getroffene Feststellung des Nachlassgerichts nicht richtig ist, liegen nicht vor. Auch stehen die Antragsteller (im Zeitpunkt der Entscheidung) nicht als mögliche Erben in einer Rechtsgemeinschaft, da

aufgrund der Schreiben des Nachlassgerichts die Erbenstellung geklärt ist. Ein Erbscheinsverfahren oder ein Erbfeststellungsverfahren, das zu einem anderen Ergebnis hinsichtlich der Erbenstellung kommen könnte, wurde nach den Angaben des Antragstellers zu 3 bislang nicht eingeleitet. Eine Verletzung der Antragsteller zu 2 und 3 in anderen subjektiven Rechten ist weder dargetan noch sonst ersichtlich.

III.

44
Die Kostenentscheidung beruht auf §§ 154 Abs. 1, 155 Abs. 1 VwGO, die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.

45
Gründe für die Zulassung der Revision liegen nicht vor, § 132 Abs. 2 VwGO.

46
Gemäß § 47 Abs. 5 Satz 2 Halbs. 2 VwGO muss die Antragsgegnerin die Nummer I der Entscheidungsformel nach Eintritt der Rechtskraft des Urteils in derselben Weise veröffentlichen wie die angefochtene Satzung.