

letzte Aktualisierung: 18.01.2018

VG Köln, Urt. v. 14.11.2017 – 2 K 4269/17

BauGB §§ 25, 28

Auswirkungen des Rücktritts des Verkäufers vom Kaufvertrag auf das gemeindliche Vorkaufsrecht; Folgen einer fehlerhaft erlassenen Vorkaufssatzung

1. Zur Frage, ob sich ein Bescheid, der die Ausübung eines gemeindlichen Vorkaufsrechts zum Inhalt hat, erledigt, wenn der Verkäufer nach Erlass des Verwaltungsakts vom Kaufvertrag mit dem Käufer zurücktritt (hier verneint).
2. Eine Gemeinde zieht im Sinne von § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB städtebauliche Maßnahmen in Betracht, wenn sie für ein bestimmtes Gebiet eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme erwägt und insoweit die Durchführung vorbereitender Untersuchungen auf der Grundlage von § 165 Abs. 4 BauGB beschlossen hat.
3. Eine vor Abschluss des Kaufvertrags nach § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB fehlerhaft erlassene Vorkaufssatzung kann auf der Grundlage von § 214 Abs. 4 BauGB unter Behebung des Fehlers rückwirkend in Kraft gesetzt werden. Ein etwaiges Vertrauen des Käufers auf die Unwirksamkeit der Vorkaufssatzung oder auf das Fortbestehen der Unwirksamkeit dieser Satzung ist rechtlich nicht schutzwürdig.

Verwaltungsgericht Köln, 2 K 4269/17

Datum: 14.11.2017
Gericht: Verwaltungsgericht Köln
Spruchkörper: 2. Kammer
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: 2 K 4269/17
ECLI: ECLI:DE:VGK:2017:1114.2K4269.17.00

- Leitsätze:**
1. Zur Frage, ob sich ein Bescheid, der die Ausübung eines gemeindlichen Vorkaufsrechts zum Inhalt hat, erledigt, wenn der Verkäufer nach Erlass des Verwaltungsakts vom Kaufvertrag mit dem Käufer zurücktritt (hier verneint).
 2. Eine Gemeinde zieht im Sinne von § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB städtebauliche Maßnahmen in Betracht, wenn sie für ein bestimmtes Gebiet eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme erwägt und insoweit die Durchführung vorbereitender Untersuchungen auf der Grundlage von § 165 Abs. 4 BauGB beschlossen hat.
 3. Eine vor Abschluss der Kaufvertrags nach § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB fehlerhaft erlassene Vorkaufssatzung kann auf der Grundlage von § 214 Abs. 4 BauGB unter Behebung des Fehlers rückwirkend in Kraft gesetzt werden. Ein etwaiges Vertrauen des Käufers auf die Unwirksamkeit der Vorkaufssatzung oder auf das Fortbestehen der Unwirksamkeit dieser Satzung ist rechtlich nicht schutzwürdig.

Tenor: Die Klage wird abgewiesen.
Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens. Die außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen sind nicht erstattungsfähig.
Die Kostenentscheidung ist gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils jeweils zu vollstreckenden Betrages vorläufig vollstreckbar.
Die Berufung wird zugelassen.

T a t b e s t a n d

Die Beigeladene betreibt in zentraler Lage von C. H. auf den Grundstücken Gemarkung H. , Flur 00, 00, 00 und 00 die Papierfabrik H1. mit ca. 500 Mitarbeitern. Das ca. 36 ha große Grundstücksareal bestehend aus zahlreichen Flurstücken wird von dem seit dem 18. September 1990 rechtsverbindlichen Bebauungsplan Nr. 0000 der Beklagten erfasst. Der Bebauungsplan setzt für das Betriebsgelände der Beigeladenen ein gegliedertes Industriegebiet und für die angrenzenden Bereiche zur I1.----straße ein Kerngebiet, zur D.-----straße und I. Straße ein allgemeines Wohngebiet sowie für den Bereich zur C1. Straße und zur C2.-----straße hin ein Mischgebiet und ein allgemeines Wohngebiet fest.

Nachdem der Beklagten bekannt geworden war, dass das Betriebsgrundstück der Beigeladenen

1

2

3

bzw. Teilbereiche des Geländes auf dem Grundstücksmarkt zum Verkauf angeboten worden waren, beschloss der Rat der Beklagten am 13. Dezember 2011 die Satzung zur Ausübung eines besonderen Vorkaufsrechts „C. H. – H1.“. Der Geltungsbereich der Satzung ist in deren § 2 bestimmt und umfasst das Betriebsgelände der Beigeladenen. Die Satzung wurde am 20. Dezember 2011 ortsüblich bekannt gemacht und trat am 21. Dezember 2011 in Kraft.

In den Jahren 2015 und 2016 führte die Beigeladene eine Vielzahl von Restrukturierungsmaßnahmen durch. Diese Maßnahmen haben zum Ziel, die Produktion und Logistik der Papierherstellung in einem Kernbereich von ca. 22 ha auf dem innerstädtischen Firmenareal „H1.“ zu konzentrieren sowie Teilbereiche des Firmengeländes freizusetzen und einer veränderten Nutzung zuzuführen. 4

Am 3. Mai 2016 beschloss der Rat der Beklagten daraufhin, zur Gewinnung von Beurteilungsgrundlagen über die Festlegungsvoraussetzungen für einen städtebaulichen Entwicklungsbereich vorbereitende Untersuchungen nach § 165 Abs. 4 BauGB durchzuführen, weil im Bereich der südlichen Innenstadt, der u. a. das Betriebsgelände der Beigeladenen umfasst, städtebauliche Veränderungsprozesse zu erwarten seien, die zur Sicherstellung einer nachhaltigen, geordneten städtebaulichen Entwicklung einer Gesamtbetrachtung bedürften. Der Beschluss wurde am 4. Juni 2016 öffentlich bekannt gemacht. 5

Am 28. Dezember 2016 schlossen die Beigeladene und die Klägerin einen notariellen Vertrag (Urkundenrolle Nummer 0000/0000 des Notars Q. L. mit Amtssitz in X.). Die Beigeladene verkaufte der Klägerin mit diesem Vertrag eine Vielzahl von ihr Betriebsgelände umfassenden Grundstücken. Der Kaufgegenstand ist im Kaufvertrag unter Ziffer 1.1 als „Entwicklungsareal Office“ oder „Kaufgegenstand 1“ und unter Ziffern 1.2 bzw. 1.3 des Vertrages als „Entwicklungsareal E 1 bzw. E 2“ oder „Kaufgegenstand 2“ bezeichnet. Nach Ziffer 3.1 des notariellen Vertrages beträgt der Kaufpreis für den Kaufgegenstand 1 EUR 7.000.000,00 und für den Kaufgegenstand 2 EUR 6.062.000,00. Die Beteiligten behielten sich in dem umfangreichen Vertragswerk mit zahlreichen Kautelen unter Ziffer 3.11 und Ziffer 14 Rücktrittsrechte vor. 6

Der beurkundende Notar übersandte der Beklagten unter dem 10. Januar 2017 auszugsweise eine beglaubigte Fotokopie der Kaufvertragsurkunde und bat die Beklagte um Prüfung, ob ein gesetzliches Vorkaufsrecht bestehe, wenn ja, ob dieses ausgeübt oder darauf verzichtet werde sowie um Abgabe einer Verzichtserklärung nach § 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB. Mit Schreiben vom 13. Februar 2017 teilte die Beklagte der Beigeladenen und der Klägerin mit, dass sie beabsichtige, an den Kaufgegenständen gestützt auf die Satzung vom 21. Dezember 2011 ein besonderes Vorkaufsrecht geltend zu machen und gab beiden Gelegenheit, sich dazu bis zum 21. Februar 2017 zu äußern. Die Beigeladene nahm unter dem 16. Februar 2017, die Klägerin durch Schreiben ihrer Prozessbevollmächtigten vom 18. Februar 2017 Stellung. Mit diesem Schreiben machte die Klägerin geltend, die Ausübung des städtischen Vorkaufsrechts könne nicht rechtmäßig erfolgen, weil die dem Vorkaufsrecht zugrundeliegende Satzung unwirksam sei. 7

Am 22. Februar 2017 beschloss der Rat der Beklagten, die Entscheidungskompetenz über die Ausübung des Vorkaufsrechts an sich zu ziehen, das Vorkaufsrecht gemäß § 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB auszuüben und die Verwaltung zu beauftragen, diese Entscheidung umzusetzen. Durch Bescheid vom 9. März 2017 (AZ: 00 – VKR – 000/KG 1) übte die Beklagte gegenüber der Beigeladenen nach § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB i. V. m. der Vorkaufssatzung vom 21. Dezember 2011 das Vorkaufsrecht volumnfänglich bezüglich des Kaufgegenstandes 1 des Kaufvertrages vom 28. Dezember 2016, Urkundenrolle Nummer 2040/2016 des Notars Q. L. mit Amtssitz in X. aus. Durch Bescheid vom 9. März 2017 (AZ: 00 – VKR – 000/KG 2) übte die Beklagte weiterhin gegenüber der Beigeladenen das Vorkaufsrecht volumnfänglich bezüglich des Kaufgegenstandes 2 des Kaufvertrages vom 28. Dezember 2016, Urkundenrolle Nummer 2040/2016 des Notars Q. L. mit Amtssitz in X. aus. Mit Schreiben vom 9. März 2017 informierte die Beklagte den Geschäftsführer der Klägerin als Vorstand der U. AG über die Ausübung des Vorkaufsrechts und fügte diesem Schreiben eine Rechtsbehelfsbelehrung bei. Die Beigeladene teilte der Beklagten am 27. März 2017 mit, sie akzeptiere die Ausübung des Vorkaufsrechts durch die Beklagte und verzichte auf die Einlegung von Rechtsmitteln. 8

Am 28. April 2017 erklärte die Beigeladene gegenüber der Klägerin wegen der Ausübung des 9

Vorkaufsrechts durch die Beklagte den Rücktritt vom Kaufvertrag gestützt auf Ziffer 14.1 der Vertragsurkunde. Zur Sicherung des Eigentumsverschaffungsanspruchs der Klägerin wurden am 18. Mai 2017 Vormerkungen im Grundbuch eingetragen. Ferner wurden Vormerkungen zur Sicherung des Anspruchs der Beklagten auf Eigentumsverschaffung am 22. Mai 2017 im Grundbuch eingetragen. Am 26. Mai 2017 zahlte die Beklagte den Kaufpreis von EUR 7.000.000,00 für den Kaufgegenstand 1 („Entwicklungsareal Office“) an die Beigeladene. Nachdem die Klägerin den Kaufpreis für das „Entwicklungsareal Office“ nicht bis zum 30. Juni 2017 gezahlt hatte, erklärte die Beigeladene mit an die Klägerin gerichtetem Schreiben vom 1. Juli 2017 gestützt auf Ziffer 3.11 des notariellen Vertrages hinsichtlich aller Kaufgegenstände den Rücktritt vom Kaufvertrag.

Am 31. August 2017 beschloss der Rat der Beklagten die Satzung zur Ausübung eines besonderen Vorkaufsrechts „C. H. H1.“ mit Rückwirkung zum 5. Juni 2016. Zur Begründung führte er aus, nachdem Zweifel von der Klägerin an der Wirksamkeit der im Jahr 2011 beschlossenen Satzung zur Ausübung eines besonderen Vorkaufsrechts geltend gemacht worden seien, werde rein vorsorglich ein ergänzendes Verfahren zur Fehlerheilung durchgeführt. Um städtebauliche Missstände im betroffenen Innenstadtbereich zu verhindern und um die notwendige städtebauliche Entwicklung zu ordnen und zu lenken, habe sich die Beklagte zur Einleitung einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme entschlossen. Der Rat habe insoweit zur Gewinnung der erforderlichen Beurteilungsgrundlagen über die Festlegungsvoraussetzungen für einen städtebaulichen Entwicklungsbereich am 03. Mai 2016 die Durchführung vorbereitender Untersuchungen beschlossen. Damit lägen die Voraussetzungen für eine entsprechende Vorkaufssatzung vor. Diese werde mit Rückwirkung zum 05. Juni 2016 in Kraft gesetzt.

Die Klägerin hat schon am 27. März 2017 Klage erhoben.

Sie macht geltend, die Bescheide der Beklagten vom 09. März 2017 seien rechtswidrig. Sie seien aufzuheben, weil sie die Klägerin auch heute noch beschweren würden. Daran ändere der zwischenzeitlich erfolgte Rücktritt der Beigeladenen vom Kaufvertrag nichts. In jedem Fall habe sie aber einen Anspruch auf Feststellung, dass beide Bescheide bis zur Rücktrittserklärung der Beigeladenen rechtswidrig gewesen seien. Entweder stehe ihr nämlich ein Folgenbeseitigungsanspruch oder ein Anspruch auf Amtshaftung bzw. Entschädigung gegen die Beklagte wegen der Rechtswidrigkeit ihres Handelns zu. Diesen Anspruch werde sie in jedem Fall gerichtlich verfolgen.

Die Ausübung des Vorkaufsrechts durch die Beklagte sei in der Sache rechtswidrig, weil die Vorkaufssatzung ungültig sei. Der Satzungsbeschluss aus dem Jahr 2011 sei unwirksam, weil die gesetzlichen Voraussetzungen für eine derartige Satzung zum damaligen Zeitpunkt nicht vorgelegen hätten. Die Beklagte habe damals im Sinne von § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB keine städtebaulichen Maßnahmen in Betracht gezogen. Bei Satzungserlass sei insoweit ein Minimum an Konkretisierung der Maßnahme für ein bestimmtes Gebiet zu verlangen. Daran fehle es. Die Sanierungssatzung der Beklagten aus dem Jahr 2007, auf die sie sich berufe, scheide als Erkenntnisquelle aus, weil deren Geltungsbereich das maßgebliche Areal gar nicht betreffe. Dasselbe gelte für die von der Beklagten als weitere Erkenntnisquelle angeführte informelle Planung. Informelle Rahmenplanungen beträfen nur einen kleinen Randbereich des streitigen Geländes. Außerdem habe sich der Stadtrat der Beklagten derartige Planungen bei Erlass der Satzung im Jahr 2011 nicht zu Eigen gemacht. Aus der Begründung zur Satzung ergebe sich ebenfalls nicht, dass der Rat der Beklagten städtebauliche Maßnahmen ernsthaft in Betracht gezogen habe. Die satzunggebende Gemeinde sei insoweit darlegungsbelastet, an entsprechenden Darlegungen der Beklagten fehle es hier ausweislich der Begründung.

Der vom Rat der Beklagten am 31. August 2017 gefasste Satzungsbeschluss ändere an diesem Ergebnis nichts. Die insoweit beabsichtigte Heilung der fehlerhaften Satzung aus dem Jahr 2011 sei fehlgeschlagen. Eine Heilung im ergänzenden Verfahren nach § 214 Abs. 4 BauGB komme insoweit nicht in Betracht. Diese Vorschrift könne keine Anwendung finden, da die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB im Zeitpunkt des Satzungserlasses nicht vorgelegen hätten. Das Verfahren nach § 214 Abs. 4 BauGB habe nur eine ergänzende Funktion. Es dürfe keine substantiell neue oder andere Satzung im Wege dieses Verfahrens entstehen. Substantiell habe der Rat der Beklagten am 31. August 2017 aber eine andere Satzung als die

10

11

12

13

14

bisherige beschlossen, was rechtlich nicht zulässig sei.

Die Klägerin beantragt,	15
die Bescheide der Beklagten vom 09. März 2017 betreffend die Ausübung eines Vorkaufsrechts gegenüber der Beigeladenen (AZ: 00 – VKR – 000/KG 1 und AZ: 00 – VKR – 000/KG 2) aufzuheben, hilfsweise,	16
festzustellen, dass die Bescheide der Beklagten über die Ausübung des Vorkaufsrechts vom 09. März 2017 bis zum Rücktritt der Beigeladenen vom Kaufvertrag am 28. April 2017 rechtswidrig gewesen sind.	17
Die Beklagte beantragt,	18
die Klage abzuweisen.	19
Sie macht geltend, der Anfechtungsantrag der Klägerin sei schon unzulässig. Die Bescheide vom 09. März 2017 hätten sich nämlich erledigt, weil die Beigeladene inzwischen durch Erklärungen vom 28. April 2017 und vom 01. Juli 2017 gegenüber der Klägerin vom Kaufvertrag zurückgetreten sei. Grundlage der Rücktrittserklärungen seien die unter Ziffer 14.1 und Ziffer 3.11 lit. a) des notariellen Kaufvertrages vereinbarten Rücktrittsrechte. Aufgrund der wirksamen Rücktrittserklärungen sei der Eigentumsübertragungsanspruch der Klägerin weggefallen, sie werde deshalb durch die Ausübungsbescheide nicht weiter beschwert.	20
Die Anfechtungsklage sei weiterhin in jedem Fall unbegründet, weil die Bescheide vom 09. März 2017 zu Recht auf der Grundlage der Vorkaufssatzung aus dem Jahr 2011 erlassen worden seien. Der damalige Satzungsbeschluss sei wirksam. Sie habe schon damals städtebauliche Maßnahmen in Betracht gezogen und verweise insoweit auf die Sanierungssatzung „Stadtmitte“ aus dem Jahr 2007 sowie auf die Rahmenplanung „Stadt: gestalten“ bzw. das Projekt „Regionale 2010“. Jedenfalls habe der Satzungsbeschluss vom 31. August 2017 einen eventuellen Fehler geheilt. Eine mögliche Fehlerbehebung mit Rückwirkung sei nach dem Baugesetzbuch zulässig. Die weiteren Voraussetzungen für die Ausübung eines Vorkaufsrechts seien ebenfalls gegeben. Insbesondere sei dessen Ausübung im konkreten Fall nicht nach § 26 Nr. 4 BauGB ausgeschlossen. Insoweit sei in jedem Fall zu berücksichtigen, dass bei den beiden kaufgegenständlichen Flächen KG 1 und KG 2 Missstände bzw. Mängel im Sinne von § 177 Abs. 2 und Abs. 3 Satz 1 BauGB vorlägen.	21
Die Beigeladene stellt keinen Antrag.	22
Sie hat sich im Klageverfahren nicht weiter geäußert.	23
Die Berufsrichter haben die Örtlichkeit in Augenschein genommen. Insoweit wird auf das Terminsprotokoll vom 16. August 2017 und die dabei gefertigten Fotografien verwiesen.	24
Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte dieses Verfahrens und des Verfahrens 2 L 2130/17 sowie auf den Inhalt der beigezogenen Verwaltungsvorgänge der Beklagten Bezug genommen.	25

Entscheidungsgründe

Die Klage hat insgesamt keinen Erfolg.	26
I. Der Hauptantrag der Klägerin ist zulässig, aber nicht begründet.	27
1. Der hauptsächlich gestellte Antrag ist entgegen der Auffassung der Beklagten zulässig. Er ist als Anfechtungsantrag im Sinne von § 42 Abs. 1 1. Alt. VwGO statthaft, weil die Klägerin die Aufhebung von Verwaltungsakten begeht, die sie aktuell noch beschweren. Die angegriffenen Bescheide vom 09. März 2017 haben sich entgegen der Ansicht der Beklagten durch die Rücktrittserklärungen der	28

Beigeladenen vom Kaufvertrag mit der Klägerin vom 28. April 2017 und vom 01. Juli 2017 nicht erledigt.	
Mit der Ausübung des Vorkaufsrechts wird ein selbständiger Kaufvertrag zwischen Verkäufer und Gemeinde neu begründet,	30
Bundesgerichtshof, Urteil vom 14. Juli 1995 – V ZR 31/94, NJW 1995, 3183.	31
Die Ausübungserklärung der Gemeinde erfolgt nach § 28 Abs. 2 Satz 1 BauGB durch Verwaltungsakt und kann sowohl vom Verkäufer als auch – wie hier – von der Käuferin verwaltungsgerichtlich angefochten werden. Denn auch sie kann durch die Erklärung in ihren Rechten verletzt sein, da diese bewirkt, dass die Erfüllung des zwischen Veräußerer und Käufer geschlossenen Vertrages nicht mehr möglich ist,	32
ständige Rechtsprechung, etwa Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 15. Februar 2000 – 4 B 10.00 -, BRS 63 Nr. 130; weitere Nachweise bei Stock in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Kommentar zum Baugesetzbuch, § 25 Rdz. 26.	33
Die Erklärung der Kommune wird im Falle der gerichtlichen Anfechtung erst mit ihrer Unanfechtbarkeit rechtswirksam. Erst dann steht nämlich verbindlich fest, dass ein Kaufvertrag zwischen Verkäufer und Gemeinde zustande gekommen ist,	34
vgl. nur Paetow in Berliner Kommentar zum Baugesetzbuch, § 28 Rdz. 13 und 19.	35
Die Klägerin hat gemessen daran auch im vorliegenden Fall einen Anspruch darauf, dass die Rechtmäßigkeit der Ausübung des Vorkaufsrechts durch die Beklagte seitens des Verwaltungsgerichts verbindlich geklärt wird. Die Rücktrittserklärungen der Beigeladenen vom Kaufvertrag ändern daran nichts. Anders als in der von der Beklagten angeführten Fallkonstellation, die der Entscheidung des VGH Baden-Württemberg (Beschluss vom 20. April 1995 – 5 S 6/95 -, NJW 1995, 2574 f.) zugrunde lag, ist der Kaufvertrag zwischen der Beigeladenen und der Klägerin vom 28. Dezember 2016 hier schon teilweise durch Eintragung von Vormerkungen für die Klägerin am 18. Mai 2017 im Grundbuch vollzogen. Aufgrund der bindend erklärten Auflassung (vgl. Ziffer 17.1 des Kaufvertrags) und der eingetragenen Auflassungsvormerkungen hat die Klägerin insoweit ein (verwertbares) Anwartschaftsrecht an den Kaufgegenständen erlangt,	36
vgl. nur Bundesgerichtshof, Urteil vom 5. April 1991 – V ZR 39/90 -, BGHZ 114, 161 ff.	37
Das Anwartschaftsrecht ist ein dem Volleigentum wesensähnliches Recht, eine selbständig verkehrsfähige Vorstufe des Grundeigentums, deren Entwicklung zum Vollrecht nur noch von der Eintragung in das Grundbuch abhängt, die der Veräußerer grundsätzlich nicht mehr verhindern kann,	38
vgl. nur Bundesgerichtshof, Urteil vom 30. April 1982 – V ZR -, BGHZ 83, 395 ff.	39
Mit Blick auf diese zivilrechtlichen Folgewirkungen kann aus Sicht der erkennenden Kammer nicht von einer Erledigung der angefochtenen Bescheide gesprochen werden. Auch das Baugesetzbuch geht von diesem Ergebnis aus. Das zeigt § 28 Abs. 2 Satz 6 BauGB. Danach kann die Gemeinde, wenn sie nach Ausübung des Vorkaufsrechts im Grundbuch als Eigentümerin eingetragen wird, das Grundbuchamt ersuchen, eine zur Sicherung des Übereignungsanspruchs des Käufers im Grundbuch eingetragene Vormerkung (wie im vorliegenden Fall am 18. Mai 2017 geschehen) zu löschen; die Gemeinde darf das Ersuchen aber nur stellen, wenn die Ausübung des Vorkaufsrechts für den Käufer unanfechtbar ist. Mit dieser Bestimmung will der Bundesgesetzgeber gerade dem Umstand Rechnung tragen, dass die Ausübung des Vorkaufsrechts auch den Käufer in seinen Rechten verletzen kann,	40
Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 25. Mai 1982 – 4 B 98.82 –, BRS 39 Nr. 96; Paetow, a.a.O., § 28 Rdz. 20.	41
Genau diese Fallgestaltung steht hier in Rede. Die Klägerin hat insoweit einen Anspruch auf gerichtliche Klärung, ob die Ausübung des Vorkaufsrechts durch die Beklagte rechtmäßig ist. Sollte sich nämlich im verwaltungsgerichtlichen Verfahren erweisen, dass die streitigen	42

privatrechtsgestaltenden Verwaltungsakte der Beklagten vom 9. März 2017 zu Unrecht erlassen worden sind, wäre kein Kaufvertrag zwischen der Beklagten und der Beigeladenen zustande gekommen und die Beklagte wäre nach § 28 Abs. 2 Satz 6 2. Halbsatz BauGB gehindert, den Antrag auf Löschung der zugunsten der Klägerin eingetragenen Vormerkungen beim zuständigen Grundbuchamt zu stellen. Wegen dieser aufgezeigten rechtlichen Folgewirkungen ist die Klägerin durch die angefochtenen Bescheide weiterhin beschwert.

Sonstige Bedenken gegen die Zulässigkeit der Anfechtungsklage bestehen nicht. Insbesondere ist die Klägerin im Sinne von § 42 Abs. 2 VwGO, wie oben erläutert, klagebefugt. Die Klagefrist des § 74 Abs. 1 Satz 2 VwGO ist unproblematisch gewahrt. 43

2. Die Klage ist aber nicht begründet. Die Bescheide der Beklagten vom 09. März 2017 sind rechtmäßig und verletzen die Klägerin deshalb nicht in ihren Rechten als Käuferin der streitigen Grundstücksflächen (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). 44

Die Bescheide sind formell ordnungsgemäß erlassen worden. Die Beklagte hat das Vorkaufsrecht im Sinne von § 28 Abs. 2 Satz 1 BauGB innerhalb von 2 Monaten nach Mitteilung des Kaufvertrages durch den Notar durch Erlass zweier Verwaltungsakte gegenüber der Beigeladenen ausgeübt. Sie hat vor Ausübung des Vorkaufsrechts auch die Klägerin nach § 28 Abs. 1 VwVfG NRW angehört und ihre Maßnahme im Sinne von § 39 Abs. 1 VwVfG NRW formell ordnungsgemäß begründet. Die Klägerin erhebt insoweit auch keinerlei Einwände. 45

Die angefochtenen Bescheide sind auch materiell rechtmäßig. 46

Sie finden ihre Rechtsgrundlage in § 28 Abs. 2 Satz 1 BauGB. Der Beklagte steht das von ihr in Anspruch genommene besondere Vorkaufsrecht zu. Dieses Vorkaufsrecht ist von ihr wirksam auf der Grundlage von § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB i. V. m. der Satzung zur Ausübung eines besonderen Vorkaufsrechts „C. H. – H1.“ begründet worden. Nach § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB kann die 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 an den Grundstücken zusteht. 47

Die Klägerin zweifelt im vorliegenden Fall mit beachtlichen Gründen die Rechtswirksamkeit der vom Rat der Beklagten am 13. Dezember 2011 beschlossenen und am 21. Dezember 2011 ortsüblich bekannt gemachten Vorkaufssatzung an und führt dazu im Einzelnen näher aus, die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB hätten zum maßgeblichen Zeitpunkt des damaligen Satzungsbeschlusses nicht vorgelegen. Das erkennende Gericht kann offen lassen, ob diese Bedenken im Ergebnis durchgreifen. Auch wenn man mit der Klägerin von der Unwirksamkeit des damaligen Satzungsbeschlusses ausgeht, stand der Beklagten jedenfalls zum Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Bescheide ein Recht zum Vorkauf der streitigen Grundstücksflächen zu. Denn sie hat einen möglichen Fehler der Vorkaufssatzung aus dem Jahr 2011 inzwischen durch Beschluss des Rats vom 31. August 2017 behoben und die Satzung mit Rückwirkung zum 05. Juni 2016 in Kraft gesetzt und damit eine Rechtsgrundlage für den Erlass der Ausführungsbescheide vom 09. März 2017 geschaffen. Gegen diese Vorgehensweise bestehen – anders als die Klägerin meint – keine durchgreifenden rechtlichen Bedenken. 48

a) Im Zeitpunkt der Beschlussfassung des Rats am 31. August 2017 lagen die Voraussetzungen des § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB eindeutig vor. Denn zu diesem Zeitpunkt hat die Beklagte städtebauliche Maßnahmen zur Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung für das Satzungsgebiet in Betracht gezogen. Hierzu zählen alle Maßnahmen, die einen städtebaulichen Bezug aufweisen und der Gemeinde dazu dienen, ihre Planungsvorstellungen zu verwirklichen. Es muss sich um zur Entwicklung anstehende Gebiete handeln, für die eine künftige Nutzung vorgesehen ist, 49

Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 15. Februar 2000, - 4 B 10.00 -, BRS 63 Nr. 130; Paetow, a.a.O., § 25 Rdz. 4. 50

Insbesondere gehören dazu die gebietsbezogenen, rechtlich ausgeformten Instrumente des Baugesetzbuches wie etwa Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen oder Stadt- 51

umbaugebietsmaßnahmen, vgl. Stock in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Kommentar zum Baugesetzbuch, § 25 Rdz. 15.	52
In den Geltungsbereich der Satzung können die Flächen einbezogen werden, auf denen die Gemeinde städtebauliche Maßnahmen schon in Betracht zieht. Diese Formulierung ist vom Gesetzgeber bewusst weit gefasst; sie soll der Gemeinde den frühzeitigen Zugriff auf Grundstücke ermöglichen, um die späteren Maßnahmen leichter vorbereiten und verwirklichen zu können. Förmlich konkretisierter Planungsabsichten bedarf es insoweit nicht. Es genügt, dass ernsthafte Anhaltspunkte vorhanden sind, dass die Gemeinde vorhat, bestimmte städtebauliche Maßnahmen zu ergreifen. Allerdings muss die Gemeinde überhaupt irgendwelche Planungsvorstellungen haben. Es genügt nicht, lediglich einen städtebaulichen Konflikt zu bezeichnen, ohne zum Ausdruck zu bringen, welche städtebaulichen Maßnahmen zur Lösung des Konflikts in Betracht kommen,	53
Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 08. September 2009 – 4 BN 38/09 –, BauR 2010, 81, ferner Stock, a.a.O., § 25 Rdz. 18; Paetow a.a.O., § 25 Rdz. 4 und 5 m. w. N. aus der Rechtsprechung.	54
Gemessen an diesen Grundsätzen steht zur Überzeugung des Gerichts fest, dass die Beklagte für die in § 2 der Satzung vom 31. August 2017 bezeichneten Grundstücksflächen im rechtlich maßgeblichen Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses städtebauliche Maßnahmen in Betracht gezogen hat. Die Beklagte hat diese Maßnahmen in § 1 der Satzung vom 31. August 2017 näher bezeichnet. Sie zieht danach für die fraglichen Grundstücksflächen eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme nach § 165 Abs. 1 BauGB in Betracht. Die Beklagte weist in § 1 der Satzung weiterhin darauf hin, dass der Rat zur Gewinnung von Beurteilungsgrundlagen über die Festlegungsvoraussetzungen am 03. Mai 2016 die Durchführung vorbereitender Untersuchungen beschlossen hat und dieser Beschluss am 04. Juni 2016 öffentlich bekannt gegeben worden ist. Die beabsichtigten städtebaulichen Maßnahmen sind in § 1 der Satzung und in deren Begründung weiter beschrieben und erläutert. Danach sind vorläufige Zielsetzungen für den Untersuchungsraum die Standortsicherung der Papierfabrik Zanders GmbH, die Klärung der Rahmenbedingungen und die Schaffung der Voraussetzungen für eine Optimierung der technischen Infrastruktur der Papierfabrik (Klärwerk und Kraftwerk), der Erhalt, die Sicherung und Integration der Papierfabrik in eine die südliche Innenstadt umfassende städtebauliche Neuordnung, die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen, die Neunutzung der nicht mehr für die Papierproduktion benötigten Flächen, die Wiedernutzbarmachung brachliegender und mindergenutzter Flächen, die Ergänzung und Optimierung der Erschließung für alle Verkehrsarten und die Sicherstellung einer höchstmöglichen Verträglichkeit der Nutzungen mit der Innenstadt, der Gesamtstadt und der Region. Diese Ziele sind von konkreten städtebaulichen Überlegungen getragen, wie die Begründung der Satzung im Einzelnen deutlich macht. Vorgesehen ist von der Plangeberin, den Eingangsbereich des Werks in die Gestaltungskonzeption für einen „Stadtbullevard H1.“ einzubeziehen und so zur Integration des Werksgeländes in die Innenstadt beizutragen. Durch die Offenlegung des Gewässers der Strunde auf dem Werksgelände soll weiterhin ein enger inhaltlicher Bezug zum Stadtgarten hergestellt werden. Weiterhin soll ein regionaler Fuß- und Radweg entlang der Strunde über das Gelände geführt werden, damit für die Bevölkerung bislang nicht zugängliche Bereiche betreten werden können.	55
Mit Blick gerade auf den gefassten Beschluss des Rats vom 03. Mai 2016 und die dahinter stehenden sehr konkreten städtebaulichen Erwägungen der Beklagten steht für das Gericht fest, dass die beklagte Kommune für das fragliche Gebiet im Sinne von § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 sowohl gebietsbezogene als auch rechtlich näher ausgeformte Maßnahmen (vgl. § 165 Abs. 4 i. V. m. § 141 Abs. 3 BauGB) für das fragliche Gebiet im Sinne von § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB jedenfalls beim Satzungsbeschluss des Rats am 31. August 2017 in Betracht gezogen hat.	56
Auch der für den Erlass einer Vorkaufssatzung nach § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB erforderliche Sicherungszweck ist im vorliegenden Fall gegeben. Die „Sicherung“ besteht darin, dass der Gemeinde der Zugriff auf solche Flächen ermöglicht wird, deren Weiterveräußerung an Dritte den angestrebten Entwicklungszweck erschweren würde. Dies gilt nicht nur für zukünftige Verkehrs-, Versorgungs-, Grünflächen oder für sonstige dem Gemeinbedarf dienende Flächen, sondern auch für Flächen, die für gewerbliche oder für Wohnzwecke vorgesehen sind,	57

vgl. nur Paetow, a.a.O., § 25 Rdz. 6.	58
An der Existenz eines Sicherungsbedürfnisses bestehen danach hier keine Zweifel. Die Beklagte hat in der Begründung des Satzungsbeschlusses vom 31. August 2017 dargelegt, dass die streitigen Grundstücksflächen benötigt werden, um die vorläufigen Ziele der geplanten Entwicklungsmaßnahme für die Zwischenzeit bis zur förmlichen Festlegung des Entwicklungsgebiets abzusichern. Diese Erwägungen sind für das Gericht in jeder Hinsicht nachvollziehbar. Private Investoren haben naturgemäß häufig vollkommen andere Nutzungsinteressen als betroffene Gemeinden. Dies liegt auf der Hand und bedarf gerade im vorliegenden Fall keiner weiteren Vertiefung, weil die streitigen Grundstücksflächen inmitten des Stadtzentrums von C. H. und damit für jeden Investor in einer besonders attraktiven Lage angesiedelt sind. Die Beklagte hat die widerstreitenden Interessen im Übrigen in der Begründung der Beschlussvorlage für die Sitzung des Rats am 31. August 2017 (Bl. 7) im Einzelnen zutreffend aufgezeigt.	59
b) Entgegen der Auffassung der Klägerin hat die Beklagte einen möglichen Fehler der Vorkaufssatzung aus dem Jahr 2011 hier auch im ergänzenden Verfahren nach § 214 Abs. 4 BauGB behoben und die Vorkaufssatzung wirksam rückwirkend zum 05. Juni 2016 in Kraft gesetzt.	60
Nach § 214 Abs. 4 BauGB kann der Flächennutzungsplan oder die Satzung durch ein ergänzendes Verfahren zur Behebung von Fehlern auch rückwirkend in Kraft gesetzt werden. Die Anforderungen an das ergänzende Verfahren nach dieser Bestimmung sind in der höchstrichterlichen Rechtsprechung geklärt. Im Wege des ergänzenden Verfahrens behebbar sind grundsätzlich alle beachtlichen Satzungsmängel. Ausgenommen sind nur Nachbesserungen, die geeignet sind, das planerische Grundkonzept in Frage zu stellen. Die Identität des Bebauungsplans oder der sonstigen Satzung darf nicht angetastet werden. Behebbar sind neben Verfahrens- und Formfehlern auch materiell-rechtliche Mängel,	61
Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 18. September 2003, 4 CN 20.02 -, BRS 66 Nr. 5; Kalb/Külpmann in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Kommentar zum Baugesetzbuch, § 214 Abs. 4 Rdz. 224 m. w. N.	62
Ein ergänzendes Verfahren kann schließlich auch vorsorglich durchgeführt werden, ein bestimmter Mangel muss weder gerichtlich festgestellt worden sein, noch muss der Fehler zweifelsfrei feststehen,	63
Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 20. August 2009 – 4 BN 11.09 -, BauR 2009, 1870; Kalb/Külpmann a.a.O., § 214 Abs. 4 Rdz. 209.	64
Gemessen daran begegnet das Handeln der Beklagten keinen rechtlichen Bedenken. Geheilt werden können nach § 214 Abs. 4 BauGB alle Satzungen nach dem Baugesetzbuch. Auch eine vor Abschluss der Kaufvertrags auf der Grundlage von § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB fehlerhaft erlassene Vorkaufssatzung kann unter Behebung des Fehlers rückwirkend erlassen werden,	65
so ausdrücklich Stock, a.a.O., § 25 Rdz. 24; Paetow a.a.O., § 25 Rdz. 12; Reidt in Battis/Krautzberger/Löhr, Kommentar zum Baugesetzbuch, 13. Auflage, § 25 Rdz. 10; Jäde in Jäde/Dirnberger/Weiß, BauGB-BauNVO, 5. Auflage, § 25 Rdz. 2; ebenso BayVGH; Urteil vom 6. Februar 2014 – 2 B 13.2570 -, BayVBI. 2015, 274 f. im Falle des § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB; a.A. W. Schrödter, Schrödter, Kommentar zum Baugesetzbuch, § 25 Rdz. 17.	66
Über das Vorliegen eines Fehlers muss keine Gewissheit bestehen, das Heilungsverfahren kann wie aufgezeigt auch vorsorglich durchgeführt werden, wie die Beklagte es im vorliegenden Fall praktiziert hat. Behebbar sind nach § 214 Abs. 4 BauGB neben formellen Mängeln auch materielle Fehler wie das Fehlen der Ermächtigungsgrundlage für den Erlass einer städtebaulichen Satzung, wenn die Ermächtigungsgrundlage – wie im vorliegenden Fall – nachträglich geschaffen worden ist,	67
so OVG NRW, Urteil vom 02. März 1998, 7 aD 125/96. NE, BRS 60 Nr. 34; Kalb/Külpmann a.a.O., § 214 Abs. 4 Rdz. 230.	68
Die Beklagte hat durch ihr Handeln auch nicht die Identität der Vorkaufssatzung angetastet. Das	69

Gegenteil ist der Fall, der Beschluss des Rats vom 31. August 2017 betrifft genau dieselben gleichen Grundstücksflächen wie der zuvor gefasste Beschluss vom 13. Dezember 2011. Die hiergegen vorgebrachten Einwände der Klägerin sind nicht stichhaltig. Ihr Hinweis im letzten Schriftsatz vom 25. Oktober 2017 auf eine „Parallelbetrachtung“ zu § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB und die dazu ergangene obergerichtliche Rechtsprechung hilft nicht weiter, weil eine Vorkaufssatzung nach § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB keinen Bauleitplan im Sinne von § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB darstellt; ihr Erlass hängt von eigenen tatbestandlichen Voraussetzungen ab.

Schließlich bestehen auch keine rechtlichen Bedenken dagegen, dass die Beklagte die Vorkaufssatzung mit Rückwirkung zum 05. Juni 2016 in Kraft gesetzt hat. Die Klägerin kann insoweit keinen Vertrauenschutz in Anspruch nehmen. § 214 Abs. 4 BauGB lässt ein rückwirkendes Inkraftsetzen einer städtebaulichen Satzung ausdrücklich zu. Die Klägerin wusste hier zudem bei Abschluss des Kaufvertrages mit der Beigeladenen, dass die Beklagte auf der Grundlage der Satzung aus dem Jahr 2011 ein Vorkaufsrecht für sich in Anspruch nehmen konnte. Sofern sie auf die Ungültigkeit bzw. auf das Fortbestehen der Unwirksamkeit dieser Vorkaufssatzung vertraut haben sollte, wäre ein derartiges Vertrauen nicht schutzwürdig. Denn es besteht nach Artikel 20 Abs. 3 GG kein schutzwürdiges Vertrauen darauf, dass eine ungültige städtebauliche Satzung nicht rückwirkend durch eine gültige Satzung ersetzt werden kann,

vgl. dazu nur Kalb/Külpmann, a.a.O., § 214 Abs. 4 Rdz. 258 ff. m. w. N. aus der Rechtsprechung. 71

2. Sonstige inhaltliche Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit der angefochtenen Bescheide der Beklagten vom 09. März 2017 bestehen nicht. Es ist nicht zweifelhaft, dass die Beklagte ihr Vorkaufsrecht zum Wohl der Allgemeinheit im Sinne von § 25 Abs. 2 i.V.m. § 24 Abs. 3 Satz 1 BauGB ausgeübt hat. Die Ausübung des Vorkaufsrechts ist hier ferner nicht ausgeschlossen. Die Ausschlussgründe des § 26 Nr. 4 BauGB greifen, anders als die Klägerin meint, nicht ein. § 26 Nr. 4 1. Alt. BauGB ist im vorliegenden Fall nicht einschlägig. Dieser Ausschlussgrund bezieht sich nur auf Fälle des § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB,

BayVGH, Urteil vom 02. Oktober 2013, - 1 BV 11.1944 -, BRS 81 Nr. 138. 73

welche hier nicht vorliegen. Das Vorkaufsrecht der Beklagten ist auch nicht nach § 26 Nr. 4 2. Alt. BauGB ausgeschlossen. In den Fällen des Satzungsvorkaufsrechts nach § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB, welches im vorliegenden Fall allein in Rede steht, kann der Ausschluss nur eingreifen, wenn sich die Ziele und Zwecke der in Betracht gezogenen Maßnahme für das verkauft Grundstück schon konkretisiert haben. Steht der Verwendungsweck für die Fläche dagegen noch nicht fest, wie dies hier der Fall ist, entfällt dieser Ausschlussgrund,

vgl. nur Reidt in Battis/Krautzberger/Löhr, Kommentar zum Baugesetzbuch, 13. Auflage, § 26 Rdz. 8. 75

Schließlich ist auch die Ermessensausübung der Beklagten nicht zu beanstanden. Die Beklagte hat erkannt, dass § 28 Abs. 2 Satz 1 BauGB ihr bei ihrer Entscheidung Ermessen eröffnet und ausführlich unter Abwägung der widerstreitenden Interessen begründet, warum sie sich für die Ausübung des Vorkaufsrechts entschieden hat. Dies ist gemessen an § 114 Satz 1 VwGO nicht zu bemängeln. Die Klägerin hat insoweit im Übrigen auch keine Einwände geltend gemacht.

II. Der Hilfsantrag der Klägerin hat ebenfalls keinen Erfolg, er ist schon unzulässig. Ein Fortsetzungsfeststellungsantrag nach § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO ist nicht statthaft, weil die Bescheide der Beklagten vom 09. März 2017 sich nicht erledigt haben. Wie das Gericht oben näher ausgeführt hat, wird die Klägerin durch diese Verwaltungsakte weiterhin beschwert. Statthafter Rechtsbehelf ist insoweit allein die Anfechtungsklage, die allerdings aus den oben genannten Gründen keinen Erfolg hat.

Sähe man dies anders, wäre der Antrag nach § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO im Übrigen jedenfalls unbegründet, da die Bescheide der Beklagten vom 9. März 2017 bis zum Rücktritt der Beigeladenen vom Kaufvertrag am 28. April 2017 rechtmäßig waren. Denn beide Bescheide hatten auch damals schon eine wirksame Rechtsgrundlage, weil die Beklagte die Vorkaufssatzung (wie oben ausgeführt) auf der Grundlage von § 214 Abs. 4 BauGB in nicht zu beanstandender Weise rückwirkend zum 5. Juni 2016 in Kraft gesetzt hat. Sinn und Zweck des § 214 Abs. 4 BauGB ist es gerade, erlassenen

Verwaltungsakten nachträglich eine sichere Rechtsgrundlage zu verschaffen,	
vgl. nur Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 3. Dezember 1998 – 4 C 14.97 -, BRS 60 Nr. 223; Kalb/Külpmann, a.a.O., § 214 Abs. 4 Rdz. 261.	79
Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen sind nach § 162 Abs. 3 VwGO nicht erstattungsfähig, weil sie keinen Sachantrag gestellt und sich damit auch keinem Kostenrisiko (vgl. § 154 Abs. 3 VwGO) ausgesetzt hat.	80
Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit ergibt sich aus § 167 VwGO i.V.m. § 709 ZPO.	81
Die Zulassung der Berufung beruht auf § 124 a Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO. Sie gibt dem Oberverwaltungsgericht NRW die Gelegenheit, die Frage, unter welchen Voraussetzungen nach § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB fehlerhaft erlassene Vorkaufssatzungen auf der Grundlage von § 214 Abs. 4 BauGB rückwirkend in Kraft gesetzt werden können, einer weiteren Klärung zuzuführen.	82