VGH München, Beschluss v. 18.02.2026 – 2 N 24.1342

Titel:

Wegen rein vorsorglicher Bodenbevorratung unwirksame Vorkaufssatzung

Normenkette:

BauGB § 25 Abs. 1 S. 1 Nr. 2

Leitsatz:

Die Gemeinde kann nach § 25 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB in Gebieten, in denen sie städtebauliche Maßnahmen in Betracht zieht, zur Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung durch Satzung Flächen bezeichnen, an denen ihr ein Vorkaufsrecht an den Grundstücken zusteht. Dies ist zwar weit auszulegen und umfasst auch städtebauliche Rahmenplanungen, schließt aber die rein vorsorgliche Bodenbevorratung ohne eine wenigstens ansatzweise konkretisierte Planungsvorstellung aus. (Rn. 10) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Normenkontrolle, Vorkaufsrechtssatzung, Bodenbevorratung, Sicherungsbedürfnis, kommunale Wärmeplanung

Tenor

I. Der Antrag des Antragstellers zu 1 wird abgelehnt.

II. Die Satzung über ein besonderes Vorkaufsrecht der Antragsgegnerin von Grundstücken für den Bereich des Bebauungsplans W 20 – Gewerbegebiet West, sechste Änderung, ist unwirksam.

III. Der Antragsteller zu 1 und die Antragsgegnerin tragen die Kosten des Verfahrens jeweils zur Hälfte.

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

V. Die Revision wird nicht zugelassen.

VI. Der Streitwert wird auf 20.000 EUR festgesetzt.

Gründe

I.

1
Die Antragsteller wenden sich gegen die Satzung über ein besonderes Vorkaufsrecht der Antragsgegnerin von Grundstücken für den Bereich des Bebauungsplans W 20 – Gewerbegebiet West, sechste Änderung. Die Antragstellerin zu 2 ist Eigentümerin eines Grundstücks im Geltungsbereich der Satzung. Der Antragsteller zu 1 ist deren Geschäftsführer und Mitgesellschafter. Die streitgegenständliche Satzung wurde am 5. September 2023 beschlossen und am 7. September 2023 bekannt gemacht. Sie regelt im Wesentlichen, dass zur Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung im Bereich des Bebauungsplans W 20 – Gewerbegebiet West, sechste Änderung, der Antragsgegnerin in dem von der Satzung bezeichneten Gebiet ein besonderes Vorkaufsrecht gemäß § 25 Abs. 1 Nr. 2 des Baugesetzbuchs (BauGB) zusteht. Ebenfalls am 5. September 2023 wurde beschlossen, den Bebauungsplan W 20 – Gewerbegebiet West teilweise zu ändern (Aufstellungsbeschluss). Ziel sei, im Zuge der Wärmeplanung auf den betroffenen Grundstücken die Voraussetzungen für die Errichtung eines Heizkraftwerks für Wärme aus erneuerbaren Energien zu schaffen. Gleichzeitig wurde eine entsprechende Veränderungssperre beschlossen, die mittlerweile ausgelaufen ist und nicht verlängert wurde. Die beschlossene Änderung des Bebauungsplans wurde noch nicht vollzogen. Am 25. November 2025 beschloss die Antragsgegnerin einen sogenannten kommunalen Wärmeplan.

2
Die Antragsteller halten die gemeindliche Planung für nicht konkret genug, um die Vorkaufssatzung zu rechtfertigen. Sie beantragen,

3
die Vorkaufssatzung aufzuheben.

4
Die Antragsgegnerin verteidigt die Vorkaufssatzung und beantragt,

5
den Antrag abzulehnen.

6
Die Beteiligten haben sich mit einer Entscheidung im Beschlusswege einverstanden erklärt.

7
Im Übrigen wird auf die Gerichts- und Behördenakten Bezug genommen.

II.

8
1. Der Antrag des Antragstellers zu 1 ist unzulässig. Er beruft sich darauf, ihn treffe als Mitgesellschafter die wirtschaftliche Folge der Beschränkung des Eigentumsgrundrechts durch die Vorkaufssatzung. Eine mögliche Verletzung eines subjektiven Rechts des Antragstellers zu 1 im Sinne von § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO ergibt sich tatsächlich jedoch nicht aus seiner Stellung als Mitgesellschafter. Nach § 13 Abs. 1 GmbHG hat die Gesellschaft mit beschränkter Haftung als solche selbständig Rechte und Pflichten; sie kann Eigentum und andere dingliche Rechte an Grundstücken erwerben, vor Gericht klagen und verklagt werden. Allein die mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattete GmbH ist daher die Trägerin der Rechte und Pflichten, nicht die hinter ihr stehenden Gesellschafter (vgl. Bitter in Scholz, GmbHG, 13. Aufl. 2024, § 13 Rn. 55). Ein Grundstück, das zum Gesellschaftsvermögen einer GmbH gehört, ist materiellrechtlich stets Eigentum der Gesellschaft und nicht (gesamthänderisch gebundenes) Eigentum der Gesellschafter, mithin stehen die Eigentumsrechte an dem Grundstück ausschließlich der Gesellschaft selbst zu. Eine mögliche mittelbare Betroffenheit ist hier zur Begründung der Antragbefugnis nicht ausreichend, zumal nicht ersichtlich ist, warum das Rechtsschutzziel des Antragstellers zu 1 nicht in gleicher Weise auch durch einen Antrag der Gesellschaft selbst, der tatsächlich auch gestellt wurde, erreichbar sein soll.

9
2. Im Übrigen ist der zulässige Antrag begründet.

10
Die tatbestandlichen Voraussetzungen der allein in Betracht kommenden Rechtsgrundlage, nämlich § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB, liegen nicht vor. Die Gemeinde kann danach in Gebieten, in denen sie städtebauliche Maßnahmen in Betracht zieht, zur Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung durch Satzung Flächen bezeichnen, an denen ihr ein Vorkaufsrecht an den Grundstücken zusteht. Ermöglicht werden soll damit eine an städtebaulichen Interessen orientierte Bodenvorratspolitik zur Sicherung einer langfristigen geordneten Planung und Entwicklung. Eine solche Vorkaufssatzung kann von der Gemeinde für Gebiete erlassen werden, für die sie städtebauliche Maßnahmen in Betracht zieht. Jedoch kann das Vorkaufsrecht nur für diese konkreten Maßnahmen und deren Sicherung begründet werden, nicht hingegen allein für eine bloße städtebauliche Zielvorstellung. Danach richtet es sich daher auch, ob überhaupt ein Sicherungsbedürfnis besteht (vgl. Reidt in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 16. Aufl. 2025, § 25 Rn. 4 m.w.N.). Die Gemeinde muss städtebauliche Maßnahmen in Betracht ziehen. Dies ist zwar weit auszulegen und umfasst etwa auch städtebauliche Rahmenplanungen, schließt aber gleichwohl die rein vorsorgliche Bodenbevorratung ohne eine wenigstens ansatzweise konkretisierte Planungsvorstellung aus (vgl. Reidt in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 16. Aufl. 2025, § 25 Rn. 6 m.w.N.).

11
Im hier zu entscheidenden Fall ist von einer solchen rein vorsorglichen Bodenbevorratung auszugehen. Für die Beurteilung kommt es insoweit auf den Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses an (§ 214 Abs. 3 Satz 1 BauGB). Das von der Vorkaufssatzung betroffene Gebiet steht im Wesentlichen im Eigentum der Antragstellerin zu 2 und wird im Einklang mit dem dort aktuell geltenden Bebauungsplan, der zwar vom Aufstellungsbeschluss betroffen, aber noch nicht geändert ist, gewerblich genutzt. Zum Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses selbst war vollkommen offen, ob die Antragsgegnerin überhaupt eine Fernwärmeversorgung mittels eines Kraftwerkes, das erneuerbare Energien nutzt, ins Werk setzen wird. Sie

hat es allenfalls erwogen. Der kommunale Wärmeplan, der u.a. zur Grundlage der Beurteilung, ob eine solche Fernwärmeversorgung überhaupt sinnvoll ist, dienen soll und der mittlerweile beschlossen wurde, gibt den von ihm untersuchten Zeitraum beginnend mit Oktober 2024 an. Hieraus wird deutlich, dass im Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses noch keine Planungsvorstellung bestehen konnte. Hinzu kommt, dass der kommunale Wärmeplan zu dem Ergebnis kommt, dass sich der weit überwiegende Teil des insgesamt untersuchten Gebietes der Antragsgegnerin nicht für ein Wärmenetz eignet. Zwar wird der von der Vorkaufssatzung betroffene Bereich und der sich weiter östlich anschließende Wohnbereich generell als für ein Wärmenetz wahrscheinlich geeignet eingestuft. Der kommunale Wärmeplan enthält sich jedoch jeder (weiteren) Aussage dazu, ob gerade die von der Vorkaufssatzung betroffenen Grundstücke auch nur im Ansatz dafür geeignet und notwendig sein könnten, ein Standort für ein neue Energien nutzendes Heizkraftwerk – dessen Größe und Leistungsfähigkeit sich in Abhängigkeit von dem zu versorgenden Gebiert bemessen dürfte, das nach den durchgeführten Voruntersuchungen deutlich kleiner als im Zeitpunkt des Beginns der Voruntersuchung ausfallen müsste – zu bieten. Gleichzeitig wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Untersuchung der Wärmenetzeignung im Rahmen der kommunalen Wärmeplanung keine Detailuntersuchung darstelle. Sie könne (nur) als Entscheidungsgrundlage dienen, um weiterführende Analysen durchzuführen. Hieraus ergibt sich weiter, dass selbst im Zeitpunkt der Beschlussfassung des kommunalen Wärmeplans die Voraussetzungen für den Erlass einer Vorkaufssatzung nicht vorliegen dürften, da immer noch die genannten weiterführenden Analysen notwendig sind, um überhaupt die entsprechende städtebaulichen Maßnahmen in Betracht ziehen zu können. Schließlich spricht auch der Umstand, dass die Veränderungssperre nicht verlängert wurde, jedenfalls im Nachhinein dafür, dass die von der Vorkaufssatzung betroffenen Grundstücke nicht für die Errichtung eines Heizkraftwerks benötigt werden.

12
3. Die Kostenentscheidung beruht auf §§ 154 Abs. 1 und 155 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 173 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO. Gründe für die Zulassung der Revision liegen nicht vor (§ 132 Abs. 2 VwGO). Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 52 Abs. 1 und Abs. 8 GKG.

13
4. Nach § 47 Abs. 5 Satz 2 Halbs. 2 VwGO ist die Nummer II der Entscheidungsformel allgemein verbindlich und muss von der Antragsgegnerin in derselben Weise veröffentlicht werden wie die angefochtene Satzung (§ 10 Abs. 3 BauGB).