

---

**Datum:** 15.03.2016  
**Gericht:** Oberverwaltungsgericht NRW  
**Spruchkörper:** 10. Senat  
**Entscheidungsart:** Urteil  
**Aktenzeichen:** 10 A 1066/14  
**ECLI:** ECLI:DE:OVGNRW:2016:0315.10A1066.14.00

---

**Vorinstanz:** Verwaltungsgericht Köln, 8 K 37/13

---

**Tenor:**

Die Berufung wird zurückgewiesen.

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

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe von 110 von Hundert des auf Grund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der Kläger vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 von Hundert des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

---

Tatbestand:

1

Der Beigeladene ist Eigentümer des 805 qm großen, in U. gelegenen Grundstücks I.-straße 136 (Gemarkung T., Flur 3, Flurstück 519; im Folgenden: Grundstück). Es ist im vorderen Bereich mit einem Wohnhaus, rückwärtig mit einem Lagergebäude bebaut, das eine Bebauungstiefe von etwa 43 m erreicht. Das Grundstück liegt im Geltungsbereich der 6. Änderung des Bebauungsplans (im Folgenden: Bebauungsplan). Er umfasst neben diesem Grundstück auch das Grundstück I.-straße 132 und setzt dort als Art der baulichen Nutzung Mischgebiet fest. Er verringert zudem die überbaubare Grundstücksfläche gegenüber der Vorgängerfassung durch die Festsetzung einer Baugrenze auf eine Bautiefe von 25 m, so dass sich das rückwärtige Lagergebäude auf dem Grundstück nunmehr

2

außerhalb der überbaubaren Grundstücksfläche befindet. Der Bürgermeister unterzeichnete die Bekanntmachung des Satzungsbeschlusses am 9. September 2015 und die Ausfertigung der Satzung am 10. September 2015. Die öffentliche Bekanntmachung des Satzungsbeschlusses erfolgte im Amtsblatt der Beklagten vom 12. September 2015.

Das Grundstück liegt auch im Geltungsbereich der vom Rat am 19. September 2000 beschlossenen und am 24. Oktober 2000 im Amtsblatt der Beklagten verkündeten Satzung der Beklagten über ein besonderes Vorkaufsrecht gemäß § 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB für den Ortsteil U.-T. (im Folgenden: Satzung). In der Begründung der Satzung heißt es unter anderem, es sei beabsichtigt, durch städtebauliche Maßnahmen Flächen im Ortskern und in den angrenzenden Bereichen zu aktivieren, Einzelhandel und Dienstleistungen in der Hauptstraße zu stärken sowie die Wohnnutzung auf den angrenzenden Flächen zu verdichten. 3

Die Beklagte teilte dem Beigeladenen auf dessen Anfrage mit Schreiben vom 31. Juli 2012 mit, zurzeit gebe es keinen öffentlichen Bedarf für einen Erwerb des Grundstücks. Bei Vorlage eines mit einem Dritten geschlossenen Kaufvertrags werde aber geprüft, ob das Vorkaufsrecht ausgeübt werden solle. 4

Der Kläger und der Beigeladene schlossen am 16. Oktober 2012 einen notariellen Vertrag, wonach der Beigeladene dem Kläger das Grundstück verkauft und überträgt. Die Beklagte erlangte hiervon am 19. Oktober 2012 Kenntnis. Sie bat den Beigeladenen mit Schreiben vom 5. November 2012, ihr die Namen und Anschriften der Mieter des Grundstücks und die jeweiligen Mieteinnahmen mitzuteilen, und gab ihm Gelegenheit, sich zur etwaigen Ausübung des Vorkaufsrechts zu äußern. 5

Die Verwaltung empfahl dem Haupt- und Finanzausschuss mit Beschlussentwurf vom 5. November 2012, das Vorkaufsrecht nicht auszuüben. Ein Neuordnungsbedarf bestehe weder für das Grundstück selbst noch für das benachbarte Grundstück I.-straße 132. Da weder ein gravierender städtebaulicher Mangel vorliege noch akuter Wohnraumangel bestehe, seien die Voraussetzungen für eine Ausübung des Vorkaufsrechts zum Wohl der Allgemeinheit nicht gegeben. Der Vorschlag der Verwaltung, die Satzung für den besagten Bereich aufzuheben, sei seit Oktober 2008 im Stadtentwicklungsausschuss vertagt. 6

Der Beigeladene teilte der Beklagten mit Schreiben vom 10. November 2012 mit, er sei nicht mehr in der Lage, sich um das Grundstück zu kümmern, insbesondere nicht um die Renovierung des seit Jahresanfang nicht mehr bewohnbaren Einfamilienhauses. Da der vorherige Mieter es im Winter nicht geheizt habe, sei es zu einem Rohrbruch und zu massiven Überschwemmungen im gesamten Haus gekommen. Daher habe er sich entschlossen, das Grundstück an den Kläger zu verkaufen. 7

Nachdem der Haupt- und Finanzausschuss in seiner Sitzung vom 20. November 2012 keine Entscheidung über eine Ausübung des Vorkaufsrechts getroffen, die Verwaltung aber beauftragt hatte, die Beteiligten nochmals anzuhören, empfahl diese dem Rat mit Beschlussentwurf vom 29. November 2012, das Vorkaufsrecht auszuüben. Der Beigeladene habe in der ersten Anhörung keine entgegenstehenden Gründe angeführt und nunmehr geäußert, nur an einer zügigen Abwicklung des Kaufvertrages mit dem Kläger interessiert zu sein. Der Kläger habe in einem Gespräch mitgeteilt, dass er nach dem Kauf das Wohngebäude sanieren werde und ansonsten das Objekt im Wesentlichen so erhalten und nutzen wolle wie bisher. Ein Abriss und Neubau sei nicht geplant. Art und Maß der ausgeübten Nutzung seien mit den Festsetzungen des Bebauungsplans in der Fassung der 5. Änderung vereinbar. Daher sei grundsätzlich der Ausschlussstatbestand nach § 26 Nr. 4 8

1. Alt. BauGB erfüllt. Das Vorkaufsrecht könne aber gleichwohl unter der Voraussetzung ausgeübt werden, dass die Festsetzungen des Bebauungsplans in der Fassung der 5. Änderung an die mit der Satzung verfolgten städtebaulichen Ziele angepasst würden. Deshalb werde empfohlen, einen Aufstellungsbeschluss zur Änderung des Bebauungsplans in der Fassung der 5. Änderung und seiner bestandsorientierten Festsetzungen zu fassen.

Der Rat beschloss in seiner Sitzung vom 4. Dezember 2012, den Bebauungsplan aufzustellen und das Vorkaufsrecht an dem Grundstück auszuüben.

9

Mit an den Kläger und an den Beigeladenen zugestellten Bescheiden vom 10. Dezember 2012 übte die Beklagte ihr Vorkaufsrecht an dem Grundstück aus. Zur Begründung führte sie aus, der Einbeziehung des Grundstücks in den Geltungsbereich der diese Entscheidung ermöglichenden Satzung liege die Absicht einer städtebaulichen Neuordnung zu Grunde. Die tief in den rückwärtigen Grundstücksbereich hineinreichende gewerbliche Bebauung sei bei gleichzeitiger Mindernutzung des vorderen Grundstücksbereichs keine angemessene Nutzung des im Ortskern gelegenen Grundstücks. Durch die in den 1980er Jahren neu entstandene Wohnbebauung auf den benachbarten Flächen sei eine Gemengelage entstanden. Ziel der Planung sei die Realisierung einer angemessenen Bautiefe am Blockrand unter Verzicht auf eine über eine Tiefgarage hinausgehende rückwärtige Bebauung. Die Ausübung des Vorkaufsrechts zum Wohl der Allgemeinheit rechtfertige sich aus der vorhandenen Gemengelage, die aus städtebaulicher Sicht nicht verfestigt werden solle. Das Interesse des Klägers an der gewerblichen Nutzung der rückwärtigen Bebauung auf dem Grundstück überwiege nicht dieses Gemeinwohlinteresse. Die Möglichkeit, sein Gewerbe auszuüben, werde durch die Ausübung des Vorkaufsrechts im Kernbereich nicht angetastet. Als Mieter sei er insoweit geschützt, als sie, die Beklagte, den bestehenden Mietvertrag übernehmen müsse. Die Ausübung des Vorkaufsrechts stehe in ihrem Ermessen. Sie sei erforderlich, weil sie dem Wohl der Allgemeinheit diene. Ein freihändiger Erwerb im Sommer 2012 sei nicht in Betracht gekommen.

10

Der Kläger hat am 3. Januar 2013 Klage gegen den an ihn gerichteten Bescheid vom 10. Dezember 2012 (im Folgenden: Bescheid) erhoben und diese im Wesentlichen folgendermaßen begründet: Er sei seit dem Jahr 2003 Mieter der im rückwärtigen Bereich des Grundstücks vorhandenen Lagerhalle. Er nutze diese für seine wirtschaftliche Betätigung, die neben einem Catering-Service und dem Betrieb eines Imbissstands auch die Vermietung von Imbissständen umfasse. Die Bebauung und Nutzung des Grundstücks entspreche dem geltenden Bauplanungsrecht. Nach den Angaben der Verwaltung gebe es im Ort keinen dringenden Wohnraumbedarf und der Zustand des Grundstücks begründe keinen gravierenden städtebaulichen Mangel. Die Verwaltung habe dementsprechend noch im November 2012 keinen Anlass für die Ausübung des Vorkaufsrechts gesehen. Der Rat sei für den Beschluss über die Ausübung des Vorkaufsrechts auch nicht zuständig gewesen. Insbesondere habe keine Eilkompetenz bestanden. Der Haupt- und Finanzausschuss habe die Angelegenheit auch nicht dem Rat zur Entscheidung überlassen. Zudem habe der Rat nicht in nicht öffentlicher Sitzung über die Ausübung des Vorkaufsrechts entscheiden dürfen, denn weder habe es Gründe für einen Ausschluss der Öffentlichkeit gegeben noch habe der Rat die erforderliche Einzelfallentscheidung über den Ausschluss der Öffentlichkeit getroffen. Dass die Satzung ordnungsgemäß bekannt gemacht worden sei, könne nicht festgestellt werden. Die Satzung sei auch unwirksam, weil der Rat bei ihrem Erlass keine konkreten Vorstellungen hinsichtlich der für das Satzungsgebiet beabsichtigten städtebaulichen Maßnahmen gehabt, geschweige denn solche dokumentiert habe. Insbesondere sei nicht erkennbar, dass die nunmehr von ihm in den Vordergrund gestellte Absicht, die rückwärtige Bebauung zu beseitigen, schon damals sein städtebauliches Ziel gewesen sei. Ein Indiz für

11

die ehemals nur diffusen Zielvorstellungen des Rates sei, dass in den zwölf Jahren nach dem Erlass der Satzung keine planerischen Maßnahmen ergriffen worden seien, um eine konkret gewollte städtebauliche Entwicklung zu ermöglichen oder jedenfalls vorzubereiten. Schließlich diene die nunmehr beabsichtigte Beseitigung der rückwärtigen Bebauung auch nicht der Schaffung von Wohnraum.

Der Kläger hat beantragt, 12

den Bescheid der Beklagten vom 10. Dezember 2012 aufzuheben. 13

Die Beklagte hat beantragt, 14

die Klage abzuweisen. 15

Sie hat zur Begründung vorgetragen, der Bescheid sei rechtmäßig. Insbesondere sei der Rat 16 für die Ausübung des Vorkaufsrechts zuständig gewesen. Die Voraussetzungen für die Eilkompetenz des Rates hätten vorgelegen, weil der Haupt- und Finanzausschuss nicht über die für eine Beschlussfassung erforderlichen Informationen verfügt habe und vor Ablauf der gesetzlichen Ausübungsfrist für das Vorkaufsrecht nicht mehr zusammengetreten sei, sondern erst wieder am 19. Februar 2013. Auch seien erst durch den von dem Rat am 4. Dezember 2012 gefassten Aufstellungsbeschluss für den Bebauungsplan die Voraussetzungen für die Ausübung des Vorkaufsrechts geschaffen worden, so dass der Haupt- und Finanzausschuss darüber zuvor nicht habe entscheiden können. Der Rat habe auch in nicht-öffentlicher Sitzung beraten und entscheiden dürfen. Sowohl das öffentliche Interesse der Beklagten an der Vertraulichkeit der Beratungen über den Kauf von Grundstücken als auch das private Interesse des Klägers und des Beigeladenen an einer Geheimhaltung ihrer wirtschaftlichen Belange hätten den Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit überwogen. Die beabsichtigte städtebauliche Ordnung im Sinne einer erweiterten Wohnnutzung am Blockrand bei gleichzeitiger Beseitigung der rückwärtigen, gewerblich genutzten Bebauung rechtfertige die Ausübung des Vorkaufsrechts. Ein Ausschlussgrund habe nicht vorgelegen, insbesondere habe der Kläger nicht erklärt, zu einer den städtebaulichen Vorstellungen des Rates entsprechenden Bebauung des Grundstücks bereit zu sein. Bei Erlass der Satzung seien städtebauliche Maßnahmen in Erwägung gezogen worden, ohne dass deren förmliche Konkretisierung erforderlich gewesen sei. Für die Unterzeichnung des Bescheides sei der technische Beigeordnete zuständig gewesen.

Der Beigeladene hat keinen Antrag gestellt. Er hat im Wesentlichen vorgetragen, ein 17 öffentliches Interesse für die Ausübung des Vorkaufsrechts sei nicht erkennbar. Die rückwärtige Bebauung seines Grundstücks mit der Lagerhalle sei bereits in den 1930er Jahren erfolgt. Die Beklagte habe durch die Genehmigung der erst in den 1980er Jahren entstandenen angrenzenden Wohnnutzung selbst die von ihr als städtebaulichen Missstand bewertete Gemengelage geschaffen.

Das Verwaltungsgericht hat den Bescheid aufgehoben. Zur Begründung hat es ausgeführt, 18 der Bescheid sei rechtswidrig und verletze den Kläger in seinen Rechten, weil es an einem wirksamen Beschluss des Rates über die Ausübung des Vorkaufsrechts fehle. Nach § 48 Abs. 2 Satz 1 GO NRW seien die Ratssitzungen grundsätzlich öffentlich. Unabhängig davon, ob die Ausübung des Vorkaufsrechts eine Liegenschaftssache sei, für die § 6 der Geschäftsordnung des Rates eine Ausnahme von der Sitzungsöffentlichkeit enthalte, sei weder vorgetragen noch ersichtlich, dass private oder öffentliche Gründe in diesem Einzelfall eine nicht-öffentliche Ratssitzung geboten hätten.

Mit der vom Oberverwaltungsgericht zugelassenen Berufung trägt die Beklagte vor, der Beschluss des Rates über die Ausübung des Vorkaufsrechts sei wirksam und rechtmäßig. Insbesondere sei er zu Recht in nicht-öffentlicher Sitzung gefasst worden. Beratungen über die Grundstücksgeschäfte einer Gemeinde seien generell geheimhaltungsbedürftig. Ein Ausnahmefall von dieser Regel habe nicht vorgelegen. Auch hier hätten das Interesse der Beklagten, dass ihre Verhandlungsposition nicht bekannt werde, und der jeweilige Anspruch des Klägers und des Beigeladenen auf Schutz ihrer wirtschaftlichen Daten nach § 3 DSG NRW gegenüber dem Grundsatz der Öffentlichkeit der Ratssitzungen überwogen. Dabei sei auch zu berücksichtigen, dass die Satzung öffentlich zugänglich sei. Bei deren Erlass habe es konkrete städtebauliche Ziele gegeben, etwa die Neuordnung von Grundstücken durch Zusammenlegung sehr schmaler Flurstücke und deren Bebauung. Der gesamte Geltungsbereich der Satzung sei überplant. Das Ziel, Flächen für den Wohnungsbau zu aktivieren, erfordere die Beseitigung des Altbestandes auf dem rückwärtigen Teil des Grundstücks. Es gebe dort auch einen städtebaulichen Missstand. Ein auf die baulichen Anlagen auf dem Grundstück bezogenes Rückbaugesuch sei nicht zulässig gewesen, weil sie, die Beklagte, dem Beigeladenen keinen geeigneten Ersatz zu zumutbaren Bedingungen hätte anbieten können. Der Kläger habe vor der Ausübung des Vorkaufsrechts nicht erkennen lassen, dass er als neuer Eigentümer das rückwärtige Gebäude beseitigen würde.

Die Beklagte beantragt, 20

das angefochtene Urteil zu ändern und die Klage abzuweisen. 21

Der Kläger beantragt, 22

die Berufung zurückzuweisen. 23

Zur Begründung trägt er weiter vor, der Rat habe vor seiner Beschlussfassung über das Vorkaufsrecht keine Feststellungen im Einzelfall getroffen, die den Ausschluss der Öffentlichkeit gerechtfertigt hätten. Der Ausübung des Vorkaufsrechts habe der Ausschlussgrund des § 26 Nr. 4 BauGB entgegengestanden, da das Grundstück in Übereinstimmung mit dem seinerzeit geltenden Bebauungsplan in der Fassung der 5. Änderung genutzt worden sei. Daher habe die Verwaltung der Beklagten noch im November 2012 keinen Grund für eine Ausübung des Vorkaufsrechts gesehen. Bei Erlass der Satzung im Jahr 2000 hätten keine planerischen Absichten bestanden, mit denen die gegenwärtige Nutzung des Grundstücks nicht vereinbar wäre. Der Beklagten gehe es in Wahrheit nicht um die angeblich gewollte Blockentkernung, die sie auch über ein Beseitigungsgebot nach § 177 BauGB erreichen könne, sondern um den kostengünstigen Erwerb von Baugrund. Das Wohl der Allgemeinheit erfordere nicht, dass die Beklagte das Eigentum an dem Grundstück erwerbe. Er sei bereit, die baulichen Anlagen auf dem Grundstück zu beseitigen, mit einer Bebauung im vorderen Grundstücksbereich die angrenzende Blockrandbebauung aufzunehmen und im rückwärtigen Grundstücksbereich ein Doppelhaus mit zwei Garagen zu errichten. Diese Planung habe er der Beklagten am 21. November 2012, mithin vor dem Ratsbeschluss über die Ausübung des Vorkaufsrechts, vorgelegt. Die Beklagte habe ihn auf sein Abwendungsrecht nach § 27 Abs. 1 BauGB nicht hingewiesen. 24

Der Beigeladene stellt keinen Antrag. Er verweist auf sein erstinstanzliches Vorbringen. 25

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird Bezug genommen auf den Inhalt der Gerichtsakte, des beigezogenen Verwaltungsvorgangs und der Aufstellungsvorgänge zu der Satzung über ein besonderes Vorkaufsrecht für den Ortsteil U. - 26

T. und zu der 5. und der 6. Änderung des Bebauungsplans (Beiakten Hefte 1 bis 4).

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <u>Entscheidungsgründe:</u>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 27 |
| Die zulässige Berufung ist unbegründet. Die zulässige Klage ist begründet.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 28 |
| Der auf die §§ 28 Abs. 2 Satz 1 und 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB gestützte Bescheid der Beklagten vom 10. Dezember 2012 zur Ausübung des Vorkaufsrechts an dem Grundstück I.-straße 136 in U. ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 29 |
| Der Bescheid weist allerdings keine formellen Mängel auf.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 30 |
| Der Rat war für die ihm zugrunde liegende Entscheidung, das Vorkaufsrecht auszuüben, zuständig. Zwar entscheidet gemäß § 3 Abs. 3 Nr. 4 der auf § 41 Abs. 2 GO NRW beruhenden Zuständigkeitsordnung der Beklagten vom 5. November 2009 der Haupt- und Finanzausschuss über die Ausübung des Vorkaufsrechts nach § 25 BauGB. Nach § 1 Abs. 2 der Zuständigkeitsordnung kann der Rat aber im Einzelfall darüber entscheiden, wenn die Angelegenheit keinen Aufschub duldet und der Ausschuss vor der nächsten Ratssitzung nicht mehr tagt. Dies war hier der Fall. Nach § 28 Abs. 2 Satz 1 BauGB kann das Vorkaufsrecht nur binnen zwei Monaten nach Mitteilung des Kaufvertrags durch Verwaltungsakt gegenüber dem Verkäufer ausgeübt werden. Da der Kaufvertrag der Beklagten am 19. Oktober 2012 zugegangen war, musste das Vorkaufsrecht bis zum 19. Dezember 2012 durch Verwaltungsakt ausgeübt sein. Nach den unwidersprochenen Angaben der Beklagten trat der Haupt- und Finanzausschuss aber erst am 19. Februar 2013 wieder zusammen. Daher bedarf es keiner Entscheidung, ob der Kläger sich überhaupt auf eine Verletzung des gemeindlichen Innenrechts über die Zuständigkeiten der Gemeindeorgane berufen könnte. | 31 |
| Vgl. OVG NRW, Urteil vom 19. April 2010 – 7 A 1041/08 –, juris, Rn. 58.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 32 |
| Der Ausschluss der Öffentlichkeit bei der Beratung des Rates über die Ausübung des Vorkaufsrechts war rechtmäßig. Gemäß § 48 Abs. 2 Satz 1 GO NRW sind die Sitzungen des Rates öffentlich. Nach § 48 Abs. 2 Satz 2 GO NRW kann durch die Geschäftsordnung die Öffentlichkeit aber für Angelegenheiten einer bestimmten Art ausgeschlossen werden. Das ist hier für Liegenschaftssachen nach § 6 Abs. 2 Buchstabe b) der Geschäftsordnung des Rates vom 7. Oktober 1999 in der Fassung vom 16. März 2010 geschehen. Dieser Ausschluss der öffentlichen Beratung bei Liegenschaftssachen ist wirksam.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 33 |
| Der Ausschluss der Öffentlichkeit ist zulässig bei der Beratung über Angelegenheiten, deren Geheimhaltung ihrer Natur nach erforderlich ist. Dies sind insbesondere Angelegenheiten, deren Bekanntwerden in der Öffentlichkeit dem Gemeinwohl oder den berechtigten Interessen einzelner Personen zuwiderlaufen würde. Das trifft auf Liegenschaftssachen jedenfalls insoweit zu, als damit Verträge über den Kauf und Verkauf von Grundstücken gemeint sind.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 34 |
| Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 12. September 2008 ? 15 A 2129/08 ?, juris, Rn. 15 bis 19.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 35 |
| Über den Abschluss eines solchen Grundstücksgeschäfts hatte der Rat bei der Entscheidung über die Ausübung des Vorkaufsrechts der Sache nach zu beraten, auch wenn es vordergründig um eine hoheitliche Maßnahme ging. Mit der Ausübung des Vorkaufsrechts tritt die Gemeinde regelmäßig anstelle des Käufers in den Grundstückskaufvertrag ein und akzeptiert die ausgehandelten Vertragskonditionen, deren Bekanntwerden in der Öffentlichkeit ihre Position in vergleichbaren Fällen möglicherweise negativ zu beeinflussen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 36 |

vermag.

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Ein Fall des § 6 Abs. 2 Satz 2 der Geschäftsordnung, wonach der Ausschluss der Öffentlichkeit im Einzelfall nicht gilt, wenn weder Gründe des öffentlichen Wohls noch berechnigte Ansprüche oder Interessen Einzelner den Ausschluss der Öffentlichkeit gebieten, lag nicht vor. Die Beklagte verweist zu Recht darauf, dass ein Bekanntwerden der Höhe des Kaufpreises insbesondere das Recht des Klägers und des Beigeladenen auf Schutz ihrer privaten Daten in Vermögensangelegenheiten verletzt hätte. Auf diesen Schutz hatten weder der Kläger noch der Beigeladene zum Zeitpunkt der Ratssitzung verzichtet. Der Senat teilt nicht die Auffassung des Verwaltungsgerichts, dass nur solche Einzelheiten eines Grundstücksgeschäfts geheimhaltungsbedürftig seien, die ein umfassendes Bild der wirtschaftlichen Situation oder der geschäftlichen Absichten der Vertragsbeteiligten vermitteln könnten oder deren Kreditwürdigkeit betreffen. Überwiegende öffentliche Interessen, die ausnahmsweise ein Zurücktreten dieser Rechte gegenüber dem Grundsatz der Öffentlichkeit von Ratssitzungen rechtfertigen könnten, sind weder vorgetragen noch ersichtlich. | 37 |
| Der Kläger ist laut Sitzungsvorlage vor dem Erlass des Bescheides angehört worden (§ 28 Abs. 1 VwVfG NRW). Er hatte auch nach eigenen Angaben Gelegenheit, der Beklagten mitzuteilen, dass er zu einer Neubebauung des Grundstücks bereit sei, sodass offenbleiben kann, ob die vorherige schlichte Übersendung einer Kopie des an den Beigeladenen gerichteten Anhörungsschreibens mit der Bitte um Kenntnisnahme eine ordnungsgemäße Anhörung darstellte.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 38 |
| Auch die Ausübungsfrist des § 28 Abs. 2 Satz 1 BauGB wurde eingehalten.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 39 |
| Der Bescheid ist aber materiell rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 40 |
| Dabei kann offenbleiben, ob die für die Ausübung des besonderen Vorkaufsrechts erforderliche, auf § 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB gestützte Satzung der Beklagten über ein besonderes Vorkaufsrecht für den Ortsteil U.-T. wirksam ist.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 41 |
| Jedenfalls ist die Ausübung des Vorkaufsrechts rechtswidrig.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 42 |
| Das Vorkaufsrecht darf nur ausgeübt werden, wenn das Wohl der Allgemeinheit dies rechtfertigt (§ 25 Abs. 2 Satz 1, § 24 Abs. 3 Satz 1 BauGB), es also zur Erreichung des hinreichend konkretisierten städtebaulichen Sicherungszwecks der Satzung erforderlich ist. Demgemäß ist nach § 26 Nr. 4 BauGB die Ausübung des Vorkaufsrechts unter anderem ausgeschlossen, wenn das Grundstück entsprechend den Zielen und Zwecken der städtebaulichen Maßnahme bebaut ist und genutzt wird.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 43 |
| Vgl. OVG NRW, Urteil vom 7. November 2005 – 10 D 96/03.NE –.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 44 |
| Hier rechtfertigen die städtebaulichen Erwägungen, die der Satzung zu Grunde lagen, nicht die Ausübung des Vorkaufsrechts.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 45 |
| In der Begründung der Satzung heißt es unter anderem: „Die Sicherung eines wohnungsnahen und vielfältigen Angebotes ist aus heutiger Sicht gefährdet. Insbesondere der eigentliche Ortskern entlang der Hauptstraße [...] weist nach wie vor erhebliche städtebauliche Mängel wie schmale, schlecht nutzbare Grundstücke etc. auf. [...] Die Stadt beabsichtigt daher durch städtebauliche Maßnahmen Flächen im Ortskern und in den angrenzenden Bereichen zu aktivieren, Einzelhandel und Dienstleistungen in der Hauptstraße zu stärken sowie die Wohnnutzung in den angrenzenden Flächen zu verdichten.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 46 |

Auch im Sinne einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung und eines sparsamen Umgangs mit Grund und Boden soll die Innenentwicklung verstärkt werden.“

Das mit der Vorkaufssatzung danach verfolgte Ziel, erhebliche städtebauliche Mängel wie schmale, schlecht nutzbare Grundstücke zu beseitigen, trifft auf das 805 qm große, intensiv genutzte Grundstück nicht zu. Allein die bauliche Nutzung rückwärtiger Grundstücksflächen zu gewerblichen Zwecken stellt als solche in einem Mischgebiet, zumal wenn sie den Festsetzungen des maßgeblichen Bebauungsplans entspricht, für sich genommen keinen städtebaulichen Mangel dar. Ebenso wenig ist eine Aktivierung des bereits mischgebietskonform für Wohnen und Gewerbe genutzten Grundstücks erforderlich.

47

Auch das Ziel, die Wohnnutzung in den an die Hauptstraße angrenzenden Flächen zu verdichten, erfordert nicht die Ausübung des Vorkaufsrechts. Das Grundstück ist im straßennahen Bereich mit einem Wohngebäude bebaut. Dass die dort während der vormaligen Vermietung entstandenen Schäden durch den Kläger nach dem Erwerb des Grundstücks nicht beseitigt wurden, ist weder erkennbar noch ein Grund für die Beklagte gewesen, das Vorkaufsrecht auszuüben.

48

Zweck des von der Beklagten beabsichtigten Grunderwerbs ist vielmehr ausweislich des Bescheids die Realisierung einer „angemessenen Bautiefe“ am Blockrand unter Verzicht auf eine rückwärtige, über eine Tiefgarage hinausgehende Bebauung. Die auf dem Grundstück und den angrenzenden Grundstücken bestehende Gemengelage aus Wohnnutzung und rückwärtiger gewerblicher Nutzung solle nicht verfestigt werden.

49

Diese Erwägungen rechtfertigen nicht die Ausübung des Vorkaufsrechts, da sie über die mit der Satzung verfolgten Ziele hinausgehen. Die in der Begründung zur Satzung genannten städtebaulichen Mängel sind durch die rückwärtige gewerbliche Nutzung des Grundstücks nicht gegeben. Das Grundstück wird vielmehr in Übereinstimmung mit der dafür im Bebauungsplan getroffenen Festsetzung Mischgebiet genutzt. Dass diese Nutzung unverträgliche Wirkungen gegenüber der auf den angrenzenden Grundstücken ausgeübten Wohnnutzung hätte oder einer Ausweitung der dortigen Wohnbebauung abträglich wäre, ist weder vorgetragen noch ersichtlich. Eine „Gemengelage“ aus das Wohnen nicht wesentlich störender gewerblicher Nutzung und Wohnnutzung, die die Beklagte nach der Begründung des Bescheides offenbar als städtebaulichen Missstand versteht, bestimmt gerade den Charakter eines Mischgebiets, das der Bebauungsplan auch in der Fassung des 6. Änderung festsetzt. Die derzeitige rückwärtige Nutzung schließt auch eine Vergrößerung der im straßennahen Bereich des Grundstücks genehmigten Wohnnutzung nicht aus. Sie steht einer Anpassung der straßennahen Wohnbebauung an die Bautiefe der auf den Grundstücken I.-straße 130 und Freiheitsstraße 7 straßennah vorhandenen Wohnbebauung nicht entgegen.

50

Das belegt auch die im Beschlussentwurf vom 5. November 2012 geäußerte Einschätzung der Verwaltung, wonach kein Neuordnungsbedarf für das Grundstück bestehe. Es gebe dort weder einen gravierenden städtebaulichen Mangel noch erfordere akuter Wohnraummangel eine baldmögliche Aktivierung des Grundstücks für eine Wohnbebauung.

51

Auch wenn § 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB eine geordnete Planung und Entwicklung langfristig absichern soll und zum Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses förmlich konkretisierte Planungsvorstellungen noch nicht nötig sind, belegt der Umstand, dass der Rat über einen Zeitraum von mehr als zwölf Jahren nach Erlass der Satzung für das Grundstück keine Schritte zur Umsetzung städtebaulicher Vorstellungen unternommen hat, gleichwohl, dass die mit der Satzung verfolgten Ziele der Stärkung des Einzelhandels und der Verdichtung der Wohnnutzung die Ausübung des Vorkaufsrechts nicht erfordern.

52



|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Daher braucht nicht entschieden zu werden, ob die 6. Änderung des Bebauungsplans, durch welche die überbaubare Grundstücksfläche des Grundstücks entgegen dem in der Satzung verlautbarten Ziel der Verdichtung der Bebauung gegenüber der Fassung der 5. Änderung etwa halbiert und die vorhandene Bebauung weitgehend auf den Bestand gesetzt worden ist, wirksam ist.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 53 |
| Im Übrigen ist der Bescheid auch ermessensfehlerhaft. Die im Ermessen der Gemeinde liegende Ausübung des Vorkaufsrechts muss nicht nur dem Wohl der Allgemeinheit dienen, sondern auch den gewichtigen Belangen der Betroffenen Rechnung tragen.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 54 |
| Vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 26. April 1993 – 4 B 31.93 –, juris, Rn. 37, und vom 25. Januar 2010 – 4 B 53.09 –, juris, Rn. 7.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 55 |
| Als den die Ausübung des Vorkaufsrechts rechtfertigenden öffentlichen Belang hat die Beklagte die Verhinderung einer städtebaulich nicht gewollten Verfestigung der Gemengelage aus Wohnnutzung und Gewerbe auf dem Grundstück genannt. Städtebauliches Ziel sei die Realisierung einer angemessenen Bautiefe am Blockrand unter Verzicht auf eine rückwärtige, über die Errichtung einer Tiefgarage hinausgehende Bebauung.                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 56 |
| Mit dieser Begründung zeigt die Beklagte nicht auf, dass eine Ausweitung der Wohnnutzung auf dem Grundstück angesichts der örtlichen Wohnraumsituation von solchem öffentlichen Gewicht wäre, dass sie die Beseitigung der rückwärtigen, hinsichtlich der Nutzungsart nach wie vor bebauungsplankonform genutzten Gewerberäume rechtfertigen würde. Dass diese Nutzung unverträgliche Wirkungen gegenüber der umliegenden Wohnnutzung hätte oder einer Ausweitung der dortigen Wohnbebauung abträglich wäre, ist wie erwähnt weder substantiiert vorgetragen noch ersichtlich. Zudem steht die Begründung – wie oben bereits angesprochen – im Widerspruch zu der im Bebauungsplan getroffenen Festsetzung eines Mischgebiets. | 57 |
| Etwas anderes folgt auch nicht daraus, dass zum Zeitpunkt der Ausübung des Vorkaufsrechts der Aufstellungsbeschluss für die 6. Änderung des Bebauungsplans gefasst worden war, nach dessen geplanten Festsetzungen sich die auf dem Grundstück aufstehende, gewerblich genutzte Halle außerhalb der überbaubaren Grundstücksfläche befunden hätte.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 58 |
| Nach § 1 Abs. 6 Nr. 8 Buchstabe a) BauGB sind bei der Bauleitplanung die Belange der Wirtschaft, auch ihrer mittelständischen Struktur, zu berücksichtigen. Das bedeutet, dass die Erhaltung und Absicherung vorhandener Gewerbebetriebe bei der Überplanung ein erhebliches Gewicht hat.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 59 |
| Vgl. OVG NRW, Urteil vom 19. Mai 2015 – 10 D 62/12.NE –, juris, Rn. 47.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 60 |
| Entsprechendes gilt für die Ermessensausübung bei der Entscheidung über die Ausübung eines auf § 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB beruhenden Vorkaufsrechts, welches der Realisierung einer Bauleitplanung dient, die auf die Beseitigung einer ausgeübten gewerblichen Nutzung gerichtet ist.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 61 |
| Es ist nicht erkennbar, dass die Beklagte sich hinreichend mit den gewichtigen wirtschaftlichen Belangen des Klägers in Form einer Fortführung seiner gewerblichen Tätigkeit auf dem Grundstück auseinandergesetzt hat. Die Erwägung, der Kläger sei als Mieter insoweit geschützt, als die Beklagte den mit ihm bestehenden Mietvertrag                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 62 |

übernehmen müsse, verkürzt den Sachverhalt und bewirkt keinen effektiven Schutz dieser Belange. Denn die Beklagte beabsichtigt ausweislich der Begründung der 6. Änderung des Bebauungsplans nach dem Erwerb des Grundstücks die dort vorhandene rückwärtige Bebauung baldmöglichst zu beseitigen, sodass das auf dem Mietvertrag beruhende Nutzungsrecht des Klägers zeitnah faktisch ins Leere liefe und seine gewerbliche Betätigung nicht unerheblich beeinträchtigt würde. Eine Ausübung des Vorkaufsrechts ohne eine zeitnahe Perspektive zur Umsetzung des damit verfolgten Zwecks wäre auch nicht verhältnismäßig.

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 25. Januar 2010 – 4 B 53.09 –, juris, Rn. 8.

63

Zudem erkennt die Beklagte im Rahmen ihrer Ermessensausübung die Bedeutung des Verhältnismäßigkeitsmaßstabs. Sie begründet die Ausübung des Vorkaufsrechts mit dem Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen, nämlich dass die Maßnahme dem Wohl der Allgemeinheit diene, prüft aber nicht, ob ein milderer Mittel zur Erreichung ihrer städtebaulichen Ziele in Betracht kommt.

64

Auch die zur Sicherstellung der Angemessenheit der hoheitlichen Maßnahme gebotene Abwägung der öffentlichen Belange mit den privaten Belangen des Klägers und des Beigeladenen lässt sich dem Bescheid nicht entnehmen. Insoweit heißt es dort, die Ausübung des Vorkaufsrechts sei angemessen, wenn ein milderer Mittel keinen Erfolg verspreche oder erfolglos sei. Allein der Umstand, dass ein freihändiger Erwerb im Sommer 2012 nicht in Betracht gekommen sein mag, begründet für sich genommen nicht die Angemessenheit des Eingriffs in die vertragliche Privatautonomie des Klägers und des Beigeladenen und die damit beabsichtigte Beseitigung der derzeitigen gewerblichen Nutzung des Grundstücks.

65

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2, § 162 Abs. 3 VwGO.

66

Die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit stützt sich auf § 167 VwGO in Verbindung mit den §§ 708 Nr. 10, 711 ZPO.

67

Die Revision ist nicht zuzulassen, da die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen.

68