

letzte Aktualisierung: 31.8.2022

VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 6.7.2022 – 5 S 2129/20

BauGB § 28 Abs. 1 S. 3

Vorkaufsrecht; Negativzeugnis; (kein) Prüfungsrecht der Gemeinde bzgl. Wirksamkeit des Kaufvertrags

Steht einer Gemeinde kein Vorkaufsrecht zu, kann sie die Ausstellung eines Negativzeugnisses im Sinne von § 28 Abs. 1 Satz 3 BauGB nicht mit der Begründung verweigern, der Kaufvertrag sei wegen eines Verstoßes gegen ein gesetzliches Verbot (§ 134 BGB) oder wegen Verstoßes gegen die guten Sitten (§ 138 BGB) nichtig. Denn die Gemeinde hat in diesem Fall kein über die Frage des Bestehens eines Vorkaufsrechts nach den § 24, § 25 BauGB hinausgehendes Recht, die Vereinbarkeit der vertraglichen Regelungen mit anderen öffentlich-rechtlichen oder zivilrechtlichen Vorgaben zu prüfen.

VGH Baden-Württemberg Urteil vom 6.7.2022, 5 S 2129/20

Leitsätze

Steht einer Gemeinde kein Vorkaufsrecht zu, kann sie die Ausstellung eines Negativzeugnisses im Sinne von § 28 Abs. 1 Satz 3 BauGB nicht mit der Begründung verweigern, der Kaufvertrag sei wegen eines Verstoßes gegen ein gesetzliches Verbot (§ 134 BGB) oder wegen Verstoßes gegen die guten Sitten (§ 138 BGB) nichtig. Denn die Gemeinde hat in diesem Fall kein über die Frage des Bestehens eines Vorkaufsrechts nach den § 24, § 25 BauGB hinausgehendes Recht, die Vereinbarkeit der vertraglichen Regelungen mit anderen öffentlich-rechtlichen oder zivilrechtlichen Vorgaben zu prüfen.

Tenor

Auf die Berufung der Kläger wird das Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 14. Januar 2020 - 15 K 1990/18 - geändert und die Beklagte dazu verpflichtet, ein Zeugnis darüber auszustellen, dass für die in § 1 des vor dem ..., geschlossenen Kaufvertrages vom 17. August 2017 (Urkundenrolle für 2017 Nr. ...) nebst Anlage bezeichneten Teilflächen des Grundstücks Grundbuch von ..., Blatt ..., Gemarkung ..., Flst.-Nr. ..., zum Zeitpunkt des Kaufvertragsschlusses ein Vorkaufsrecht nicht bestand.

Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

- 1 Die Kläger begehren von der Beklagten die Erteilung eines sogenannten Negativattests (Negativzeugnisses) im Sinne des § 28 Abs. 1 Satz 3 BauGB.
- 2 Mit notariellem Kaufvertrag vom 17. August 2017 (... ..) erwarben die Kläger vom Eigentümer des Grundstücks Flst.-Nr. ..., Gemarkung ..., Teilflächen dieses Grundstücks mit einer Fläche von insgesamt 1.471 m². Diese Teilflächen umfassen einen 2 m breiten, auf der südlichen Seite verlaufenden Verbindungsstreifen, der an der nordwestlichen Seite auf einer Länge von 2 m an den Feldweg anschließt, sowie sieben Innenfelder mit jeweils 10 mal 17 m Kantenlänge (in der Anlage zum Kaufvertrag mit „2“ bezeichnete Flächen), wobei die Felder sich jeweils abwechseln mit im Eigentum des Verkäufers verbleibenden sechs entsprechenden Feldern. Die mittlere der den Kaufgegenstand bildenden Flächen grenzt an das bereits im Eigentum der Kläger stehende Grundstück Flst.-Nr. ... an. Der vereinbarte Kaufpreis beträgt 71.400 EUR.
- 3 Für die verbliebenen Teilflächen des Grundstücks Flst.-Nr. xxxxx liegt ein notariell beurkundetes Kaufvertragsangebot vom 17. August 2017 vor, dessen Wirksamkeit bedingt ist unter anderem durch das Vorliegen des Negativzeugnisses hinsichtlich des streitgegenständlichen Kaufvertrags.



4 Mit Schreiben vom 23. August 2017, eingegangen bei der Beklagten am 28. August 2017, übersandte der beurkundende Notar der Beklagten eine Vertragsabschrift und bat um Ausstellung eines Negativzeugnisses. Hierauf reagierte die Beklagte zunächst nicht. Mit Schreiben vom 2. Oktober 2017, eingegangen bei der

Beklagten am 5. Oktober 2017, erinnerte der Notar an das noch ausstehende Negativzeugnis. Die Beklagte veranlasste hierauf eine anwaltliche Überprüfung der Wirksamkeit des Kaufvertrags und teilte mit Schreiben vom 24. Oktober 2017 dem Verkäufer, den Klägern und dem beurkundenden Notar mit, dass der Kaufvertrag für nichtig gehalten werde und hinsichtlich des Vollzugs des Kaufvertrags eine Untersagungsverfügung nach dem Landwirtschafts- und Landeskultugesetz beabsichtigt sei. Es werde Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Mit Schreiben vom 10. November 2017 und 6. Dezember 2017 beantragten die nunmehr anwaltlich vertretenen Kläger bei der Beklagten die Erteilung eines Zeugnisses über die Nichtausübung oder Nichtbestehen eines Vorkaufsrechts. Dies lehnte die Beklagte mit Anwaltsschreiben vom 29. November 2017 unter Verweis auf das Fehlen eines wirksamen Kaufvertrags ab. Vielmehr sei der von den Klägern vorgelegte Kaufvertrag nichtig. Da in der Folge kein Anspruch auf ein Negativzeugnis bestehe, gebe es auch keine Veranlassung, hierüber einen rechtsmittelfähigen Bescheid zu erlassen.

- 5 Mit Schriftsatz vom 9. Februar 2018 haben die Kläger Klage beim Verwaltungsgericht Stuttgart erhoben mit dem Antrag, die Beklagte zur Erteilung des Negativattests zu verpflichten. Das Verwaltungsgericht hat die Klage mit Urteil vom 14. Januar 2020 abgewiesen. Die Klage sei als Verpflichtungsklage in Form der Untätigkeitsklage zulässig, nachdem die Beklagte nicht innerhalb der Frist des § 75 Satz 2 VwGO einen rechtsmittelfähigen Bescheid hinsichtlich der Nichterteilung des Negativattests erlassen, sondern eine Entscheidung hierüber ausdrücklich abgelehnt habe. Die Klage sei jedoch unbegründet, weil die Kläger keinen Anspruch auf die Erteilung des Negativattests hätten. Voraussetzung für die Ausübung des Vorkaufsrechts durch die Gemeinde sei die Wirksamkeit des Kaufvertrags. Sei dieser unwirksam, bestehe auch keine Verpflichtung der Gemeinde nach § 28 Abs. 1 Satz 3 BauGB. Dies sei vorliegend der Fall, denn der Kaufvertrag sei jedenfalls sittenwidrig und damit nach § 138 BGB nichtig. Dies ergebe sich daraus, dass mit dem Kaufvertrag zunächst lediglich einzelne parzellierte Flächen des Grundstücks in das Eigentum der Kläger übergehen und die jeweils dazwischen liegenden Flächen im Eigentum des Verkäufers verbleiben sollen. Es sei offensichtlich, dass weder die erworbenen noch die im Eigentum des Verkäufers verbleibenden Teilflächen landwirtschaftlich sinnvoll nutzbar wären. Hieraus lasse sich die Absicht der Kläger erkennen, ein nach Aktenlage zugunsten der Beklagten entstehendes Vorkaufsrecht zu umgehen. Denn es liege auf der Hand, dass derartig kleine Grundstückspartellen nicht in eine Bauleitplanung einbezogen werden könnten, weil sie nicht bebaubar wären. Die Umgehungsabsicht werde dadurch unterstrichen, dass die Kläger und der Verkäufer von Anfang an am Erwerb des gesamten Grundstücks interessiert gewesen seien, was sich daraus ergebe, dass den Klägern noch am 17. August 2017 ein notariell erstelltes Kaufvertragsangebot in Bezug auf die verbleibenden Restflächen erteilt und hierin die Kaufpreisfälligkeit unter anderem abhängig gemacht worden sei von der Erteilung eines Negativattests hinsichtlich der ursprünglich verkauften Flächen. Diese Klausel sei ein deutlicher Hinweis darauf, dass die Vertragspartner mit der gewählten stufenweisen Vertragsgestaltung zunächst die Erteilung eines Negativzeugnisses erreichen wollten, um sodann mittels des zweistufigen Vertrages das Grundstück insgesamt zu erwerben, ohne Gefahr zu laufen, dass die Beklagte von ihrem Vorkaufsrecht Gebrauch macht und in den Kaufvertrag eintritt. Die gegenteiligen Erklärungen der Kläger, sie wollten verhindern, dass ihre Kinder als potentielle Erben künftig das Grundstück teilen, vermöge nicht zu überzeugen. Wegen der aus der Sittenwidrigkeit folgenden Nichtigkeit könne dahinstehen, ob der Wirksamkeit des Vertrags auch gesetzliche Verbote entgegenstünden. Allerdings enthielten das Landwirtschafts- und Landeskultugesetz (LLG) und das Agrarstrukturverbesserungsgesetz (ASVG) keine Verbotsnormen, die zur Nichtigkeit des Kaufvertrags führten.
- 6 Auf den Antrag der Kläger vom 5. März 2020 auf Zulassung der Berufung gegen das am 27. Februar 2020 zugestellte Urteil hat der Senat mit Beschluss vom 13. Juli 2020 die Berufung wegen ernstlicher Zweifel an der Richtigkeit des Urteils zugelassen. Der Zulassungsbeschluss wurde den Klägern zugestellt am 27. Juli 2020.
- 7 Am gleichen Tag haben die Kläger die Berufung begründet. Der Kaufvertrag sei nicht nichtig. Er verstoße zum einen nicht im Sinne des § 134 BGB gegen ein gesetzliches Verbot. Soweit die mit dem Kaufvertrag verbundene Zerstückelung des Grundstücks mit Vorgaben des Landwirtschafts- und Landeskultugesetzes oder des Gesetzes über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur in Baden-Württemberg nicht vereinbar sein sollte, führe dies nicht zur Nichtigkeit nach § 134 BGB, da es sich bei diesen Regelungen nicht um Verbotsgesetze im Sinne dieser Norm handele. Bei dem Vertrag handele es sich auch nicht um ein sittenwidriges und damit nach § 138 BGB nichtiges Rechtsgeschäft. Denn der Beklagten habe im Zeitpunkt des Kaufvertragsschlusses kein Vorkaufsrecht zugestanden. Da kein Vorkaufsrecht der Beklagten bestanden habe, könne ein solches auch nicht umgangen worden sein. Schließlich seien auch die Beweggründe der Kläger für die Teilung des Grundstücks nachvollziehbar. Denn diese wollten erreichen, dass sich ihre Kinder als potentielle

Erben der jeweiligen Teilflächen oder entsprechend Beschenkte zwingend auf eine gemeinsame Nutzung verständigen müssten. Durch die Verzahnung solle sichergestellt werden, dass nur ein gemeinsames Handeln möglich ist.

- 8 Die Kläger beantragen,
- 9 das Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 14. Januar 2020 - 15 K 1990/18 - zu ändern und die Beklagte zu verpflichten, ein Zeugnis darüber auszustellen, dass für die in § 1 des vor dem ..., geschlossenen Kaufvertrags vom 17. August 2017 (Urkundenrolle für 2017 ...) nebst Anlage bezeichneten Teilflächen des Grundstücks Grundbuch von ..., Blatt ..., Gemarkung ..., Flst.-Nr. ..., zum Zeitpunkt des Kaufvertragsschlusses ein Vorkaufsrecht nicht bestand.
- 10 Die Beklagte beantragt,
- 11 die Berufung zurückzuweisen.
- 12 Es könne dahinstehen, ob die Kläger tatsächlich beabsichtigt hätten, ein Vorkaufsrecht zu umgehen. Ein solches habe im Zeitpunkt des Kaufvertragsschlusses zwar nicht bestanden, sich aber in Entstehung befunden; die mit Vorkaufsrechten verbundenen Planungen seien den Klägern bekannt gewesen. Im Ergebnis könne dies jedoch dahinstehen. Der Kaufvertrag erweise sich entweder bereits wegen eines Verstoßes gegen ein gesetzliches Verbot oder jedenfalls wegen Sittenwidrigkeit als nichtig. Einer Gemeinde müsse das Recht zustehen, bei einem als nichtig erkannten Vertrag, der ihr damit letztlich rechtsmissbräuchlich im Sinne von § 242 BGB vorgelegt werde, die Ausstellung eines Negativzeugnisses zu verweigern. § 28 BauGB setze für das Verfahren einen wirksamen Kaufvertrag voraus, weil sich ein Vorkaufsrecht nur auf einen wirksamen Kaufvertrag beziehe. Es sei der Gemeinde auch unzumutbar, die Vollziehung eines nichtigen Vertrags durch Ausstellung eines Negativzeugnisses zu ermöglichen. Der vorliegend der Beklagten vorgelegte Kaufvertrag sei nichtig. Die mit dem Kaufvertrag verbundene Aufteilung des Grundstücks widerspreche offensichtlich den Zwecken des Landwirtschafts- und Landeskulturgesetzes. Nach der Teilung könnten die Aufgaben der Bewirtschaftung und Pflege nicht mehr zum Wohle der Allgemeinheit erfüllt werden, denn mit einer abwechselnden Zuständigkeit für die 13 Innenfelder des Grundstücks mit jeweils 170 Quadratmetern lasse sich eine vernünftige Landwirtschaft unter Einschluss der Bewirtschaftungs- und Pflegepflichten nicht gewährleisten. Es sei zu befürchten, dass künftige Eigentümer der Teilflächen sich wegen der Kleinteiligkeit auf eine Unzumutbarkeit der Pflege und Bewirtschaftung beriefen. Die Teilung entspreche auch nicht den Vorgaben des Agrarstrukturverbesserungsgesetzes. Zwar sei mangels hinreichender Mindestgröße dessen Anwendungsbereich nicht eröffnet, das Gesetz bestätige jedoch die Schädlichkeit der beabsichtigten Teilung für die Agrarstruktur, denn eine danach etwaig erforderliche Genehmigung könne auch bei einer unwirtschaftlichen Aufteilung oder Verkleinerung verweigert werden. Auch wenn das Agrarstrukturverbesserungsgesetz die Veräußerung und Aufteilung von Kleingrundstücken keinem Erlaubnisvorbehalt unterwerfe, so verstoße die Aufteilung dennoch gegen die materiell-rechtlichen Vorgaben dieses Gesetzes und insbesondere des Landwirtschafts- und Landeskulturgesetzes. Selbst wenn man ein gesetzliches Verbot der Aufteilung verneine, so sei die Grundstücksteilung jedenfalls sittenwidrig, denn sie sei angesichts der Auswirkungen auf Pflege und Bewirtschaftung offensichtlich geeignet, die Allgemeinheit zu schädigen und auch insoweit als rechtsmissbräuchlich zu bewerten. Die von den Klägern behaupteten vermeintlichen Beweggründe könnten die allgemeinschädliche Teilung nicht rechtfertigen.
- 13 Dem Senat liegen die Akten des Verwaltungsgerichts (ein Band) und die Verwaltungsakten der Beklagten (ein Band) vor. Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird hierauf sowie auf die gewechselten
- Schriftsätze verwiesen.

Entscheidungsgründe

- 14 Die Berufung der Klägerin hat Erfolg.
- 15 A. I. Sie ist zulässig. Die Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 14. Januar 2020 - 15 K 1990/18 - ist mit Senatsbeschluss vom 13. Juli 2020 - 5 S 739/20 - zugelassen worden. Sie wurde am 27. Juli

2020 fristgerecht begründet.

- 16 II. Die Berufung ist auch begründet. Das Verwaltungsgericht hat die Verpflichtungsklage im Ergebnis zu Unrecht abgewiesen. Denn die Klage ist zulässig und begründet.
- 17 1. Sie ist als Verpflichtungsklage in Form einer Untätigkeitsklage (§ 75 Satz 1 Fall 2 VwGO), gerichtet auf Verpflichtung des Beklagten zur Erteilung des Negativattests im Sinne des § 28 Abs. 1 Satz 3 BauGB, statthaft und auch im Übrigen zulässig, denn die Beklagte hat auf die Anträge der Kläger bisher kein Negativattest erteilt, sondern durch ihren Bevollmächtigten mit Schreiben vom 29. November 2017 ausdrücklich mitgeteilt, dass sie keinen rechtsmittelfähigen Bescheid erlassen werde. Das Rechtsschutzbedürfnis für die Verpflichtungsklage auf Erteilung eines Negativattests folgt aus der Erforderlichkeit eines solchen für die Eintragung des Eigentumswechsels durch das Grundbuchamt (vgl. Kronisch in Brügelmann, BauGB, Stand 121. Lfg. Januar 2022, vor §§ 24 - 28 Rn. 103 m. w. N.).
- 18 2. Die Klage ist auch begründet.
- 19 Die Verweigerung der Ausstellung eines Negativattests ist rechtswidrig, die Kläger sind hierdurch in ihren Rechten verletzt und die Sache ist spruchreif (§ 113 Abs. 5 VwGO), denn die Kläger haben einen Anspruch auf Erteilung des Negativattests.
- 20 Gemäß § 28 Abs. 1 Satz 3 und 1 BauGB hat die Gemeinde auf Antrag eines Beteiligten unverzüglich nach Mitteilung des Inhalts des Kaufvertrags ein Zeugnis darüber auszustellen, dass ein Vorkaufsrecht nicht besteht oder es nicht ausgeübt wird. Liegen die Voraussetzungen des § 28 Abs. 1 Satz 3 BauGB vor, hat der den Antrag auf Erteilung des Negativzeugnisses stellende Beteiligte einen materiellen Anspruch auf dessen Ausstellung. Der Gemeinde steht kein Ermessen zu (vgl. Kronisch in Brügelmann, BauGB, Stand 1231. Lfg. Januar 2022, § 28 Rn. 61).
- 21 Die sich hieraus ergebenden Voraussetzungen für das Bestehen eines Anspruchs auf Erteilung des Negativattests sind gegeben. Die Kläger haben den erforderlichen Antrag gestellt (dazu a), die Erteilung des Negativzeugnisses ist nicht unverzüglich erfolgt (dazu b), ein Vorkaufsrecht der Beklagten besteht nicht (dazu c) und auf eine etwaige Unwirksamkeit des Kaufvertrags wegen Rechts- oder Sittenwidrigkeit kann sich die Beklagte nicht berufen (dazu d)).
- 22 a) Der Beklagten wurde mit Schreiben vom 23. August 2017, eingegangen bei der Beklagten am 28. August 2017, durch den beurkundenden und zur Einholung des Negativzeugnisses nach § 8 Nr. 7 des Kaufvertrags bevollmächtigten Notar der streitgegenständliche Kaufvertrag vorgelegt und die Ausstellung eines Negativzeugnisses seitens der Beklagten hierauf verweigert. Darüber hinaus erinnerte der Notar mit Schreiben vom 2. Oktober 2017, eingegangen bei der Beklagten am 5. Oktober 2017, an seinen Antrag und beantragten die nunmehr anwaltlich vertretenen Kläger mit Schreiben vom 10. November 2017 und 6. Dezember 2017 ausdrücklich die Erteilung des Negativzeugnisses.
- 23 b) Eine unverzügliche Erteilung durch die Beklagte ist nicht erfolgt; die zum damaligen Zeitpunkt noch maßgebliche zweimonatige Frist für die Ausübung des Vorkaufsrechts (§ 28 Abs. 2 Satz 1 BauGB in der bis zum 22. Juni 2021 gültigen Fassung) ist abgelaufen.
- 24 c) Ein Vorkaufsrecht bestand im Zeitpunkt des Abschlusses des Kaufvertrags nicht. Dem Vorkaufsrecht unterliegen nur Kaufverträge, die nach dem Wirksamwerden der städtebaulichen Maßnahmen, bei Satzungen mithin mit der Bekanntmachung, geschlossen geworden sind. Fällt der Zeitpunkt der Entstehung des Vorkaufsrechts zwischen den notariellen Vertragsschluss und eine zum Wirksamwerden des Kaufvertrags benötigte Zustimmung oder Genehmigung, erstreckt sich das Vorkaufsrecht im Interesse des Schutzes des Grundstücksverkehrs nicht auf diesen Vertrag (vgl. Stock in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzbecher, BauGB, 143. EL August 2021, § 24 Rn. 14 und 57; Kronisch in Brügelmann, BauGB, 121. EL Januar 2022, § 24 Rn. 52).
- 25 Die Voraussetzungen von § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 7 BauGB lagen im Zeitpunkt des Kaufvertragsschlusses nicht vor, da der Beschluss zur Aufstellung eines Bebauungsplans für das streitgegenständliche Grundstück von der Beklagten erst im Dezember 2019 gefasst und im Januar 2020 bekannt gemacht wurde (Satz 1 Nr. 1, Satz 2). Das streitgegenständliche Grundstück befand sich im maßgeblichen Zeitpunkt auch nicht in einem Umlegungsgebiet (Nr. 2), einem Sanierungsgebiet (Nr. 3), im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung (Nr. 4) oder in einem Überschwemmungsgebiet (Nr. 7); im Flächennutzungsplan war das im Außenbereich befindliche Grundstück als gemischte Baufläche dargestellt (Nr. 5) und lag nicht in einem vorwiegend mit Wohngebäuden

zu bebauenden Bereich (Nr. 6). Auch die Voraussetzungen von § 25 BauGB lagen mangels im Zeitpunkt des Kaufvertragsschlusses bereits in Kraft getretener Vorkaufssatzung nicht vor; die entsprechende Bekanntmachung erfolgte erst am 10. Oktober 2017.

- 26 d) Die Beklagte kann das Unterlassen einer Entscheidung über die Erteilung des Negativzeugnisses auch nicht auf eine etwaige Nichtigkeit des Vertrags stützen. Es besteht bereits keine entsprechende Prüfungskompetenz der Gemeinde (dazu aa). Zudem erweist sich der Kaufvertrag nicht als nichtig (dazu bb).
- 27 aa) Steht der Gemeinde kein Vorkaufsrecht zu, kann sie die Ausstellung eines Negativzeugnisses im Sinne von § 28 Abs. 1 Satz 3 BauGB nicht mit der Begründung verweigern, der Kaufvertrag sei wegen eines Verstoßes gegen ein gesetzliches Verbot (§ 134 BGB) oder wegen Verstoßes gegen die guten Sitten (§ 138 BGB) nichtig. Denn die Gemeinde hat in diesem Fall kein über die Frage des Bestehens eines Vorkaufsrechts nach den § 24, § 25 BauGB hinausgehendes Recht, die Vereinbarkeit der vertraglichen Regelungen mit anderen öffentlich-rechtlichen oder zivilrechtlichen Vorgaben zu prüfen. Ob dies in Fällen, in denen der Gemeinde tatsächlich ein Vorkaufsrecht zusteht und von ihr zu entscheiden ist, ob sie dieses ausübt, abweichend zu betrachten ist, bedarf hier keiner Entscheidung.
- 28 Für eine weitere Prüfungskompetenz auch in Fällen des Nichtbestehens eines Vorkaufsrechts könnte zwar sprechen, dass ein gemeindliches Vorkaufsrecht nach allgemeiner Ansicht grundsätzlich nur entstehen kann, wenn der Kaufvertrag über ein Grundstück wirksam geworden und nicht nichtig ist; dies setzt auch voraus, dass die notwendigen öffentlich-rechtlichen Genehmigungen erteilt sein müssen, bevor das Vorkaufsrecht ausgeübt werden kann (vgl. VGH Bad.-Württ., Urteil vom 1.3.1996 - 3 S 13/94 - juris Rn. 21; Stock in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, 143. EL August 2021, § 24 Rn. 61 ff.; Kronisch in Brügelmann, BauGB, 121. Lfg. Januar 2022, § 24 Rn. 32, 37 f. und § 28 Rn. 40, jeweils m. w. N.; zu § 463 BGB Daum in BeckOGK, Stand 1.4.2002, § 463 Rn. 60). Die Ausübung eines Vorkaufsrechts in Bezug auf einen nichtigen Vertrag ginge dementsprechend ins Leere. Insoweit ist die Annahme nicht von vornherein fernliegend, dass die Gemeinde auch zur Abgabe eines Negativzeugnisses über das Nichtbestehen eines Vorkaufsrechts nur verpflichtet ist, wenn ihr ein wirksamer Kaufvertrag vorgelegt wird, da nur in einem solchen Fall überhaupt über vorkaufsrechtliche Aspekte verbindlich zu entscheiden ist und nur in diesem Fall die Frist des § 28 Abs. 2 Satz 1 BauGB läuft.
- 29 Gegen über das eigentliche Vorkaufsrecht hinausreichende weitere Prüfungskompetenzen spricht indes, dass § 28 Abs. 1 Satz 3 BauGB schon nach seinem Wortlaut die Prüfung auf das Nichtbestehen eines Vorkaufsrechts begrenzt. Ohnehin steht der Gemeinde bei einem nichtigen Vertrag erst recht kein Vorkaufsrecht zu. Der Gemeinde ist zudem gerade nicht - vergleichbar einer mit einer Konzentrationswirkung verbundenen Entscheidung wie der Erteilung einer Baugenehmigung - die Aufgabe zugewiesen, im Sinne einer allgemeinen Unbedenklichkeitsbescheinigung die Vereinbarkeit der vertraglichen Regelungen mit sonstigen bürgerlich-rechtlichen oder öffentlich-rechtlichen Normen und eine etwaige Unwirksamkeit wegen möglicher Rechtsverstöße zu prüfen. Die Erfüllung einer solchen Aufgabe dürfte den Gemeinden im Rahmen der Frist des § 28 Abs. 1 Satz 3 BauGB („unverzüglich“) mangels vielfach nicht gegebener Sach- und Rechtskenntnisse auch ohne Weiteres nicht möglich sein; die Beteiligung anderer Stellen ist - anders als beispielsweise im Baugenehmigungsverfahren (vgl. § 53 Abs. 4 LBO) - nicht vorgesehen. Zudem würde ein Gesamtprüfungsrecht zwangsläufig zu Übergriffen in die Kompetenzen anderer Behörden führen, was sich auch im vorliegenden Fall zeigt. Soweit die Beklagte vorliegend die Verweigerung der Ausstellung des Negativzeugnisses bzw. eine rechtsmittelfähige Entscheidung hierüber zuletzt mit der Unvereinbarkeit der Vertragsinhalte mit Vorgaben des Landwirtschafts- und Landeskulturgesetzes und des Agrarstrukturverbesserungsgesetzes begründet, überschreitet sie den ihr gesetzlich zugewiesenen Aufgabenbereich, denn zuständig für die Verbesserung der Agrarstrukturen sind die Landwirtschaftsbehörden und damit in den Landkreisen die Landratsämter als untere Landwirtschaftsbehörde (§ 26 Abs. 1 ASVG; § 29 Abs. 4 und 7 LLG). Damit würde im Verwaltungsverfahren und in der Folge auch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren ohne Beteiligung der Stellen, denen die landwirtschaftlichen Kontrollaufgaben zustehen und die über die entsprechende Expertise verfügen, über entsprechende Fragen entschieden. Für ein Kontrollrecht der Gemeinde besteht auch insofern kein Bedürfnis, als es der Gemeinde möglich wäre, bei von ihr erkannten Verstößen insbesondere gegen öffentlich-rechtliche Anforderungen die zuständigen Stellen in Kenntnis zu setzen und ein entsprechendes Vorgehen anzuregen. Damit wäre sie auch nicht gezwungen, einem rechtswidrigen Vorgehen „sehenden Auges“ zum Vollzug zu verhelfen. An diesem Befund vermag auch die Berufung der Beklagten auf den Grundsatz von Treu und Glauben (§ 242 BGB) nichts zu ändern. Wenn einer Gemeinde kein Vorkaufsrecht zusteht, stellt die auf

Erlangung eines Negativzeugnisses gerichtete Mitteilung eines Kaufvertrages, auch wenn dieser nichtig ist, mangels Rechtsmissbrauchs keine unzulässige Rechtsausübung dar. Denn der Regelungsgehalt des begehrten Negativzeugnisses ist mangels weitergehenden Prüfungsrechts der Gemeinde auch in diesem Fall allein das Nichtbestehen eines Vorkaufsrechts, nicht aber die Feststellung der Gesamtwirksamkeit des Vertrags. Die Mitteilung des Kaufvertrags ist damit nicht darauf gerichtet, dem Käufer auf unredliche Weise eine ihm nicht zustehende Rechtsposition zu verschaffen. Auch ist die Mitteilung eines nichtigen Vertrages bei Nichtbestehen eines Vorkaufsrechts nicht mit Nachteilen für die Gemeinde verbunden.

- 30 bb) Darüber hinaus ist vorliegend der streitgegenständliche Kaufvertrag weder wegen eines gesetzlichen Verbotes (§ 134 BGB) noch wegen Sittenwidrigkeit (§ 138 BGB) nichtig.
- 31 (1) Eine Nichtigkeit des Vertrags nach § 134 BGB liegt nicht vor.
- 32 § 134 BGB ordnet die Nichtigkeit von Rechtsgeschäften an, die gegen ein gesetzliches Verbot verstoßen, wobei die Nichtigkeit dann nicht eintritt, wenn sich aus dem Verbotsgesetz etwas anderes ergibt. Die Bejahung der Nichtigkeitsfolge setzt voraus, dass ein Gesetzesverstoß vorliegt und die verletzte Rechtsnorm als gesetzliches Verbot zu qualifizieren ist. Ein Verbotsgesetz muss die Vornahme eines nach seiner allgemeinen Natur grundsätzlich rechtlich möglichen Rechtsgeschäfts wegen seines Inhalts bzw. des mit ihm bezweckten Erfolgs oder auf Grund besonderer Umstände seiner Vornahme unterzogen. Nicht erforderlich ist, dass das Verbot in der jeweiligen Rechtsnorm ausdrücklich ausgesprochen wird; es genügt vielmehr, wenn das Verbot aus Sinn und Zweck des Gesetzes folgt (vgl. BGH, Urteil vom 12.5.2011 - III ZR 107/10 - juris Rn. 12; Armbrüster in Münchener Kommentar zum BGB, 9. Auflage 2021, § 134 Rn. 58; Wendlandt in BeckOK BGB, Stand 1.5.2022, § 134 BGB Rn. 9, jeweils m. w. N.).
- 33 Ein hier allein in Betracht kommender Verstoß gegen landwirtschaftsrechtliche Vorgaben führt jedenfalls nicht zu einer Nichtigkeit des Kaufvertrags. Dabei gehen mit Blick darauf, dass das Agrarstrukturverbesserungsgesetz nach seinem Anwendungsbereich (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 ASVG) gerade die rechtsgeschäftliche Veräußerung eines Grundstücks betrifft und hierfür Grenzen setzt, die Regelungen dieses Gesetzes als spezielle Regelungen denen des Landwirtschafts- und Landeskulturgesetzes, insbesondere denen zur von der Beklagten herangezogenen allgemeinen Bewirtschaftungs- und Pflegepflicht (§ 26, § 27 LLG) grundsätzlich vor, soweit man diesen Vorschriften überhaupt Anforderungen an die Veräußerung und die Teilung anlässlich einer Veräußerung entnehmen kann. Auch verdrängt das nach Streichung des landwirtschaftlichen Grundstücksverkehrs aus der Gesetzgebungskompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG (vgl. LT-Drs. 14/5140 S. 39) am 1. Juli 2010 in Kraft getretene Agrarstrukturverbesserungsgesetz (GBl. 2009, 645) das bis dahin gemäß Art. 125a GG geltende bundesrechtliche Grundstücksverkehrsgesetz.
- 34 Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchstabe b Halbsatz 1 ASVG findet dieses Gesetz Anwendung auf die rechtsgeschäftliche Veräußerung eines Grundstücks, welches land- oder forstwirtschaftlich genutzt wird oder nutzbar wäre und mindestens ein Hektar groß ist. Für bestimmte Landkreise, nicht aber für den Landkreis, dem die Beklagte zugehörig ist, gilt nach § 2 Abs. 1 ASVG eine reduzierte Mindestgröße von 10 Ar. Zudem könnte die Landesregierung nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 ASVG durch Rechtsverordnung die Mindestgrößen auch für andere Landesteile absenken, wovon jedoch - soweit ersichtlich - bisher kein Gebrauch gemacht wurde. Im Fall der Anwendbarkeit des Agrarstrukturverbesserungsgesetzes bedarf ein entsprechender Vertrag nach § 3 Abs. 1 Satz 1 ASVG der Genehmigung der Landwirtschaftsbehörde. Diese Genehmigung darf nach § 7 Abs. 1 Nr. 1 und 2 ASVG versagt oder mit Nebenbestimmungen eingeschränkt werden, wenn Tatsachen vorliegen, aus denen sich ergibt, dass die Veräußerung eine agrarstrukturell nachteilige Verteilung des Grund und Bodens bedeutet oder durch die Veräußerung das Grundstück unwirtschaftlich verkleinert oder aufgeteilt würde.
- 35 Vorliegend umfasst das streitgegenständliche Grundstück insgesamt nur 0,2943 Hektar und die verkauften Teilflächen umfassen lediglich 0,14715 Hektar. Der Schwellenwert des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 ASVG wird damit nicht überschritten, sodass der Verkauf nach Maßgabe des Agrarstrukturverbesserungsgesetzes bereits keinem Genehmigungsvorbehalt unterliegt. Die Annahme eines aus dem Agrarstrukturverbesserungsgesetzes folgenden Verbots der kleinteiligen Aufgliederung im Sinne eines Verbotsgesetzes und daraus folgender Nichtigkeit würde damit zu dem agrarstrukturell widersinnigen Ergebnis führen, dass bei Großgrundstücken dem Risiko unwirtschaftlicher Verkleinerungen lediglich mit einem präventiven Verbot mit Erlaubnisvorbehalt und damit gerade keinem zwingenden Verbot begegnet würde und demgegenüber bei Kleingrundstücken, die vom Anwendungsbereich nicht umfasst sind, von einer generellen Nichtigkeit entsprechender Kaufverträge auf Grundlage des § 134 BGB auszugehen wäre. Während damit bei Großgrundstücken der Gefahr

agrарstruktureller Nachteile auch mit Auflagen oder Bedingungen begegnet werden könnte, wäre bei Kleingrundstücken die Nichtigkeitsfolge zwingend. Anhaltspunkte dafür, dass der Gesetzgeber dieses Ziel der faktischen Schlechterstellung der Veräußerung von Kleingrundstücken verfolgt haben könnte, sind auch mit Blick auf die geringere agrарstrukturelle Relevanz kleinerer Grundstücke nicht ersichtlich. Damit dringt die Beklagte auch nicht mit ihrem Argument durch, dass zwar für den Verkauf von Kleingrundstücken kein Genehmigungsvorbehalt nach dem Agrарstrukturverbesserungsgesetz bestünde, die inhaltlichen Anforderungen jedoch - vergleichbar verfahrensfreien Vorhaben im Baurecht, die wie genehmigungspflichtige Vorhaben den öffentlich-rechtlichen Vorschriften entsprechen müssen (§ 50 Abs. 4 LBO) - gelten würden. Denn - anders als im Fall verfahrensfreier Vorhaben im Sinne der Landesbauordnung - sind Kleingrundstücke nach § 1 Abs. 1 ASVG bereits vom Anwendungsbereich des Gesetzes und damit auch von allen inhaltlichen Anforderungen ausgenommen. Folgerichtig sieht das Agrарstrukturverbesserungsgesetz - anders als die Landesbauordnung für verfahrensfreie Vorhaben (§ 56 Abs. 6 LBO) - für Kleingrundstücke auch kein Verfahren für Abweichungen, Ausnahmen und Befreiungen vor. Die Beschränkung des Anwendungsbereichs des Agrарstrukturverbesserungsgesetzes dient damit nicht nur im formellen Sinn dem Zweck der Verwaltungsvereinfachung, sondern hat auch materiell-rechtliche Folgen. An diesem Befund können Vorgaben des Landwirtschafts- und Landeskulturgesetzes zu Bewirtschaftung und Pflege (insbesondere § 26, § 27 LLG) nichts ändern, da diese Vorgaben - wie gezeigt - in Bezug auf die Anforderungen an die Veräußerung von Grundstücken hinter das Agrарstrukturverbesserungsgesetz zurücktreten.

- 36 (2) Der Vertrag ist auch nicht wegen eines Verstoßes gegen die guten Sitten nach § 138 Abs. 1 BGB nichtig.
- 37 Sittenwidrigkeit bedeutet nach ständiger Rechtsprechung einen Verstoß gegen das "Anstandsgefühl aller billig und gerecht Denkenden". Zur Konkretisierung dieser Formel ist auf die in der Gemeinschaft anerkannten sozialetischen Anschauungen bzw. auf Wertmaßstäbe abzustellen, die in der Rechtsgemeinschaft als maßgebende Ordnungsvorstellungen anerkannt sind. Auch das im Grundgesetz verkörperte Wertsystem wirkt über § 138 BGB in das Privatrecht hinein (vgl. VGH Bad.-Württ., Urteil vom 20.1.1998 - 10 S 233/97 - juris Rn. 25 ff. m. w. N.). Ein Sittenverstoß kann sich dabei bereits aus dem Inhalt oder erst aus dem Gesamtcharakter unter Berücksichtigung sowohl von Inhalt, Beweggrund und Zweck des konkreten Geschäfts ergeben (Wendtland in BeckOK BGB, Stand 1.5.2022, § 138 Rn. 18; Schmidt-Räntsch in Erman, BGB, 16. Auflage 2020, § 138 Rn. 15). Im Unterschied zur Regelung des § 134 BGB, die nur Verstöße gegen gesetzliche Verbote erfasst, erstreckt sich die Regelung des § 138 BGB gerade auch auf Verstöße gegen die nicht kodifizierte Ordnung (vgl. Wendtlandt in BeckOK BGB, Stand 1.5.2022, § 138 Rn. 6). Verstößt ein Rechtsgeschäft sowohl gegen ein Verbotsgesetz als auch gegen die guten Sitten, so ist es grundsätzlich nach § 134 BGB zu behandeln. § 134 BGB ist allerdings nicht abschließend. Führt die Anwendung von § 134 BGB nicht zur Nichtigkeit, kann diese sich noch aus § 138 BGB ergeben. Dies setzt allerdings voraus, dass über die den Verbotsverstoß begründenden Tatsachen weitere Umstände vorliegen, die das Sittenwidrigkeitsurteil begründen (vgl. Armbrüster in Münchener Kommentar zum BGB, 9. Auflage 2021, § 134 Rn. 8).
- 38 Nach dieser Maßgabe liegt eine Nichtigkeit des Kaufvertrags wegen Sittenwidrigkeit nicht vor. Dies folgt entscheidend bereits daraus, dass die mit dem Kaufvertrag verbundene Grundstücksteilung nach Maßgabe des Agrарstrukturverbesserungsgesetzes keinem Erlaubnisvorbehalt unterliegt und aus den dargestellten Gründen nicht wegen Verstoßes gegen ein Verbotsgesetz nichtig ist. Diese gesetzliche Wertung würde unterlaufen, wenn unter dem Mantel der Sittenwidrigkeit ein nicht kodifiziertes Verbot faktisch auch für nicht unter den Anwendungsbereich des Agrарstrukturverbesserungsgesetzes fallende Grundstücke eingeführt würde. Damit bedürfte es jedenfalls besonderer objektiver oder subjektiver Umstände, um eine Sittenwidrigkeit annehmen zu können. Solche können - worauf die Beklagte unter Verweis auf die Rechtsprechung des erkennenden Gerichtshofs (vgl. VGH Bad.-Württ., Urteil vom 20.1.1998 - 10 S 233/97 -juris Rn. 25) hinweist, darin liegen, dass Grundstücksteile mit dem Ziel veräußert werden, die Allgemeinheit zu schädigen. Hierfür ist vorliegend jedoch nichts ersichtlich. Zwar erscheint die Aufteilung des Grundstücks ungewöhnlich; bei dauerhafter Aufrechterhaltung der Teilung wäre eine landwirtschaftliche Nutzung tatsächlich schwierig. Jedoch erfolgt die Teilung seitens der Kläger letztlich gerade mit dem gegenteiligen Ziel, eine einheitliche Bewirtschaftung oder Verwertung durch ihre Kinder als Beschenkte oder Erben zu erzwingen. Die künftigen Eigentümer sollen nur gemeinsam über das Grundstück verfügen können, wobei - neben einer Neuaufteilung der Flächen - auch eine einheitliche Verpachtung oder ein einheitlicher Verkauf an einen Landwirt in Betracht käme. Eine ordnungsgemäße Bewirtschaftung wird damit nicht verhindert, sodass über das Fehlen besonderer subjektiver Umstände hinaus bereits in objektiver Hinsicht nicht feststeht, dass die beabsichtigte Teilung in agrарstruktureller Hinsicht mit dem Allgemeinwohl nicht vereinbar ist. Auch ist - anders als vom

Verwaltungsgericht angenommen - nicht erkennbar, dass mit der Vertragsgestaltung ein etwaiges Vorkaufsrecht der Beklagten von den Klägern gezielt unterlaufen würde. Im Zeitpunkt des Kaufvertragsschlusses lag - wie gezeigt - ein Vorkaufsrecht nicht vor. Zwar ist nicht auszuschließen, dass den Klägern im Zeitpunkt des Vertragsschlusses bekannt war, dass wegen entsprechender Planungen der Gemeinde möglicherweise künftig ein Vorkaufsrecht entstehen könnte. Es ist jedoch nicht ersichtlich, wie die Ausübung eines solchen durch die Beklagte mit der Teilung hätte verhindert werden können, zumal für den Fall der Bebauungsplanung mit der - nach Auskunft der Beklagten bereits eingeleiteten - Umlegung (§§ 45 ff. BauGB) ein Instrument zur Verfügung stünde, um die geteilten Flächen durch Neuordnung einer adäquaten Nutzung zuzuführen. Zur Vermeidung der Ausübung eines Vorkaufsrechts wäre es ohnehin sinnvoller gewesen, die Gesamtfläche des Grundstücks noch vor Entstehung eines Vorkaufsrechts zu erwerben, anstatt zunächst lediglich Teilflächen auszuscheiden.

39 B. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

40 C. Die in § 132 Abs. 2 VwGO genannten Voraussetzungen für eine Zulassung der Revision liegen nicht vor.

41 **Beschluss vom 6. Juli 2022**

42 Der Streitwert für das Berufungsverfahren wird auf 5.000 Euro festgesetzt.

43 **Gründe**

44 Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 63 Abs. 2 Satz 1, § 47 Abs. 1 Satz 1 GKG in Verbindung mit § 52 Abs. 2 GKG in Verbindung mit der Empfehlung in Nr. 1.1.3 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013. Da die Kläger in Rechtsgemeinschaft handeln, ist eine Addition nicht geboten. Nach § 52 Abs. 1 GKG ist der Streitwert nach der sich aus dem Antrag des Klägers für ihn ergebenden Bedeutung der Sache nach Ermessen zu bestimmen. Das danach maßgebliche Klägerinteresse besteht vorliegend darin, das begehrte Negativattest als Nachweis der Nichtausübung des Vorkaufsrechts der Beklagten zu erlangen, um als Eigentümer im Grundbuch eingetragen werden zu können. Dieses Interesse kann nach Auffassung des Senats nicht mit dem für das Grundstück vereinbarten Kaufpreis veranschlagt werden, zumal die Verweigerung des Negativattestes nicht einer Ausübung des Vorkaufsrechts durch die Beklagte und damit einer Verdrängung des Klägers aus dem Kaufvertrag gleichkommt. Insoweit kann auch nicht auf die Empfehlung in Nr. 9.6.1 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit zurückgegriffen werden. Vielmehr liegen keine objektiven Anhaltspunkte für die Bestimmung des Streitwerts vor, sodass auf den Auffangwert abzustellen ist.