

**letzte Aktualisierung:** 26.1.2022

VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 30.9.2021 – 3 S 2595/20

**BauGB §§ 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 u. Abs. 3 S. 1, 28 Abs. 2 S. 1, 144, 145 Abs. 1 S. 1  
Fristbeginn bei Ausübung des Vorkaufsrechts und Verhältnis zur Präzisierung von  
Sanierungszielen**

1. Die Frist zur Ausübung des Vorkaufsrechts nach § 28 Abs. 2 Satz 1 BauGB beginnt erst zu laufen, wenn der Gemeinde alle Wirksamkeitsvoraussetzungen, insbesondere auch die Erteilung der erforderlichen sanierungsrechtlichen Genehmigung oder der Eintritt der Genehmigungsfiktion, durch den Verkäufer oder Käufer mitgeteilt worden sind. Dies gilt aus Gründen der Rechtssicherheit auch dann, wenn bei kleineren Gemeinden alle maßgeblichen Informationen vorhanden sind oder die Zuständigkeiten in einer Hand liegen (wie VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 01.03.1996 – 3 S 13/94).
2. Der mit der Vorkaufsrechtsausübung verbundene Eingriff in die Privatautonomie kann es erfordern, zum Ausübungszeitpunkt höhere Anforderungen an die Präzisierung der Sanierungsziele zu stellen als bei Erlass der Sanierungssatzung. Der Gemeinderatsbeschluss über die Ausübung des Vorkaufsrechts ersetzt nicht ohne weiteres die Willensbildung der Gemeinde über die Fortschreibung und Konkretisierung der Sanierungsziele, auch wenn beide Entscheidungen zeitgleich ergehen können.

## **VGH Baden-Württemberg Urteil vom 30.9.2021, 3 S 2595/20**

Frist zur Ausübung des bauplanungsrechtlichen Vorkaufsrechts; Auswirkungen der Ausübung auf die Präzisierung von Sanierungszielen

### **Leitsätze**

Die Frist zur Ausübung des Vorkaufsrechts nach § 28 Abs. 2 Satz 1 BauGB beginnt erst zu laufen, wenn der Gemeinde alle Wirksamkeitsvoraussetzungen, insbesondere auch die Erteilung der erforderlichen sanierungsrechtlichen Genehmigung oder der Eintritt der Genehmigungsfiktion, durch den Verkäufer oder Käufer mitgeteilt worden sind. Dies gilt aus Gründen der Rechtssicherheit auch dann, wenn bei kleineren Gemeinde alle maßgeblichen Informationen vorhanden sind oder die Zuständigkeiten in einer Hand liegen (wie VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 01.03.1996 - 3 S 13/94-).

Der mit der Vorkaufsrechtsausübung verbundene Eingriff in die Privatautonomie kann es erfordern, zum Ausübungszeitpunkt höhere Anforderungen an die Präzisierung der Sanierungsziele zu stellen als bei Erlass der Sanierungssatzung. Der Gemeinderatsbeschluss über die Ausübung des Vorkaufsrechts ersetzt nicht ohne weiteres die Willensbildung der Gemeinde über die Fortschreibung und Konkretisierung der Sanierungsziele, auch wenn beide Entscheidungen zeitgleich ergehen können.

### **Tenor**

Die Berufung wird zurückgewiesen.

Die Beklagte trägt die Kosten des Berufungsverfahrens mit Ausnahme der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen, die diese selbst tragen.

Die Revision wird nicht zugelassen.

### **Tatbestand**

- 1 Die Kläger wenden sich gegen die Ausübung eines gesetzlichen Vorkaufsrechts.
- 2 Die Kläger schlossen am 16.12.2016 einen notariellen Kaufvertrag mit den Beigeladenen über den Erwerb des ca. 943 m<sup>2</sup> großen, mit einem Wohnhaus und einem Nebengebäude bebauten Grundstück Flst.-Nr. ..., ...gasse ... und xxx, auf der Gemarkung der Beklagten. Die Kläger sind Eigentümer des benachbarten Grundstücks Flst.-Nr. ..., K... . Die Grundstücke liegen im Geltungsbereich der Sanierungssatzung „Ortskern III“ der Beklagten vom 21.07.2011. Grundlage des Satzungsbeschlusses war die Vorbereitende Untersuchung der Stadtentwicklung GmbH (STEG) vom 14.07.2011, die im Mai 2011 in Auftrag gegeben und im Juni 2012 in einem Voruntersuchungsbericht zusammengefasst wurden. Im Hinblick auf die Bausubstanz der Gebäude auf dem streitgegenständlichen Grundstück stellte die Voruntersuchung der STEG „geringe Mängel“ fest und schlug eine „Modernisierung/Instandsetzung“ vor.
- 3 In Ziffer 3 der Vorbemerkungen zum Satzungsbeschlusses vom 21.07.2011 wird unter „Sanierungsziele (§ 136 Abs. 4 BauGB)“ ausgeführt, das von der STEG entwickelte Neuordnungskonzept zeige Möglichkeiten der Neuordnung des Untersuchungsgebiets auf und diene als Grundlage für weitere städtebauliche Überlegungen und Planungen. Das Konzept gebe den Rahmen für eine künftige Maßnahme der städtebaulichen Erneuerung nach dem Baugesetzbuch vor. Die wesentlichen Sanierungsziele seien in der Vorbereitenden Untersuchungen dargestellt. Hierzu zählten u.a. die Stärkung der Ortsmitte, die Erhaltung und Verbesserung der Wohnqualität in der Ortsmitte, die Verbesserung des Wohnumfelds, die Revitalisierung und Nutzung vorhandener Flächenpotentiale (Innenentwicklung vor Außenentwicklung), die Schaffung von Aufenthaltsqualität im öffentlichen Raum und gestalterische und funktionale Verbesserungen der öffentlichen Erschließungsbereiche (Reduzierung von Konfliktsituationen im Verkehr). Mit Beschluss vom 21.07.2011 nahm der Gemeinderat der Beklagten die Voruntersuchungen zur Kenntnis, stimmte den Sanierungszielen zu und beschloss die förmliche Festlegung des Sanierungsgebiets als Satzung. Die Abgrenzung des Gebiets ergibt sich nach § 1 Absatz 2 der Satzung aus dem Lageplan der STEG vom 13.07.2011. Die Durchführung der Sanierung wurde zunächst auf 10 Jahre befristet.
- 4 Am 21.12.2016 ging bei der Beklagten der Antrag auf Genehmigung des notariellen Kaufvertrags zwischen den Klägern und den Beigeladenen über das streitgegenständliche Grundstück ein. Mit Schreiben vom 30.01.2017 teilte die Beklagte den Beteiligten mit, dass der Gemeinderat die Ausübung des Vorkaufsrechts in Erwägung

ziehe, weil das betroffene Grundstück als Parkfläche für den geplanten Kulturkeller genutzt werden könnte, und gab ihnen Gelegenheit zur Äußerung bis zum 15.02.2017. Mit Schreiben vom 07.02.2017 beantragten die Kläger Einsicht in die Unterlagen des Sanierungsverfahrens und erklärten, noch keine abschließende Stellungnahme abgeben zu können. Sie beabsichtigten, das Grundstück zusätzlich zu ihrem eigenen Grundstück zu Wohnzwecken nutzen zu wollen. Das Wohnhaus mit seiner historischen Bausubstanz solle erhalten und umfassend renoviert werden. Angedacht sei zunächst eine Vermietung. Das Nebengebäude solle ebenfalls selbst oder durch die Mieter genutzt werden. Mit Schreiben vom 16.02.2017 übersandte die Beklagte den Klägern den Beschluss des Gemeinderats vom 21.07.2011 über die förmliche Festlegung des Sanierungsgebiets Ortskern III und setzte eine Frist zur abschließenden Stellungnahme bis 01.03.2017. Ob eine weitere Äußerung der Kläger erfolgte, ist strittig.

- 5 Mit Schreiben vom 22.03.2017 genehmigte die Beklagte den Kaufvertrag nach § 144 BauGB. Bereits am 16.03.2017 beschloss der Gemeinderat der Beklagten in öffentlicher Sitzung die Ausübung des Vorkaufsrechts. In der Sitzungsniederschrift heißt es, im Vorfeld des Vertrages seien Käufer und Verkäufer darauf hingewiesen worden, dass ein Vorkaufsrecht der Gemeinde bestehe und es durchaus zu dessen Ausübung kommen könne. Die Gemeinde beabsichtige auf dem Kaufgrundstück eine Parkierungsfläche herzustellen u.a. für den geplanten Kulturkeller und als Ausgleich für voraussichtlich wegfallende Parkplätze durch die geplante Umgestaltung des Möhlerplatzes. Der Kulturkeller entspreche den festgelegten Sanierungszielen, da er zur Stärkung der Ortsmitte beitrage. Der Ausbau habe bereits begonnen; die Platzzahl betrage bei Reihenbestuhlung ca. 200 Sitzplätze. Dadurch werde deutlich, dass bei gut besuchten Veranstaltungen zusätzliche Parkplätze benötigt würden. Die Umgestaltung des Möhlerplatzes sei einer der wichtigsten Sanierungsziele (Schaffung von Aufenthaltsqualität im öffentlichen Raum), das aber nur erreicht werden könne, wenn Parkplätze entfielen und an anderer Stelle geschaffen würden. Der Erwerb des Grundstücks diene daher der Stärkung der Ortsmitte, der Schaffung von Aufenthaltsqualität im öffentlichen Raum und bewirke gestalterische und funktionale Verbesserungen im öffentlichen Bereich. Konfliktsituationen im Verkehr würden durch die Schaffung von Parkplätzen vermindert, der Suchverkehr könne verringert werden. Durch bessere Parkmöglichkeiten sei eine höhere Besucherfrequenz und dadurch eine Belebung der Ortsmitte zu erwarten. Demgegenüber handele es sich bei dem beabsichtigten Erwerb der Kläger um eine wirtschaftliche Betätigung bzw. Geldanlage, die auch an anderer Stelle erfolgen könne. Angesichts des Umstands, dass mehrere Bauträger das Grundstück als unattraktiv empfunden hätten und angesichts des Kaufpreises sei zu vermuten, dass es den Käufern vor allem um eine - objektiv nicht erforderliche - Arrondierung ihres Wohngrundstücks gegangen sei.
- 6 Mit Bescheiden vom 05.04.2017, zugestellt am 07.04.2017, übte die Beklagte gegenüber den Klägern sowie gegenüber den Verkäufern das Vorkaufsrecht bezüglich des Grundstücks Flst.-Nr. ..., ..., Igersheim, gemäß § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB zum vereinbarten Kaufpreis zu ihren Gunsten aus. Zur Begründung wird im Wesentlichen ausgeführt, das Grundstück solle zum einen der Schaffung von Stellplätzen für den geplanten Kulturkeller in der in unmittelbarer Nähe liegenden Zehntscheuer, Kirchgasse 11, dienen. Dieser solle zu einem neuen Ort der Begegnung der Bürger werden und damit zur Attraktivitätssteigerung der Gemeinde beitragen; das Projekt entspreche somit dem Sanierungsziel der Stärkung der Ortsmitte. Aufgrund der Platzzahl bestehe daher Bedarf an zusätzlichen Parkplätzen. Zum anderen komme es im Zuge der Um- und Neugestaltung des Möhlerplatzes, einem der wichtigsten Sanierungsziele zur Schaffung von Aufenthaltsqualität im öffentlichen Raum und zur Stärkung der Ortsmitte, voraussichtlich zum Wegfall von Parkplätzen. An anderer Stelle müssten daher neue Parkmöglichkeiten eröffnet werden. Die von den Klägern vorgetragenen Nutzungsabsichten der Arrondierung ihres Wohngrundstücks und der Sanierung der Bausubstanz zum Zwecke der Vermietung müssten demgegenüber zurücktreten. Eine Arrondierung des Grundstücks sei objektiv nicht notwendig. Die wirtschaftliche Betätigung bzw. Geldanlage könne an anderer Stelle erfolgen. Demgegenüber diene der Grundstückserwerb der Stärkung der Ortsmitte, der Schaffung von Aufenthaltsqualität im öffentlichen Raum und bewirke gestalterische und funktionale Verbesserungen im öffentlichen Bereich. Durch die Schaffung von Parkplätzen würden Konfliktsituationen im Verkehr gemindert, der Suchverkehr verringert und eine Belebung der Ortsmitte infolge höherer Besucherfrequenz erwartet. Die Ausübung des Vorkaufsrechts sei daher nach Abwägung der privaten und öffentlichen Interessen aus Gründen des Gemeinwohls gerechtfertigt.
- 7 Nach erfolglos durchgeführtem Widerspruchsverfahren haben die Kläger beim Verwaltungsgericht Stuttgart Klage erhoben. Zur Begründung haben sie im Wesentlichen vorgetragen, die Ausübung des Vorkaufsrechts sei verspätet. Die Bescheide litten unter formellen und verfahrensrechtlichen Mängeln. Das Wohl der Allgemeinheit rechtfertige die Ausübung des Vorkaufsrechts nicht. Sie beabsichtigten die Sanierung und Vermietung der Gebäude zu Wohnzwecken; dies entspreche den Sanierungszielen. Demgegenüber widerspreche die

Schaffung von Parkplätzen - anders als ihre eigenen Nutzungsabsichten - den förmlich festgelegten Sanierungszielen, wie etwa der Erhaltung und Verbesserung der Wohnqualität und der Revitalisierung vorhandener Flächenpotentiale. Die Beklagte habe das ihr zukommende Ermessen fehlerhaft ausgeübt. Es sei nicht erkennbar, dass sie sich mit den Ausschlussgründen nach § 26 BauGB und möglichen Alternativen befasst habe.

- 8 Mit Urteil vom 08.08.2019 hat das Verwaltungsgericht den Bescheid der Beklagten vom 05.04.2017 in Gestalt des Widerspruchsbescheids des Landratsamts Main-Tauber-Kreis vom 28.06.2017 aufgehoben. Zur Begründung hat es im Wesentlichen ausgeführt, formelle und verfahrensrechtliche Mängel seien nicht erkennbar. Das Vorkaufsrecht sei auch fristgemäß ausgeübt worden. Die zweimonatige Ausschlussfrist des § 28 Abs. 2 S. 1 BauGB habe noch nicht zu laufen begonnen, weil der Beklagten die Genehmigung des schwebend unwirksamen notariellen Kaufvertrags bzw. der Eintritt der Genehmigungsfiktion (§ 145 Abs. 1 S. 1 i.V.m. § 22 Abs. 5 S. 4 BauGB) nicht mitgeteilt worden sei. Die Ausübung des Vorkaufsrechts sei auch nicht nach § 26 Nr. 4 BauGB ausgeschlossen, weil die Gebäude geringe städtebauliche Mängel aufwiesen. Die Bescheide seien jedoch materiell rechtswidrig, weil die Ausübung des Vorkaufsrechts nicht durch das Wohl der Allgemeinheit gerechtfertigt und das Ermessen nicht ordnungsgemäß ausgeübt worden sei. Die Errichtung eines Stellplatzes auf dem streitgegenständlichen Grundstück entspreche nicht den konkreten Erfordernissen der Sanierung. Bereits zu Beginn des Sanierungsverfahrens im Jahr 2011 seien durch das Neuordnungskonzept der STEG die Sanierungsziele konkret und standortbezogen dargestellt worden; der Gemeinderatsbeschluss der Beklagten über die förmliche Festsetzung des Sanierungsgebiets habe hierauf Bezug genommen. Das Neuordnungskonzept weise neu zu gestaltende Stellplätze lediglich im Südwesten des Sanierungsgebiets aus. Für das umstrittene Grundstück sehe das Konzept weiterhin eine Wohnnutzung und einen Gebäudebestand vor. Mit dem Hinweis auf den Kulturkeller und die Neugestaltung des Möhlerplatzes erkenne die Beklagte, dass sie bereits mit dem Neuordnungskonzept ihre Sanierungsziele konkretisiert habe, indem sie genau geplant habe, wo sie einen Stellplatz errichten wolle. Sei die standortbezogene Konkretisierung aber bereits so weit fortgeschritten, sei es einer Gemeinde verwehrt, sich zum Zwecke der Ausübung des Vorkaufsrechts auf die allgemeinen Sanierungsziele wie die Stärkung der Ortsmitte zu berufen. Auch aus dem ergänzenden Bericht der STEG über die Vorbereitenden Untersuchungen vom Juni 2012 werde nicht ersichtlich, dass bei der Sanierung und Neugestaltung des Straßenraums die Schaffung von zusätzlichem Parkraum beabsichtigt gewesen sei. Die von der Beklagten unmittelbar vor der mündlichen Verhandlung vorgelegte 1. Fortschreibung des Neuordnungskonzepts vom 19.09.2017 könne nicht mehr berücksichtigt werden, weil der Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung, hier des Widerspruchsbescheids vom 28.06.2017, maßgeblich sei. Eine Konkretisierung der Sanierungsziele könne zwar auch durch informelle Planungen erfolgen; eine Fortentwicklung der Sanierungsziele durch nur mündlich besprochene, aber nicht schriftlich dokumentierte und vom Gemeinderat beschlossene Planungen genüge aber nicht. Der Beklagten wäre es zumutbar gewesen, nach dem Bekanntwerden des Kaufvertrags die Fortentwicklung der Sanierungsziele bereits vor der Ausübung des Vorkaufsrechts zu konkretisieren. Der Gemeinderatsbeschluss über die Ausübung des Vorkaufsrechts selbst sei keine informelle Planung; andernfalls würde die Rechtsprechung über die Erforderlichkeit der Konkretisierung der Sanierungsziele obsolet. Die Beklagte habe außerdem ihr Ermessen fehlerhaft ausgeübt, weil sie den hohen An- und Abfahrtsverkehr in einem bewohnten Gebiet und die dadurch verursachten Immissionen für die angrenzende Wohnbebauung nicht in ihre Überlegungen eingestellt habe.
- 9 Mit Beschluss vom 25.08.2020 (3 S 2529/19), der Beklagten zugestellt am 02.09.2020, hat der Senat die Berufung auf Antrag der Beklagten wegen ernstlicher Zweifel an der Richtigkeit des Urteils zugelassen.
- 10 Zur Begründung der Berufung führt die Beklagte im Wesentlichen aus, das Vorkaufsrecht sei durch das Wohl der Allgemeinheit gerechtfertigt und das Ermessen sei ordnungsgemäß ausgeübt worden. Das Verwaltungsgericht gehe unzutreffend davon aus, dass die von der Gemeinde vorgesehene Verwendung des verfahrensgegenständlichen Grundstücks als Parkplatzfläche nicht dem Wohl der Allgemeinheit entspreche. Das Verwaltungsgericht habe maßgeblich auf das Neuordnungskonzept der STEG abgestellt und dabei verkannt, dass es sich hierbei um eine erste Zielsetzung handle, die Grundlage für den Erlass der Sanierungssatzung gewesen sei. Zum damaligen Zeitpunkt sei die Errichtung des Kulturkellers noch nicht ins Auge gefasst gewesen, gleichwohl entspreche dessen spätere Realisierung dem formulierten Sanierungsziel der Stärkung der Ortsmitte. Zwar weise das Neuordnungskonzept von 2011 keine Parkplatznutzung aus, die Schaffung von Parkflächen stehe jedoch mit den Sanierungszielen in Einklang. Wie unter anderem in dem angefochtenen Bescheid ausgeführt, seien durch die Schaffung des Kulturkellers in dessen Nahbereich

Parkplatzflächen nötig. Entsprechendes gelte im Hinblick auf die als Sanierungsziel formulierte Umgestaltung des Möhlerplatzes und in diesem Zusammenhang wegfallende Parkplatzflächen. Das Verwaltungsgericht verkenne den Gehalt und die Bedeutung des Neuordnungskonzepts. Dieses zeige lediglich mögliche Entwicklungen und Maßnahmen auf, ohne dass hierdurch eine Konkretisierung der unter Ziffer 3 des Satzungsbeschlusses festgelegten Sanierungsziele erfolgt sei. Ferner habe das Verwaltungsgericht die Anforderungen an eine Fortschreibung der Sanierungsziele, sofern eine solche für erforderlich erachtet werde, überspannt. Es bedürfe keines Beschlusses über die Änderung des Neuordnungskonzepts bzw. des Entwicklungskonzepts, vielmehr sei innerhalb der maßgeblichen Frist von zwei Monaten zur Ausübung des Vorkaufsrechts eine solche im Regelfall nicht zu leisten, weil ein geändertes Entwicklungskonzept regelmäßig durch einen externen Sanierungsträger erstellt werde. Jedenfalls sei spätestens im Zusammenhang mit der Ausübung des Vorkaufsrechts eine solche Fortschreibung erfolgt; diese genüge den Anforderungen an eine informelle Planung, durch die Sanierungsziele definiert werden könnten. In Bezug auf die vorgesehene Nutzung als Parkplatzfläche sei ausdrücklich auf die Sanierungsziele Bezug genommen worden. Außerdem sei auf das Entwicklungskonzept der 1. Fortschreibung vom 19.09.2017 abzustellen, da dieses lediglich die bereits bestehende Zielsetzung auf dem streitgegenständlichen Grundstück nachvollzogen habe. Die Notwendigkeit weiterer Parkplätze sei bereits bei dem Beschluss über die Errichtung des Kulturkellers thematisiert worden. Das Ermessen habe sie ordnungsgemäß ausgeübt; insbesondere seien zu erwartende Immissionen wie Feinstaub und Lärm nicht im Rahmen der Ausübung des Vorkaufsrechts, sondern erst im Rahmen der Zulassung und Errichtung des Parkplatzes zu berücksichtigen. Die von den Klägern genannten alternativen Grundstücke könnten den Bedarf nicht abdecken, würden für andere Zwecke benötigt oder seien vom Kulturkeller zu weit entfernt.

- 11 Die Beklagte beantragt,
- 12 das Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 8. August 2019 - 13 K 12651/17 - zu ändern und die Klage abzuweisen.
- 13 Die Kläger beantragen,
- 14 die Berufung zurückzuweisen.
- 15 Sie tragen vor, die Ausübung des Vorkaufsrechts sei nicht durch Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt, weil es sich nicht an den konkreten Erfordernissen der Sanierung orientiere. Die Anforderungen würden mit fortschreitendem Sanierungsverfahren höher. Der vorgesehene Verwendungszweck decke sich nicht mit den standortbezogenen Zielsetzungen des Neuordnungskonzepts. Die Ausübung des Vorkaufsrechts sei nur gerechtfertigt, wenn damit die erforderlichen besonderen Maßnahmen zur Beseitigung städtebaulicher Missstände unterstützt würden; irgendein von den Sanierungszielen unabhängiger Umstand, der dem Gemeinwohl dienen könne, genüge nicht. Die Schaffung von Aufenthaltsqualität im öffentlichen Raum und die Stärkung der Ortsmitte deckten den beabsichtigten Verwendungszweck nicht. Es werde bestritten, dass der Kulturkeller nur sinnvoll betrieben werden könne, wenn auf dem streitgegenständlichen Grundstück Parkplätze errichtet würden. Weder die Sanierungssatzung noch der Bericht über die Vorbereitenden Untersuchungen stelle einen Mangel an Stellplätzen als städtebaulichen Missstand fest. Vielmehr widerspreche die Ausübung des Vorkaufsrechts anderen in der Satzung formulierten Sanierungszielen, namentlich der Schaffung und Nutzung attraktiven Wohnraums und der Sanierung und Modernisierung vorhandener Bausubstanz. Die Beklagte könne sich nicht auf pauschale Zielvorstellungen berufen, weil das dem Gemeinderatsbeschluss über die Festlegung des Sanierungsgebiets zugrundeliegende Neuordnungskonzept bereits parzellenscharfe Sanierungsvorstellungen darstelle. Dieses sehe für das streitgegenständliche Grundstück keine Parkierungsfläche vor; eine solche ergebe sich laut Neuordnungskonzept lediglich im westlichen Bereich des Gebiets. Das Neuordnungskonzept stelle daher nicht nur eine erste Zielsetzung dar. Die Anforderungen des Verwaltungsgerichts an die Konkretisierung bzw. die Fortschreibung der Sanierungsziele seien nicht zu beanstanden. Informelle Planungen seien zwar möglich, allerdings habe nicht jedwede informelle Bekundung der Gemeinde eine Konkretisierung der Sanierungsziele zur Folge. Dem Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 BauGB und des § 136 Abs. 4 Satz 3 BauGB sei Rechnung zu tragen. Die Entscheidung des Gemeinderats über die Ausübung des Vorkaufsrechts genüge diesen Anforderungen nicht. Es sei Intention des Gesetzgebers gewesen, nur für eine bereits vorliegende Planung ein Vorkaufsrecht zu schaffen, sodass der Einwand fehlender Praktikabilität der Anpassung innerhalb der zweimonatigen Frist des § 28 Abs. 2 S. 1 BauGB nicht

durchgreifen könne. Eine konkludente Änderung der Sanierungsziele durch den Beschluss über die Ausübung des Vorkaufsrechts, wie die Beklagte vortrage, lasse das Rechtfertigungserfordernis des § 24 Abs. 3 S. 1 BauGB ins Leere laufen. Der Beschluss genüge jedenfalls nicht den Anforderungen an die Änderung der Sanierungsziele, weil das Für und Wider nicht abgewogen worden sei. Ferner sei die 1. Fortschreibung vom 19.09.2017 nicht zu berücksichtigen, da sie im Gemeinderat erst nach Erlass des Widerspruchsbescheids beschlossen worden sei. Es handele sich auch nicht um die Nachvollziehung einer bereits erfolgten Änderung. Ungeachtet dessen erweise sich der Bescheid noch aus anderen Gründen als rechtswidrig. Die Beklagte habe sie nicht ordnungsgemäß angehört, weil die erbetene ergänzende Akteneinsicht nicht gewährt worden sei. Eine Heilung sei nicht erfolgt. Auch sei das der Beklagten zustehende Ermessen fehlerhaft ausgeübt worden. Die Folgen der Nutzung des Grundstücks als Parkplatz für die umgebende Wohnbebauung seien nicht berücksichtigt worden. Zudem sei weder ihre konkrete Situation noch die Verfügbarkeit alternativer Grundstücke in die Überlegungen eingestellt worden. In neuerer Zeit seien mehrfach anderweitig Parkmöglichkeiten geschaffen worden oder für Parkflächen geeignete Grundstücke im Ortskern - trotz Abrisses der dortigen Bestandsgebäude - von der Beklagten nicht erworben worden. Ein Erwerb des streitgegenständlichen Grundstücks sei daher nicht erforderlich. Ihnen gehe es auch nicht nur um eine Arrondierung ihres Grundstücks, sondern um die Nutzung des Grundstücks zu Wohnzwecken durch Angehörige. Auch sei kein Neubau geplant, sondern die Renovierung der historischen Bausubstanz. Die Ausübung des Vorkaufsrechts sei zudem verspätet erfolgt. Einer Mitteilung über den Eintritt der Genehmigungsfiktion habe es vorliegend nicht bedurft, weil die Entscheidung in der Zuständigkeit des Bürgermeisters, also „in einer Hand“ konzentriert sei. Schließlich sei die Kostenentscheidung der Widerspruchsbehörde fehlerhaft.

- 16 Dem Senat liegen die Akten der Beklagten (1 Loseblattband), des Landratsamts Main-Tauber-Kreis (jeweils zwei Kopien von zwei Loseblattbänden), die Vorbereitende Untersuchung im Bereich „Ortskern III“ der STEG sowie die Akten des Verwaltungsgerichts vor. Hierauf sowie auf die gewechselten Schriftsätze wird ergänzend Bezug genommen.

### **Entscheidungsgründe**

- 17 I. Die Berufung der Beklagten ist nach Zulassung durch Senatsbeschluss vom 25.08.2020 statthaft und auch sonst zulässig, insbesondere rechtzeitig innerhalb der Monatsfrist des § 124a Abs. 6 Satz 1 VwGO begründet worden.
- 18 II. Die Berufung ist nicht begründet. Das Verwaltungsgericht hat der Anfechtungsklage der Kläger zu Recht stattgegeben.
- 19 1. Die Anfechtungsklage der Kläger ist zulässig; insbesondere sind die Kläger als Adressaten eines belastenden privatrechtsgestaltenden Verwaltungsakts klagebefugt i. S. des § 42 Abs. 2 VwGO (BVerwG, Beschl. v. 30.11.2009 - 4 B 52/09 -, juris Rn. 5).
- 20 2. Die Anfechtungsklage ist auch begründet. Der Bescheid der Beklagten vom 05.07.2017 und der Widerspruchsbescheid des Main-Tauber-Kreises vom 28.06.2017 sind rechtswidrig und verletzen die Kläger in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).
- 21 a) Es kann dahinstehen, ob der Bescheid über die Ausübung des Vorkaufrechts an einem Verfahrensfehler leidet, weil den Klägern keine weitere Akteneinsicht gewährt wurde.
- 22 Die Kläger haben allerdings im verwaltungsgerichtlichen Verfahren ein per Fax übersandtes Schreiben ihres Prozessbevollmächtigten an die Beklagte vom 22.02.2017 einschließlich Sendeprotokoll vorgelegt, in dem sie um Übersendung der Voruntersuchungsbericht der STEG bitten, da sich hieraus noch weitere Erkenntnisse für die Anhörung und für die Abgrenzung des Sanierungsgebiets ergeben könnten, sowie eine weitere Stellungnahme angekündigt. Dieses Schreiben befindet sich nicht bei den Originalakten der Beklagten; der Zugang wird von ihr bestritten. Bei der Übermittlung einer Telefaxnachricht stellt das Vorliegen eines „OK“-Vermerks im Sendebericht zwar keinen Beweis, aber ein gewichtiges Indiz für dessen Zugang dar. Der Empfänger ist daher gehalten, substantiiert - etwa durch Vorlage eines Fax-Eingangsjournals - darzulegen, dass er das Telefax nicht erhalten hat (vgl. OLG Koblenz, Beschl. v. 01.02.2013 - 2 U 1249/11 -, juris m.w.N. zur Rspr. des BGH). Der Senat neigt zudem zu der Auffassung, dass der Voruntersuchungsbericht als Bestandteil der Satzung zum Inhalt der Akten in materieller Hinsicht gehörte und dass eine Heilung, wie sie in

entsprechender Anwendung des § 45 Abs. 1 Nr. 3 LVwVfG grundsätzlich möglich ist, vorliegend nicht ohne weiteres angenommen werden kann.

- 23 b) Diese Fragen können jedoch offen bleiben, weil die angefochtenen Bescheide an materiellen Rechtsfehlern leiden.
- 24 Maßgeblich für die Prüfung der Sach- und Rechtslage ist der Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung (vgl. OVG Schleswig-Holstein, Beschl. v. 29.01.2009 - 1 LA 117/08 -, juris Rn. 15), hier also des Widerspruchsbeseids vom 28.06.2017.
- 25 aa) Nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB steht der Gemeinde ein Vorkaufsrecht zu beim Kauf von Grundstücken in einem förmlich festgelegten Sanierungsgebiet. Das streitgegenständliche Grundstück liegt im förmlich festgelegten Sanierungsgebiet „Ortskern III“ der Beklagten. Bedenken gegen die Wirksamkeit der Sanierungssatzung sind nicht geltend gemacht und auch sonst nicht ersichtlich.
- 26 bb) Die Beklagte hat das Vorkaufsrecht mit Bescheiden vom 05.04.2017 gegenüber den Beigeladenen als Verkäufern (ebenso wie gegenüber den Klägern als Käufern) fristgemäß ausgeübt.
- 27 Nach § 28 Abs. 2 Satz 1 BauGB in der hier maßgeblichen, bis zum 22.06.2021 geltenden Fassung kann das Vorkaufsrecht nur binnen zwei Monaten nach Mitteilung des Kaufvertrags durch Verwaltungsakt gegenüber dem Verkäufer ausgeübt werden. Diese Frist beginnt mit der Mitteilung des Inhalts des Kaufvertrags im Sinne des § 28 Abs. 1 Satz 1 BauGB an die Gemeinde durch den Verkäufer oder den Käufer. Der Gemeinde ist der Inhalt des Vertrags unter Hinweis auf das Vorkaufsrecht und den Zweck der Vorlage mitzuteilen. Mitzuteilen sind auch alle Wirksamkeitsvoraussetzungen, insbesondere die Erteilung der nach § 144 Abs. 2 Nr. 1 und 3 BauGB erforderlichen sanierungsrechtlichen Genehmigung. Wird ein noch genehmigungsbedürftiger Kaufvertrag übersandt, muss zu gegebener Zeit die Erteilung der Genehmigung oder der Eintritt der Genehmigungsfiktion nach § 145 Abs. 1 Satz 1 BauGB i.V.m. § 22 Abs. 5 Satz 4 BauGB mitgeteilt werden; erst dann beginnt die Frist zu laufen. Dies gilt entgegen der Auffassung der Kläger auch dann, wenn die für die Erteilung der Genehmigung zuständige Behörde eine Dienststelle der vorkaufsberechtigten Gemeinde ist, da diese insoweit keine eigenen Ermittlungen anzustellen braucht (vgl. zum Ganzen VGH Baden-Württemberg, Urt. vom 01.03.1996 - 3 S 13/94 -, juris Rn. 34 ff.; OVG Niedersachsen, Beschl. v. 27.05.2008 - 1 ME 77/08 -, juris Rn. 5).
- 28 Der Umstand, dass die Beklagte eine kleine Kommune ist und mit der Übersendung des notariellen Vertrags über alle Umstände informiert war, die für die Erteilung der sanierungsrechtlichen Genehmigung und für die Ausübung des Vorkaufsrechts von Belang waren, macht eine Mitteilung der Genehmigung bzw. der Genehmigungsfiktion nicht entbehrlich. Da durch die Mitteilung des Inhalts des Kaufvertrags eine Ausschlussfrist in Gang gesetzt wird, sind insoweit aus Gründen der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit strenge Anforderungen zu stellen. Damit wäre es aber nicht vereinbar, wenn von der für die Bearbeitung der Vorkaufsrechtsfälle zuständigen Stelle verlangt würde, dass sie den Vorgang aktenmäßig unter Kontrolle hält und von sich aus Erhebungen darüber anstellt, ob die - ggf. von anderen Dienststellen zu erteilenden - Genehmigungen ausgesprochen oder fingiert worden sind. Vielmehr hat das Gesetz dem Verkäufer bzw. Käufer die Verantwortung für die Mitteilung der für die Ausübung des Vorkaufsrechts erforderlichen Voraussetzungen auferlegt, wozu auch die Mitteilung der zur Wirksamkeit des Vertrags erforderlichen Genehmigungen gehört. Solange der Kaufvertrag noch schwebend unwirksam ist, beginnt die Frist mithin nicht zu laufen (VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 01.03.1996 - 3 S 13/94 -, juris Rn. 36; Stock in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand Mai 2021, § 28 Rn. 27 m.w.N.).
- 29 Daraus folgt, dass die vom Notariat in Auftrag der Vertragsparteien am 21.12.2016 vorgenommene Übersendung des Vertrags an die Beklagte nicht geeignet war, die Frist des § 28 Abs. 2 S. 1 BauGB auszulösen. Denn der Vertrag war damals mangels Vorliegens der sanierungsrechtlichen Genehmigung (§ 144 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 3 BauGB) noch nicht wirksam. Die Erteilung einer sanierungsrechtlichen Genehmigung kann auch nicht in entsprechender Anwendung des § 144 Abs. 4 Nr. 1 BauGB als entbehrlich angesehen werden (vgl. dazu im Einzelnen VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 01.03.1996 - 3 S 13/94 - juris Rn. 27 ff.).
- 30 Auf die umstrittene Frage, ob die Gemeinde bei einem schwebend unwirksamen Vertrag das Vorkaufsrecht bereits ausüben darf (bejahend Stock a.a.O. § 28 Rn. 27 mit Nachweisen zur Rspr. des BGH; a.A. noch Senatsurteil vom 01.03.1996 - 3 S 13/94 - juris Rn. 27 ff.), kommt es vorliegend nicht an. Im Zeitpunkt der Ausübung des Vorkaufsrechts durch die Beklagte mit Bescheiden vom 05.04.2017 war bereits die

Genehmigungsfiktion nach § 145 Abs. 1 Satz 1 BauGB i.V.m. § 22 Abs. 5 Satz 4 BauGB eingetreten. Darüber hinaus war die sanierungsrechtliche Genehmigung am 22.02.2017 nochmals ausdrücklich erteilt worden.

- 31 cc) Die Beklagte war aber nicht nach § 24 Abs. 3 Satz 1 BauGB zur Ausübung des Vorkaufsrechts berechtigt. Nach dieser Regelung darf das Vorkaufsrecht nur ausgeübt werden, wenn das Wohl der Allgemeinheit dies rechtfertigt.
- 32 (1) Der Begriff des Wohls der Allgemeinheit ist ähnlich wie im Bereich des verfassungsrechtlichen Eigentumsschutzes (Art. 14 Abs. 2 und 3 GG) und den speziellen Enteignungsvorschriften (§ 87 Abs. 1 BauGB) nicht mit dem Begriff des öffentlichen Interesses gleichzusetzen. Erst ein qualifiziertes, sachlich objektiv öffentliches Interesse als Ergebnis einer Abwägung der im Einzelfall miteinander in Widerstreit stehenden privaten und öffentlichen Interessen kann mit dem Wohl der Allgemeinheit identifiziert werden. An die Ausübung des Vorkaufsrechts werden jedoch gegenüber einer Enteignung, die nur zulässig ist, wenn das Wohl der Allgemeinheit diese erfordert, qualitativ geringere Anforderungen gestellt. Es genügt, wenn der Erwerb des Grundstücks im Rahmen der tatbestandlichen Voraussetzungen zu den vom Gesetzgeber gebilligten bodenpolitischen, eigentumspolitischen und städtebaulichen Zwecken erfolgt und dabei überwiegende Vorteile für die Allgemeinheit angestrebt werden. Das Vorliegen dieser Voraussetzung unterliegt im vollen Umfang der gerichtlichen Nachprüfung und richtet sich nach den Umständen des Einzelfalls.
- 33 In förmlich festgesetzten Sanierungsgebieten muss sich die Ausübung des Vorkaufsrechts grundsätzlich an den konkreten Erfordernissen der Sanierung orientieren. Die Sanierungsziele müssen dabei nicht in der Sanierungssatzung selbst festgelegt sein. Sie können sich auch aus ihrer Begründung, aber auch aus den Ergebnissen der vorbereitenden Untersuchungen ergeben. An die Konkretisierung dieser Ziele dürfen dabei bei Erlass der Sanierungssatzung nur relativ geringe Anforderungen gestellt werden. Doch werden die Anforderungen mit fortschreitendem Sanierungsverfahren höher. Die erforderliche Konkretisierung kann insbesondere in einem Sanierungsbebauungsplan, einem sonstigen Bebauungsplan oder sogar durch eine informelle städtebauliche Planung erfolgen. Ist dies geschehen, können die Sanierungsziele auch nach einem längeren Zeitraum die Ausübung des Vorkaufsrechts rechtfertigen (vgl. zum Ganzen BVerwG, Beschl. v. 15.02.1990 - 4 B 245/89 -, NJW 1990, 2703; BVerwG, Beschl. v. 15.03.1995 - 4 B 33.95 -, NVwZ 1995, 897; BVerwG, Ur. v. 04.03.1999 - 4 C 8/98 -, NVwZ 1999, 1336; VGH Baden-Württemberg, Ur. v. 24.10.1986 - 8 S 1881/86 -, juris; VGH Baden-Württemberg, Ur. v. 24.09.2019 - 5 S 1733/17 -, juris; Bayerischer VGH, Ur. v. 02.10.2013 - 1 BV 11.1944 -, juris; Bayerischer VGH, Ur. v. 06.02.2014 - 2 B 13.2570 -, juris Rn. 16 f.; jeweils m.w.N.).
- 34 In diesem Zusammenhang ist ferner zu beachten, dass zwischen der Regelung des § 24 Abs. 3 S. 1 BauGB, wonach das Vorkaufsrecht nur ausgeübt werden darf, wenn das Wohl der Allgemeinheit dies rechtfertigt, und den in § 26 BauGB genannten Ausschlussgründen ein enger sachlicher Zusammenhang besteht. Der Katalog der in § 26 BauGB ausdrücklich aufgeführten Ausschlussstatbestände konkretisiert Beispielsfälle, in denen das Allgemeinwohl die Ausübung des Vorkaufsrechts typischerweise nicht rechtfertigt. Er bietet für die Anwendung des § 24 Abs. 3 S. 1 BauGB ebenfalls einen gewichtigen Orientierungspunkt (VGH Baden-Württemberg, Ur. v. 01.03.1996 - 3 S 13/94 -, juris Rn. 43 f., m.w.N.).
- 35 (2) Der Ausschlussstatbestand des § 26 Nr. 4 2. Alternative BauGB liegt nicht vor, wie die Kläger in der Sache einräumen. Danach ist die Ausübung des Vorkaufsrechts ausgeschlossen, wenn das Grundstück entsprechend den Zielen und Zwecken der städtebaulichen Maßnahme bebaut ist und genutzt wird und keine städtebaulichen Missstände oder Mängel im Sinne des § 177 Abs. 2 und Abs. 3 Satz 1 BauGB vorliegen. Es kann dahinstehen, ob derartige Missstände oder Mängel vorliegen. Denn der Ausschlussstatbestand setzt voraus, dass sowohl die Nutzungsabsichten der Eigentümer des Kaufgrundstücks als auch die Zielvorstellungen und Zwecke der Sanierungsmaßnahme hinreichend präzisiert und konkretisiert worden sind (vgl. VGH Baden-Württemberg, Ur. v. 01.03.1996 - 3 S 13/94 -, juris Rn. 46 ff.). Das ist vorliegend noch nicht der Fall (dazu sogleich).
- 36 (3) Der Voruntersuchungsbericht der STEG schlägt die Erhaltung und Instandsetzung der Wohngebäude auf dem Kaufgrundstück vor. Stellplätze sind im hier in Rede stehenden Bereich des Ortskerns nicht vorgesehen. Auch sonst wird ein Mangel an Parkplätzen im Ortskern nicht als städtebaulicher Missstand aufgezeigt; die Schaffung von Parkplätzen wird auch nicht als Mittel zur Behebung anderer Missstände oder zur Verwirklichung der Sanierungsziele empfohlen.



- 37 Die Beklagte weist aber zutreffend darauf hin, dass es sich bei den Voruntersuchungen und dem von der STEG darin entwickelten Neuordnungskonzept um eine erste Zielvorgabe handelt. Der Gemeinderat der Beklagten hat sich im Beschluss vom 21.07.2011 lediglich auf die allgemeinen grundsätzlichen Sanierungsziele bezogen. Dass er sich bereits die parzellenscharfen und standortbezogenen Nutzungsvorschläge der STEG zu eigen gemacht hat, ist nicht erkennbar und würde die Bedeutung und Bindungswirkung des Neuordnungskonzepts überspannen. Die Gemeinde darf und muss die Sanierungsziele im Verlauf des Sanierungsverfahrens präzisieren und fortentwickeln; sie darf auch auf eventuell neu eingetretene städtebauliche Missstände reagieren und neue Sanierungsziele entwickeln. Dies beinhaltet, dass für einzelne Grundstücke auch von der ursprünglichen Zielvorstellung abweichende Nutzungszwecke verfolgt werden dürfen.
- 38 (4) Allerdings muss eine solche Fortentwicklung in irgendeiner Weise planerisch formuliert sein. Vorliegend ist nicht erkennbar, dass die Beklagte im maßgeblichen Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung das Nutzungskonzept in einer Weise fortgeschrieben und konkretisiert hatte, die die Ausübung des Vorkaufsrechts zur Verwendung des Grundstücks als Parkplatz rechtfertigt.
- 39 Förmliche, das Kaufgrundstück betreffende Planungen wie etwa ein Bebauungsplan lagen im maßgeblichen Zeitpunkt nicht vor. Auch vom Gemeinderat beschlossene informelle Planungen sind nicht ersichtlich. Die 1. Fortschreibung des Neuordnungskonzepts vom 19.09.2017, in der auf dem umstrittenen Grundstück ein Parkplatz ausgewiesen wird, wurde erst im Laufe des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens vom Gemeinderat beschlossen. Es mag sein, dass - wie die Beklagte geltend macht - eine solche Fortschreibung durch ein Planungsbüro in der Praxis nur eine bereits erfolgte Willensbildung der Gemeinde nachvollzieht und umsetzt. Dass vorliegend im maßgeblichen Zeitpunkt eine solche Konkretisierung der Sanierungsziele durch den Gemeinderat der Beklagten erfolgt war, vermag der Senat aber nicht zu erkennen.
- 40 Entgegen dem Vortrag der Beklagten ergibt sich aus dem Gemeinderatsbeschluss über die Errichtung des Kulturkellers keine Konkretisierung der Sanierungsziele dahingehend, dass die Schaffung zusätzlicher Parkplätze im Ortskern erfolgen soll. Aus der von der Beklagten vorgelegten Niederschrift über die Gemeinderatssitzung vom 21.07.2016, in der das Bauvorhaben „Sanierung des Gewölbekellers der Zehntscheune und Nutzungsänderung zu einem Kulturkeller“ vorgestellt und beschlossen wurde, wurde die Schaffung zusätzlichen Parkraums nicht thematisiert. Der in der Sitzung anwesende Architekt erklärte vielmehr, dass Parkplätze in der Burgstraße vorhanden seien, von der eine direkte Verbindung über eine Treppe zum Kulturhaus bestehe. Weitere Parkmöglichkeiten bestünden am Friedhof, in der Harthäuser Straße und im Bereich der Kirche. Der Ortsvorsteher mahnte eine gute Beschilderung der bestehenden Parkmöglichkeiten an. Lediglich einer der Gemeinderäte sah größere Probleme in der Parkplatzsituation; ein weiterer Gemeinderat regte ein Parkleitsystem an (S. 5 f.). Eine Beschlussfassung über die Errichtung weiterer Parkplätze im Zusammenhang mit der Stärkung und Belebung der Ortsmitte durch Einrichtung des Kulturkellers erfolgte nicht; noch weniger sind konkrete standortbezogene Aussagen im Hinblick auf das Kaufgrundstück gemacht worden. Es ist auch nicht erkennbar, dass die Schaffung von Parkplätzen für die Nutzung des Kulturkellers lediglich im Hinblick auf die - jetzt wegfallenden - Stellplätze auf dem Möhlerplatz als entbehrlich angesehen wurde; auf den Möhlerplatz wurde in der Diskussion nicht Bezug genommen.
- 41 Dass weitere Gemeinderatsbeschlüsse betreffend die sanierungsrechtliche Neuordnung des Gemeindegebiets vor der Ausübung des Vorkaufsrechts gefasst wurden, ist nicht vorgetragen und auch sonst nicht ersichtlich.
- 42 Der Gemeinderatsbeschluss über die Ausübung des Vorkaufsrechts als solcher vermag die Fortschreibung des Sanierungskonzepts im vorliegenden Fall nicht zu ersetzen. Zwar muss es infolge der kurzen Ausübungsfrist entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts zulässig sein, die Sanierungsziele noch im Zeitpunkt des Ausübungsbeschlusses zu konkretisieren. Die Ansicht des Verwaltungsgerichts, dass eine Fortschreibung ohne weiteres noch im Laufe der Ausübungsfrist erfolgen könnte, erscheint aus den von der Beklagten dargelegten Gründen nicht praktikabel. Allerdings ist geklärt, dass der Kern der Sanierungsziele von der Gemeindevertretung beschlossen werden muss (vgl. BVerwG, Urt. v. 15.01.1982 - 4 C 94.72 - juris Rn. 35; Bayerischer VGH, Beschl. v. 17.12.1979 - 14 N 838/79 - BayVBl 1980, 339/340 f.) und die Bestimmung der Ziele und Zwecke der Sanierung nach § 136 Abs. 4 Satz 3 BauGB von einer sachgerechten Abwägung getragen sein muss (vgl. BVerwG, Urt. v. 24.5.2006 - 4 C 9.04 -, juris Rn. 25). Damit genügt die bloße Vorstellung geplanter oder möglicher Maßnahmen oder die bloße Information des Gemeinderats nicht für eine Festlegung, Änderung oder hinreichende Konkretisierung der Sanierungsziele (Bayerischer VGH, Beschl. v. 30.07.2018 - 9 ZB 16.1068 -, juris Rn. 11, 20).

- 43 Nach der Niederschrift über die Gemeinderatssitzung vom 16.03.2017, in der die Ausübung des Vorkaufsrechts beschlossen wurde, ist nicht erkennbar, dass der Gemeinderat zugleich über den sanierungsrechtlichen Verwendungszweck des Kaufgrundstücks beschließen und damit konkludent das Sanierungskonzept fortschreiben und präzisieren wollte. Ausweislich des Gemeinderatsprotokolls ging die Beklagte offenbar im Vorfeld des Kaufvertrages schon davon aus, dass ihr ein Vorkaufsrecht ohne weiteres zusteht. Dem Gemeinderat wurde die Verwendung des Grundstücks als Parkplatz als (offenbar an anderer Stelle beschlossene) Absicht der Gemeinde durch die Verwaltungsvorlage vorgestellt. Es ist nicht ersichtlich, dass sich der Gemeinderat der Beklagten bewusst war, dass die Errichtung eines Parkplatzes auf dem Grundstück nicht im Einklang mit den standortbezogenen Vorschlägen des bisherigen Neuordnungskonzepts von 2011 steht und insoweit eine Änderung bzw. Präzisierung in Rede steht. Allein der von der Beklagten in der mündlichen Verhandlung geltend gemachte Umstand, dass der Gemeinderat die Ausübung des Vorkaufsrechts nicht beschlossen hätte, wenn er keinen Parkplatz auf dem Kaufgrundstück gewollt hätte, vermag eine - auch informelle - planerische Formulierung der Fortschreibung nicht zu ersetzen. Auch die Verwendung des Begriffs „Absicht“ genügt nicht den Anforderungen an eine Konkretisierung der Sanierungsziele. Denn der Beschluss über die Festlegung bzw. Konkretisierung der Ziele und Zwecke einer Sanierung unterliegt anderen Anforderungen als die Ermessensentscheidung zur Ausübung des Vorkaufsrechts. Ein solcher Beschluss erfordert die Einstellung aller abwägungserheblicher öffentlicher und privater Belange (vgl. § 136 Abs. 4 Satz 3 BauGB). Dies hätte eine Abwägung des Für und Wider der Schaffung eines Parkplatzes im Ortskern durch Abbruch von Wohngebäuden anstelle ihrer Instandsetzung erfordert. Denn selbst wenn die Schaffung eines Parkplatzes für den Kulturkeller mittelbar der Belebung der Ortsmitte dienen sollte, steht dies in einem Spannungsverhältnis zu anderen Sanierungszielen wie etwa der Erhaltung und Verbesserung der Wohnqualität in der Ortsmitte und der Revitalisierung vorhandener Flächenpotentiale (Innenentwicklung vor Außenentwicklung). Auch mögliche Alternativen, etwa die Errichtung eines Parkplatzes auf anderen, noch unbebauten oder frei werdenden Grundstücken wären zu berücksichtigen gewesen. Entsteht erst bei Gelegenheit eines Grundstücksverkaufs die Vorstellung, das Grundstück als Gemeinbedarfsfläche zu nutzen, ist zumindest im Zeitpunkt der Vorkaufsrechtsausübung eine Befassung des Gemeinderats mit diesem Sanierungsziel unter Abwägung der betroffenen Belange erforderlich, insbesondere dann, wenn es sich - wie vorliegend - um die Änderung der Nutzung eines Grundstücks im Eigentum Privater handelt, die ggf. gegen deren Willen durchgesetzt werden soll, und die Änderung des Sanierungskonzepts in Bezug auf den Verwendungszweck des Kaufgrundstücks bislang nicht offengelegt war. Das Erfordernis einer Konkretisierung der Sanierungsziele würde obsolet, wenn sie durch die Entscheidung über die Ausübung des Vorkaufsrechts ohne weiteres ersetzt werden könnte.
- 44 Mit dem Verwaltungsgericht ist der Senat auch der Auffassung, dass die allgemeinen Ziele und Zwecke der Sanierungssatzung wie Stärkung der Ortsmitte und Schaffung von Aufenthaltsqualität im öffentlichen Raum die Ausübung des Vorkaufsrechts für das Kaufgrundstück für sich genommen nicht zu rechtfertigen vermögen. Es besteht ein enger sachlicher Zusammenhang zwischen den Anforderungen, die sich aus dem Tatbestandsmerkmal des Wohls der Allgemeinheit ergeben, und dem Stand der Konkretisierung der Sanierungsziele sowie dem Fortschritt bei der Verwirklichung der Sanierung (Stock a.a.O., § 24 BauGB Rn. 70). Vorliegend steht nicht in Rede, ob die Errichtung des Kulturkellers und die Umgestaltung des Möhlerplatzes den genannten grundsätzlichen Sanierungszielen dienen und hierfür weiterer Parkraum erforderlich ist; diese Entscheidungen stehen im Planungsermessen der Beklagten. Die genannten, sehr allgemein formulierten Sanierungsziele können aber durch eine Vielzahl von Nutzungszwecken verwirklicht werden, insbesondere auch durch die von den Klägern beabsichtigte Instandsetzung und Wohnnutzung des Kaufgrundstücks. Der mit der Vorkaufsrechtsausübung verbundene Eingriff in die Privatautonomie erfordert es daher, zu diesem Zeitpunkt höhere Anforderungen an die Präzisierung der Sanierungsziele zu stellen als bei Erlass der Sanierungssatzung. Denn durch die Ausübung des Vorkaufsrechts wird das Kaufgrundstück dem Käufer gegen seinen Willen entzogen und einem abweichenden Verwendungszweck zugeführt. Das Erfordernis einer fortschreitenden Konkretisierung der Sanierungsziele besteht daher gerade im Hinblick auf die in einem förmlich festgelegten Sanierungsgebiet erforderlichen grundstücksbezogenen Einzelentscheidungen (vgl. BVerwG, Urt. v. 04.03.1999 - 4 C 8/98 -, juris Rn. 13 zur sanierungsrechtlichen Genehmigung).
- 45 Den dargelegten Anforderungen wird der Gemeinderatsbeschluss vom 16.03.2017 nicht gerecht.
- 46 dd) Nach alledem bedarf es keiner Vertiefung, ob die Ausübung des Vorkaufsrechts ermessensfehlerfrei erfolgt ist.

- 47 III. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Es entsprach nicht der Billigkeit, der Beklagten auch die außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen aufzuerlegen, weil diese keinen Antrag gestellt und damit kein Kostenrisiko übernommen haben (vgl. §§ 162 Abs. 3, 154 Abs. 3 VwGO).
- 48 Die Revision ist nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen.