

**letzte Aktualisierung:** 16.04.2020

VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 12.2.2020 – 5 S 1070/19

**WaldG BW § 25; VwVfG BW §§ 38 Abs. 1, 41 Abs. 1**

**Vorkaufsrecht an Waldgrundstücken nach dem Landeswaldgesetz von Baden-Württemberg**

1. Nach § 25 Abs. 4 Satz 3 LWaldG i. V. m. § 464 Abs. 1 BGB erfolgt die Ausübung des Vorkaufsrechts zwar durch „Erklärung“ gegenüber dem Verpflichteten, diese Erklärung hat jedoch einseitig gestaltenden (privatrechtsgestaltenden) Charakter und ist damit ein Verwaltungsakt.
2. Der Kauf eines Waldgrundstücks durch die vorkaufsberechtigte Gemeinde dient regelmäßig der Verbesserung der Waldstruktur i. S. v. § 25 Abs. 2 Satz 1 LWaldG, wenn dadurch zersplitterte Besitzverhältnisse beseitigt und größere, räumlich zusammenhängende Waldflächen geschaffen werden. Aus § 24 Abs. 2 LWaldG ergibt sich, dass Waldgrundstücke mit einer Fläche von weniger als 3,5 ha in der Regel waldwirtschaftlich problematisch sind.
3. Im Rahmen einer Zusicherung nach § 38 Abs. 1 (L)VwVfG ist die interne Unzuständigkeit des handelnden Bediensteten der Behörde für die Wirksamkeit der Zusicherung jedenfalls dann unschädlich, wenn er nach seiner Stellung (Rangstufe) zu Entscheidungen dieser Art nach außen handlungs- oder vertretungsbefugt ist (hier verneint für die Abgabe einer Zusicherung zur Nichtausübung des gemeindlichen Vorkaufsrechts durch einen Stadtförster).

# **VGH Baden-Württemberg Urteil vom 12.2.2020, 5 S 1070/19**

Waldgrundstück; Ausübung des gemeindlichen Vorkaufsrechts

## **Leitsätze**

1. Nach § 25 Abs. 4 Satz 3 LWaldG i.V.m. § 464 Abs. 1 BGB erfolgt die Ausübung des Vorkaufsrechts zwar durch „Erklärung“ gegenüber dem Verpflichteten, diese Erklärung hat jedoch einseitig gestaltenden (privatrechtsgestaltenden) Charakter und ist damit ein Verwaltungsakt.
2. Der Kauf eines Waldgrundstücks durch die vorkaufsberechtigte Gemeinde dient regelmäßig der Verbesserung der Waldstruktur i.S.v. § 25 Abs. 2 Satz 1 LWaldG, wenn dadurch zersplitterte Besitzverhältnisse beseitigt und größere, räumlich zusammenhängende Waldflächen geschaffen werden. Aus § 24 Abs. 2 LWaldG ergibt sich, dass Waldgrundstücke mit einer Fläche von weniger als 3,5 ha in der Regel waldwirtschaftlich problematisch sind.
3. Im Rahmen einer Zusicherung nach § 38 Abs. 1 (L)VwVfG ist die interne Unzuständigkeit des handelnden Bediensteten der Behörde für die Wirksamkeit der Zusicherung jedenfalls dann unschädlich, wenn er nach seiner Stellung (Rangstufe) zu Entscheidungen dieser Art nach außen handlungs- oder vertretungsbefugt ist (hier verneint für die Abgabe einer Zusicherung zur Nichtausübung des gemeindlichen Vorkaufsrechts durch einen Stadtförster)

## **Tenor**

Die Berufung der Klägerin gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Freiburg vom 20. Juli 2017 - 3 K 596/16 - wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen mit Ausnahme der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen, die diese selbst trägt.

Die Revision wird nicht zugelassen.

## **Tatbestand**

- 1 Die Beteiligten streiten über die Ausübung eines Vorkaufsrechts nach dem Landeswaldgesetz (LWaldG) durch die Beklagte.
- 2 Die Klägerin ist Eigentümerin des 55,53 Ar großen, mit Wald bestandenen Grundstücks Flst.-Nr. 764 auf Gemarkung G... der Beklagten. Das Grundstück liegt in dem Natura-2000-Gebiet „Wutachschlucht“ und im Geltungsbereich des Natur- und Landschaftsschutzgebietes „Wutachschlucht“. Im Osten grenzt es an den Staatsforst des Landes Baden-Württemberg, im Süden an das Grundstück Flst.-Nr. 133, welches im Eigentum der Beklagten steht und teils als Waldfläche, teils als Grün- und Ackerfläche genutzt wird. Im Westen des Klägergrundstücks grenzt der Stadtwald der Beklagten an, im Norden die Gemarkung der Nachbargemeinde.
- 3 Bereits mit einem am 12. Januar 2004 bei der Beklagten eingegangenen Schreiben bot die Klägerin ihr Grundstück zu einem Preis von ca. 11.500 Euro zum Kauf an. Mit Schreiben vom 13. Januar 2004, unterzeichnet von Stadtförster ..., teilte die Beklagte mit, dass sie das Kaufangebot ablehne und von ihrem Vorkaufsrecht keinen Gebrauch machen werde. Ein Ankauf der Stadt bringe nur geringe Arrondierungs- und keinerlei Erschließungsvorteile. Zudem führe die Topographie (Steilhanglage) des Grundstücks zu sehr hohen Holzerntekosten. Da der östliche Teil des Waldgrundstücks an den Wald der Landesforstverwaltung angrenze, werde zu einer Anfrage beim Staatlichen Forstamt B... geraten.
- 4 Mit notariellem Kaufvertrag vom 4. August 2015 (UR .../2015) verkaufte die Klägerin das Grundstück Flst.-Nr. 764 zum Preis von 9.000 Euro an die Beigeladene. In § 7 Nr. 3 des Vertrages beauftragten die beteiligten Vertragspartner den Notar u.a., einfache Abschriften an die dort im Einzelnen genannten Stellen, darunter die zuständige Stelle zur Erklärung über das Vorkaufsrecht nach § 25 LWaldG, zu übersenden. Außerdem heißt es in § 7 Nr. 3:
- 5 „Anfechtbare Bescheide sind den Beteiligten selbst zuzustellen. Von ihnen wird eine Abschrift an den Notar erbeten. Alle Genehmigungen werden allseits wirksam mit ihrem Eingang beim Notar“.

- 6 Mit an die „Stadt B..., Vorkaufsrechtsstelle“ gerichtetem Schreiben, bei der Beklagten eingegangen am 19. August 2015, stellte der Notar den „Antrag auf Entscheidung über die Ausübung des gesetzlichen Vorkaufsrechts nach § 25 Landeswaldgesetz oder Erklärung über dessen Nichtbestehen oder Nichtausübung“. Der Antrag enthielt den Hinweis: „Wir bitten um Übersendung an den Notar“.
- 7 Mit an den Notar adressiertem und mit einer Rechtsmittelbelehrung versehenem „Positivbescheid“ vom 21. August 2015 erklärte die Beklagte - unter Bezugnahme auf den Kaufvertrag UR .../2015 vom 4. August 2015 - „nach § 464 BGB die Ausübung des Vorkaufsrechts gemäß § 25 Landeswaldgesetz“. Zu Begründung wurde ausgeführt, die Stadt B... grenze mit eigenen Flächen unmittelbar an das zu verkaufende Grundstück an. Durch den Arrondierungseffekt beim Ankauf durch die Stadt trete eine unmittelbare Verbesserung der Waldstruktur ein, welche im öffentlichen Interesse liege.
- 8 Am 24. September 2015 erhob die Klägerin gegen den Positivbescheid Widerspruch, den das Landratsamt Waldshut mit Widerspruchsbescheid vom 8. Februar 2016 zurückwies.
- 9 Am 1. März 2016 hat die Klägerin beim Verwaltungsgericht Freiburg Klage erhoben. Zu deren Begründung hat sie vorgetragen: Es fehle an einer Erklärung des Vorkaufsrechts ihr gegenüber innerhalb der vorgeschriebenen Frist. Der Umstand, dass der Notar mitgeteilt habe, er bitte um Übersendung der Erklärung an ihn, ändere nichts an der Rechtslage. Es treffe nicht zu, dass sie - die Klägerin - die Ausübung des Vorkaufsrechts anerkannt habe. Bereits in der Widerspruchsbegründung habe sie ausgeführt, dass ihr gegenüber das Vorkaufsrecht nicht wirksam ausgeübt worden sei. Hierin könne nicht die Erklärung liegen, dass sie das Vorkaufsrecht als ihr gegenüber ergangen ansehe und akzeptiere. Vielmehr habe sie nur im Wege des Widerspruchs den von der Beklagten gesetzten Rechtsschein beseitigen und eine Klärung der Rechtslage herbeiführen wollen. Der Bescheid sei allein an den Notar gerichtet, der unter keinem denkbaren rechtlichen Gesichtspunkt richtiger Adressat gewesen sei. Eine diesbezügliche Vollmacht sei ihm nicht erteilt worden. Dem Bescheid lasse sich auch nicht entnehmen, dass er dem Notar als Vertreter der Klägerin hätte bekannt gegeben werden sollen. Der Kaufvertrag enthalte die eindeutige Formulierung, dass anfechtbare Bescheide den Beteiligten selbst zuzustellen seien. Der im Schreiben der Beklagten vom 13. Januar 2004 erklärte Verzicht auf die Ausübung des Vorkaufsrechts sei verbindlich und gelte zumindest für den auf den Verzicht folgenden Vorkaufsfall. Die Klägerin habe davon ausgehen können, dass der Sachbearbeiter der Beklagten als Stadtförster befugt gewesen sei, eine Verzichtserklärung im Namen der Stadt abzugeben. Im Übrigen seien die Grundsätze der Anscheins- und Duldungsvollmacht heranzuziehen. Die Unterzeichnung durch einen Mitarbeiter mit entsprechendem Rang und Stellung - hier dem obersten Fortbediensteten der Stadt -, der sein internes Zeichnungsrecht überschreite, führe nicht zur Unwirksamkeit der Zusicherung. Die Beklagte hätte zur Geltendmachung des Vorkaufsrechts ihre Zusicherung widerrufen müssen. Im Übrigen habe sich an den im Schreiben vom 13. Januar 2004 genannten Gründen für den Verzicht nichts geändert, so dass eine Abweichung von der damaligen Entscheidung nicht gerechtfertigt sei. Ob die damalige Erklärung irrtümlich erfolgt sei, spiele keine Rolle. Die Beklagte habe, obwohl sie von dem Vorkaufsrecht Gebrauch gemacht habe, auf den Kaufpreis bislang keine Zahlungen erbracht. Dadurch werde deutlich, dass sie selbst nicht davon ausgehe, das Vorkaufsrecht wirksam ausgeübt zu haben. Ihr Ermessen habe die Beklagte nicht nur nicht ausgeübt, sondern sich von völlig sachfremden Erwägungen leiten lassen. Jedenfalls könnten die Ausführungen im Widerspruchsbescheid, wonach die Ausübung des Vorkaufsrechts nach Rücksprache mit der Naturschutzbehörde erfolgt sei, nur in diesem Sinne verstanden werden. Naturschutz- oder tierschutzrechtliche Gesichtspunkte gehörten nicht zum Ermessensbereich der Beklagten. Das naturschutzrechtliche Vorkaufsrecht hätte von der Naturschutzbehörde ausgeübt werden müssen.
- 10 Die Beklagte hat im verwaltungsgerichtlichen Verfahren zusammengefasst ausgeführt: Aus dem Schreiben des Försters vom 13. Januar 2004 könne die Klägerin keine Rechte herleiten. Dieser habe auf etwaige naturschutzrechtliche Belange und Interessen hingewiesen, weshalb sich die Klägerin mit dem staatlichen Forstamt in Verbindung setzen möge. Für die Klägerin sei es deshalb klar gewesen, dass beim Grundstücksverkauf naturschutzrechtliche Belange eine Rolle spielen könnten. Im Übrigen sei der Mitarbeiter nicht befugt gewesen, eine dauerhafte wirksame Verzichtserklärung hinsichtlich der Ausübung des Vorkaufsrechts abzugeben. Dies habe der anwaltlich beratenen Klägerin auch klar sein müssen. Der damals neu eingestellte Förster sei davon ausgegangen, dass die unterhalb des betroffenen Waldgrundstücks liegende Wiese (Flst.-Nr. 133) dem Landwirt gehöre, der sie bewirtschaftete. Tatsächlich habe diese Wiese aber schon 2004 im Eigentum der Beklagten gestanden. Bei Kenntnis dieser Tatsache hätte er - wenn auch wegen fehlender Zuständigkeit rechtsunwirksam - schon damals von dem Vorkaufsrecht Gebrauch gemacht. Es

bestehe ein Interesse der Beklagten an der Arrondierung ihrer Grundstücke zur besseren Waldbewirtschaftung und auch aus Gründen des Natur- und Tierschutzes. Im Hinblick auf die Bitte des Notars um Übersendung habe die Sachbearbeiterin der Beklagten davon ausgehen dürfen, dass er als Vertreter der Verkäuferin zur Entgegennahme der entsprechenden Erklärung befugt gewesen sei. Die Entscheidung über die Ausübung des Vorkaufsrechts habe die Beklagte an den Notar mit der Bitte übersandt, das Schriftstück an die Parteien des Kaufvertrages weiterzuleiten. Es liege auch keine fehlerhafte Ermessensausübung vor. Das Grundstück befinde sich in der Wutachschlucht, einem besonders schützenswerten Gebiet. Daher bestehe ein öffentliches Interesse daran, die Flächen in das Eigentum der anliegenden Gemeinden oder Träger öffentlicher Belange zu überführen. Natur- und tierschutzrechtliche Belange lägen auch im Interesse der Beklagten. Es werde Bezug genommen auf ein Schreiben des Regierungspräsidiums Freiburg, Abteilung Umwelt, worin bestätigt werde, dass von dort das Vorkaufsrecht im Namen des Naturschutzes geltend gemacht worden wäre, wenn die Beklagte das Vorkaufsrecht nicht ausgeübt hätte. Die Forstverwaltung habe nur deshalb das Vorkaufsrecht nicht ausgeübt, weil das Vorkaufsrecht der Beklagten vorgehe.

- 11 Mit Urteil vom 20. Juli 2017 hat das Verwaltungsgericht die Klage abgewiesen. Zur Begründung hat es im Wesentlichen ausgeführt: Zwar sei die erhobene Klage als Feststellungsklage zulässig, diese Klage sei aber nicht begründet, weil der Positivbescheid vom 21. August 2015 der Klägerin gegenüber wirksam bekannt gegeben worden sei. Die Erklärung des Vorkaufsrechts nach § 25 LWaldG erfolge in Form eines privatrechtsgestaltenden Verwaltungsakts, dessen Rechtmäßigkeit sich nach § 1 LVwVfG richte und der einem hinreichend bestimmten Adressaten gegenüber wirksam bekanntgegeben werden müsse. Nach dem hier maßgeblichen objektiven Empfängerhorizont habe die Klägerin selbst und nicht der Notar Adressat des Bescheides vom 21. August 2015 sein sollen, denn es sei offensichtlich, dass der Notar, der selbst nicht Vertragspartei sei, nicht Adressat des Positivbescheides sein könne, in dem ausdrücklich auf den Kaufvertrag Bezug genommen werde und in dem die Klägerin und die Beigeladene namentlich genannt würden. Der Klägerin sei der Bescheid auch wirksam bekanntgegeben worden. Dabei sei unerheblich, ob der Notar Bekanntgabe- oder Zustellungsbevollmächtigter der Klägerin gewesen sei, denn die Bekanntgabe sei jedenfalls auch ihr gegenüber persönlich erfolgt. Hierfür spreche schon der Vermerk der Beklagten, wonach eine Mehrfertigung des Bescheides auch an die Klägerin gesandt werden sollte. Selbst wenn ihr aber der Bescheid nur von dem Notar zugesandt worden sein sollte, liege der erforderliche Bekanntgabewille der Beklagten und damit eine wirksame Bekanntgabe vor, denn mit der Übersendung des Bescheides an den Notar habe sie gegenüber der Klägerin das Vorkaufsrecht ausüben wollen.
- 12 Die hilfsweise erhobene Anfechtungsklage sei ebenfalls unbegründet, da die angefochtenen Bescheide rechtmäßig seien und die Klägerin nicht in ihren Rechten verletzt. Der Ausübung des Vorkaufsrechts stehe nicht die Erklärung des Forstbediensteten der Beklagten vom 13. Januar 2004 entgegen. Dabei könne offenbleiben, ob diese Erklärung als nach § 38 LVwVfG bindende Zusage auszulegen sei, keinen Verwaltungsakt über die Ausübung des Vorkaufsrechts hinsichtlich des Grundstücks Flst.-Nr. 764 zu erlassen. Denn die Erklärung könne der Beklagten jedenfalls nicht zugerechnet werden. Nach der im Zeitpunkt der Abgabe der Erklärung geltenden Fassung von § 11 Abs. 2 Nr. 8 der Hauptsatzung der Beklagten sei allein der Bürgermeister für die Abgabe einer solchen Zusage zuständig gewesen. Aus dem Wortlaut des § 38 LVwVfG könne nicht geschlossen werden, dass jeder Bedienstete im Außenverhältnis fähig sei, seine Behörde rechtlich zu binden. Nach den verwaltungsorganisationsrechtlichen Grundsätzen müsse sich die Behörde in der Regel nur eine Willenserklärung des Behördenleiters oder seines gesetzlichen Vertreters sowie solcher Bediensteten zurechnen lassen, die über eine entsprechende Zeichnungsbefugnis verfügten. Dies sei hier nicht der Fall gewesen. Der Bürgermeister habe den Forstbediensteten der Beklagten nicht i.S.v. § 53 GemO beauftragt, die Erklärung vom 13. Januar 2004 abzugeben. Nach den Angaben des Forstbediensteten in der mündlichen Verhandlung habe es keinen allgemeinen Geschäfts- oder Organisationsplan gegeben, in welchem sein Aufgabenbereich festgelegt gewesen sei und sei vor Abgabe der Erklärung keine Rücksprache mit dem Bürgermeister erfolgt. Damit habe es weder eine generelle noch eine individuelle Bevollmächtigung des Forstbediensteten zur Abgabe der Erklärung vom 13. Januar 2004 gegeben. Daran ändere nichts, dass der Forstbedienstete aufgrund seiner Stellung bzw. seines Aufgabenbereichs zur Abgabe von Erklärungen hinsichtlich des Vorliegens der tatbestandlichen Voraussetzungen für die Ausübung des Vorkaufsrechts befugt gewesen sein möge.
- 13 Das Vorkaufsrecht sei fristgerecht innerhalb der Zweimonatsfrist des § 25 Abs. 4 Satz 2, 3 LWaldG i.V.m. § 464 S. 1 BGB ausgeübt worden. Ferner lägen die Voraussetzungen des § 25 Abs. 2 Satz 1 LWaldG vor, da der Kauf unmittelbar der Verbesserung der Waldstruktur diene. Denn das Grundstück der Klägerin sei nur 0,56 ha groß

und grenze in westlicher, südlicher und östlicher Richtung an Gemeinde- und Staatswald an. Dadurch trete ein Arrondierungseffekt ein, der die Waldbewirtschaftung erleichtere. Denn entlang der Nordgrenze verlaufe die Wutach, weshalb eine Holzabfuhr in diese Richtung nicht in Betracht komme. Da die Beklagte eine Holzabfuhr aus den angrenzenden Gemeindewaldflächen ohnehin über das südlich gelegene Grundstück Flst.-Nr. 133 bzw. das westlich angrenzende Grundstück Flst.-Nr. 765 hin zu dem Fahrweg auf Flst.-Nr. 150 vornehmen müsse und diese Grundstücke in ihrem Eigentum stünden, würden Konflikte bei der Holzabfuhr durch die Arrondierung vermieden. Dagegen habe die Beigeladene keine Wegrechte auf den anliegenden Grundstücken. Der Umstand, dass der Forstbedienstete im Schreiben vom 13. Januar 2004 die Auffassung vertreten habe, der Ankauf des streitgegenständlichen Grundstücks bringe nur geringe Arrondierungs- und keinerlei Erschließungsvorteile, stelle diese Einschätzung nicht in Frage. Denn er sei damals irrtümlich davon ausgegangen, dass das Grundstück Flst.-Nr. 133 nicht im Eigentum der Beklagten stehe. Darüber hinaus spreche viel dafür, dass die Ausübung des Vorkaufsrechts auch der Sicherung der Schutzfunktion des Waldes diene, weil das streitgegenständliche Grundstück in einem FFH-Gebiet sowie im Natur- und Landschaftsschutzgebiet liege. Die von der Beklagten angeführten Ermessenserwägungen seien nicht rechtsfehlerhaft. Insbesondere stelle die Begründung zumindest in Gestalt des Widerspruchsbescheides keine sachfremden Erwägungen an. Da § 25 Abs. 2 LWaldG auf der Tatbestandsseite bereits strenge Kriterien aufstelle, um das Vorkaufsrecht ausüben zu können, sei es ausreichend, dass auf der Rechtsfolgenreise die Belange nur knapp dargestellt würden. Denn die Widerspruchsbehörde begründe die Ausübung des Vorkaufsrechts damit, dass entsprechende Schutzmaßnahmen, etwa Bewirtschaftungsvorschriften, in zumutbarer und geeigneter Weise eher im öffentlichen als im privaten Wald durchführbar seien. Diese Erwägungen stimmten mit § 12 LWaldG überein.

- 14 Am 28. Mai 2019 hat die Klägerin die vom Verwaltungsgerichtshof wegen ernstlicher Zweifel an der Richtigkeit der Entscheidung zugelassene Berufung begründet. Sie führt zusammengefasst aus: Die Erklärung, dass das Vorkaufsrecht ausgeübt werde, bedürfe einer ausdrücklichen und eindeutigen Erklärung, die nur dem Verkäufer gegenüber abgegeben werden dürfe. Die von der Beklagten abgegebene Erklärung richte sich aber ausdrücklich und ausschließlich an den Notar, welcher nicht zur Entgegennahme einer solchen Erklärung bevollmächtigt gewesen sei. Dass der an den Notar gerichtete Bescheid informatorisch auch an die Vertragsparteien übersandt worden sei, ändere daran nichts, weil der Adressat des Verwaltungsakts, dem gegenüber wirksam bekanntgegeben werden soll, als solcher erkennbar sein müsse. Dies sei nicht der Fall. Die Bekanntgabe an einen Dritten reiche nicht aus. Entgegen der Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichts könne auf die allgemeinen Regeln für die Bekanntgabe i.S.v. § 41 LVwVfG hier nicht zurückgegriffen werden, weil mit § 464 BGB eine speziellere Regelung zur Ausübung des Vorkaufsrechts getroffen worden sei, wonach eine einseitige Erklärung gegenüber dem Verpflichteten zu erfolgen habe. Diese Regelung sei aus Gründen der Rechtsklarheit auch sinnvoll. Selbst wenn man aber die Bekanntgaberegeln zu § 41 LVwVfG für anwendbar halte, sei die Klägerin nicht als hinreichend bestimmte Adressatin der Erklärung anzusehen. Denn vor dem Hintergrund, dass der Notar um Übersendung an ihn gebeten habe, führe die Auslegung nach dem objektiven Empfängerhorizont dazu, dass die Beklagte nur den Notar als Erklärungsadressaten angesehen habe und nur ihm gegenüber das Vorkaufsrecht habe ausüben wollen. Die Kenntnisnahme der Klägerin gem. § 41 LVwVfG heile den fehlenden Bekanntgabewillen der Beklagten gegenüber der Klägerin nicht.
- 15 Die Beklagte habe mit Schreiben vom 13. Januar 2004 auf die Ausübung des Vorkaufsrechts wirksam verzichtet. Als zuständiger Leiter des städtischen Forstamts habe der Stadtförster die Verzichtserklärung - in Form der Zusicherung - auch rechtswirksam nach außen abgeben dürfen. Denn es habe zu seinem Aufgabenbereich gehört, die Geltendmachung des Vorkaufsrechts zu prüfen und entsprechende Erklärungen abzugeben. Das Fehlen einer verwaltungsinternen Zeichnungsberechtigung ändere an der Wirksamkeit der Zusicherung und der Verhaltenszurechnung an die Beklagte nichts, zumal die fehlende Zeichnungsberechtigung für einen Dritten nicht erkennbar gewesen sei und der Stadtförster unter dem Briefkopf der Beklagten aufgetreten sei.
- 16 Entgegen der Annahme des Verwaltungsgerichts lägen die Voraussetzungen des § 25 Abs. 2 LWaldG nicht vor. Zwar grenze die Stadt B... an das Grundstück der Kläger an; im Süden handele es sich aber um ein Wiesengrundstück, das im Rahmen des § 25 LWaldG keine Rolle spiele. Auch sei die angrenzende zusammenhängende Waldfläche der Beklagten deutlich größer als 3,5 ha, weshalb nicht von einer Bewirtschaftungsverbesserung oder gar von einer Beseitigung einer Zersplitterung gesprochen werden könne. Unabhängig davon habe auch der Stadtförster als Zeuge ausgeführt, dass keine Verbesserung der Bewirtschaftung eintrete, weil das Holz infolge der Steillage nicht über andere Waldgrundstücke abtransportiert

werden könne. Hierfür müsse die angrenzende Wiese genutzt werden. Bei der Beurteilung des § 25 LWaldG dürften nur forstliche Belange berücksichtigt werden. Die Beklagte habe auch ihr Ermessen nicht bzw. nicht sachgerecht ausgeübt.

- 17 Die Klägerin beantragt,
- 18 das Urteil des Verwaltungsgerichts Freiburg vom 20. Juli 2017 - 3 K 596/16 - zu ändern und festzustellen, dass ein Vorkaufsrecht nach § 25 LWaldG durch Bescheid der Beklagten vom 21. August 2015 nicht wirksam ausgeübt wurde, hilfsweise den Bescheid der Beklagten vom 21. August 2015 in Gestalt des Widerspruchsbescheids des Landratsamts Waldshut vom 8. Februar 2016 aufzuheben.
- 19 Die Beklagte beantragt,
- 20 die Berufung zurückzuweisen.
- 21 Sie trägt zur Begründung vor: Zwar sei der Notar nicht Adressat des Positivbescheides vom 21. August 2015 gewesen, die Willenserklärung sei der Klägerin gegenüber aber gem. § 41 Abs. 1, § 43 Abs. 1 LVwVfG mit ihrer Aushändigung durch den Notar wirksam geworden. Die Beklagte habe auch davon ausgehen dürfen, dass ein Notar zur Entgegennahme der Erklärung befugt gewesen sei, zumal dieser ausdrücklich dazu aufgefordert habe, die Erklärung an ihn zu übersenden und die Klägerin die Beklagte nicht selbst über den Abschluss des Kaufvertrages informiert habe, sondern sich hierfür von einem Notar habe vertreten lassen. Entsprechend § 7 Ziffer 3 a) des Kaufvertrages habe der Notar für die Klägerin gehandelt, an welche der Bescheid vom 21. August 2015 deshalb auch gerichtet gewesen sei. Die Beklagte habe auf die Ausübung des Vorkaufsrechts auch nicht rechtswirksam verzichtet. Abgesehen davon, dass der Stadtförster ... bei der Abgabe der Erklärung vom 13. Januar 2004 einem Irrtum über die Erschließungssituation unterlegen habe, sei dieser Mitarbeiter zur Abgabe der Erklärung vom 13. Januar 2004 gar nicht befugt gewesen. Nach § 42 Abs. 1 Satz 2 GemO komme die Vertretungsbefugnis nach außen nur dem Bürgermeister oder einem von ihm beauftragten Vertreter zu. Zudem gehöre die Ausübung des gesetzlichen Vorkaufsrechts jedenfalls bei kleineren Gemeinden nicht zum Geschäft der laufenden Verwaltung. Stadtförster ... sei weder Leiter des städtischen Forstamts - ein solches gebe es nicht - noch Amtswalter der Beklagten, sondern ein Angestellter im öffentlichen Dienst, welcher für die Pflege und Verwaltung der städtischen Wälder verantwortlich sei. Er habe keinerlei Kompetenzen, über Grundstücke zu verfügen.
- 22 Selbst wenn man von einer wirksamen Zusicherung ausgehe, hätten sich die Verhältnisse inzwischen verändert. Die Klägerin sei im Jahre 2004 von einem Kaufpreis von ca. 11.500 Euro ausgegangen, der mit der Beigeladenen abgeschlossene Kaufvertrag sehe jedoch einen Kaufpreis von 9.000 Euro vor. Auch die naturschutzrechtliche Ausgangslage habe sich verändert, weil die Schutzbedürftigkeit des Gebietes in der Wutachschlucht damals noch nicht so hoch angesiedelt gewesen sei wie heute. Zudem sei damals noch gar kein Vorkaufsfall gegeben gewesen. Die Klägerin habe seinerzeit lediglich formlos bei der Beklagten angefragt, ob ein Kaufinteresse bestehe. Auch liege kein schutzwürdiges Vertrauen der Klägerin darauf vor, dass die Beklagte sich nach mehr als 11 Jahren noch an die damals abgegebene Erklärung gebunden fühle. Einen etwa anzunehmenden Verzicht auf die Ausübung des Vorkaufsrechtes im Jahre 2004 habe die Beklagte jedenfalls in konkludenter Form durch den streitgegenständlichen Bescheid vom 21. August 2015 widerrufen.
- 23 Die Voraussetzungen des § 25 Abs. 2 LWaldG lägen vor. Da das streitbefangene Grundstück nur eine Größe von 0,56 ha habe, könne es nicht rentabel bewirtschaftet werden. Bei einem Verkauf an die Beigeladene wäre eine unerwünschte Zersplitterung eingetreten. Da die Beklagte Eigentümerin diverser Nachbargrundstücke sei, trete durch den Vorkauf eine Arrondierung ein. Die von der Klägerin erwähnte Wiese spiele nur insofern eine Rolle, als diese auch im Eigentum der Beklagten stehe und somit für den Holztransport kein Wegerecht eingeräumt werden müsse. Aus den Schreiben des Regierungspräsidiums Freiburg vom 31. März 2016 und des Kreisforstamts Waldshut vom 31. März 2016 ergebe sich, dass auch aus naturschutzrechtlichen Gründen ein überragendes Interesse der Beklagten am Erwerb des Grundstücks bestehe.
- 24 Die Beigeladene hat keinen Antrag gestellt.
- 25 Die einschlägigen Verwaltungsakten der Beklagten, die Widerspruchsakten des Landratsamts Waldshut und die Gerichtsakten erster Instanz haben dem Senat vorgelegen. Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird hierauf sowie auf die gewechselten Schriftsätze verwiesen.

## Entscheidungsgründe

I.

- 26 Die Berufung ist zulässig. § 124a Abs. 6 Satz 1 VwGO bestimmt, dass die Berufung, wenn sie - wie vorliegend - vom Verwaltungsgerichtshof zugelassen worden ist, innerhalb eines Monats nach Zustellung des Zulassungsbeschlusses zu begründen. Dies ist geschehen. Auch die Anforderungen des § 124a Abs. 6 Satz 2 i.V.m. Abs. 3 Satz 4 VwGO sind erfüllt.

II.

- 27 Die zulässige Berufung ist aber unbegründet. Im Ergebnis zu Recht hat das Verwaltungsgericht sowohl die im Hauptantrag erhobene Feststellungsklage - gerichtet auf Feststellung, dass die Beklagte ihr Vorkaufsrecht nicht rechtswirksam ausgeübt hat - (dazu 1.), als auch die hilfsweise auf Aufhebung der Bescheide vom 21. August 2015 und vom 8. Februar 2016 gerichtete Anfechtungsklage (dazu 2.) abgewiesen.
- 28 1. Die im Hauptantrag erhobene Feststellungsklage (§ 43 VwGO) ist zulässig. Dies hat das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt. Der Senat nimmt hierauf Bezug und sieht insoweit von einer weiteren Darstellung der Entscheidungsgründe ab (§ 130b Satz 2 VwGO), zumal die Beteiligten die Zulässigkeit der Feststellungsklage im Berufungsverfahren nicht problematisiert haben.
- 29 Jedoch hat die Klägerin in der Sache keinen Anspruch auf die begehrte Feststellung. Denn die Beklagte hat das ihr aus § 25 Abs. 1 LWaldG zustehende Vorkaufsrecht an dem Grundstück Flst.-Nr. 764 der Gemarkung G... wirksam ausgeübt.
- 30 a) Der Wirksamkeit steht hier nicht entgegen, dass der Positivbescheid der Beklagten vom 21. August 2015 an Notar ... und damit nicht an die Klägerin - als Verkäuferin des streitbefangenen Grundstücks - gerichtet ist. Das Landeswaldgesetz ermächtigt die Gemeinde in § 25 Abs. 1 als Trägerin öffentlicher Gewalt, im öffentlichen Interesse als Käuferin in einen Grundstückskaufvertrag einzutreten. Nach § 25 Abs. 4 Satz 1 LWaldG i.V.m. § 464 Abs. 1 BGB erfolgt die Ausübung des Vorkaufsrechts zwar durch „Erklärung“ gegenüber dem Verpflichteten, diese Erklärung hat jedoch einseitig gestaltenden (privatrechtsgestaltenden) Charakter und ist damit ein Verwaltungsakt, der vor den Verwaltungsgerichten angefochten werden kann (VGH Bad.-Württ., Urteil vom 7.7.1982 - 5 S 2606/81 - VBIBW 1983, 77; Urteil vom 12.9.1997 - 5 S 2498/95 -, juris Rn. 19). Als Verwaltungsakt unterliegt die Ausübung des Vorkaufsrechts den Bestimmtheitsanforderungen des § 37 Abs. 1 LVwVfG. Das rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot verlangt in Zusammenhang mit dem Adressaten eines Verwaltungsakts, dass erkennbar sein muss, wem gegenüber etwas geregelt werden soll. Dadurch soll eine Verwechslung mit anderen Personen ausgeschlossen und der inhaltlich von dem Verwaltungsakt Betroffene seine Adressatenstellung erkennen können. Diesem Gesichtspunkt kommt besondere Bedeutung zu, wenn der Inhaltsadressat - also derjenige, an den sich der Verwaltungsakt nach seinem objektiven Erklärungswert richtet - nicht identisch ist mit dem Bekanntgabeadressaten als demjenigen, dem der Verwaltungsakt i.S.v. § 41 LVwVfG bekanntgegeben wurde. Allerdings reicht es aus, dass sich dem Bescheid anhaftende Unklarheiten hinsichtlich des Inhaltsadressaten durch Auslegung beheben lassen. Dabei kommt es nicht darauf an, wie sich die Verhältnisse für einen außenstehenden Dritten darstellen, sondern allein darauf, wie der Betroffene selbst nach den ihm bekannten Umständen den Verwaltungsakt unter Berücksichtigung von Treu und Glauben verstehen musste (BVerwG, Urteil vom 27.6.2012 - 9 C 7.11 - juris Rn. 11 m.w.N., VGH Bad.-Württ., Urteil vom 28.4.2010 - 2 S 2312/09 - juris Rn. 26 f; OVG Saarland, Urteil vom 20.2.2017 - 2 A 34/16 - juris Rn. 25).
- 31 Unter Zugrundelegung der der Klägerin bekannten Umstände und Verhältnisse richtet sich der Positivbescheid seinem Inhalt nach an die Klägerin selbst und nicht an den im Adressfeld des Bescheides aufgeführten Notar. Denn zum einen war der Klägerin aufgrund des notariellen Kaufvertrages von vornherein bekannt, dass sie selbst und nicht der den Kaufvertrag lediglich beurkundende Notar Vertragspartei und damit taugliche Inhaltsadressatin einer Vorkaufsrechtsausübungserklärung ist. Zum anderen nimmt der Positivbescheid ausdrücklich Bezug auf den „Kaufvertrag UR .../2015 vom 4. August 2015 zwischen ... und ...GbR“. Dies kann aus Sicht der Klägerin nur so verstanden werden, dass sie selbst als Verkäuferin und Vertragspartei - und nicht der diesen Vertrag lediglich beurkundende Notar - aus dem Bescheid vom 21. August 2015 verpflichtet werden soll, zumal sie, wie ihrem Widerspruchsschreiben vom 6. November 2015 zu entnehmen ist, jedenfalls eine Kopie des Bescheides erhalten hat. Daraus konnte sie unmittelbar erkennen, dass sie selbst von der Positivverklärung der Beklagten materiell betroffen ist.
- 32 b) Der Bescheid vom 21. August 2015 wurde der Klägerin gegenüber auch wirksam bekanntgegeben (§ 41 Abs. 1 LVwVfG).

- 33 aa) Allerdings liegt eine wirksame Bekanntgabe noch nicht darin, dass der Bescheid im August 2015 dem Notar zugegangen ist. Denn dieser war weder Empfangsbevollmächtigter noch Empfangsbote der Klägerin. In der öffentlichen Urkunde vom 4. August 2015 (Kaufvertrag, dort § 7 Nr. 3) wurde der Notar von den Parteien - und damit der Klägerin - ausdrücklich nicht zur Entgegennahme der Vorkaufsausübungserklärung ermächtigt. Die Entgegennahme einer solchen Erklärung hält sich im Übrigen auch nicht mehr im Rahmen dessen, was noch unter den Vollzug des Kaufvertrages zu fassen ist (NdsOVG, Urteil vom 12.7.1995 - 1 L 5249/94 - juris Rn. 24). Zwar hat der Notar mit seinem Hinweis in dem an die Beklagte gerichteten Begleitschreiben, es werde um Übersendung der Erklärung über die Ausübung des gesetzlichen Vorkaufsrechts an den Notar gebeten, möglicherweise den Eindruck erweckt, er handele insoweit im Auftrag der Klägerin. Diese muss sich einen vom Notar gesetzten Anschein jedoch aufgrund der eindeutig formulierten Regelung in § 7 Nr. 3 des Kaufvertrages nicht zurechnen lassen.
- 34 bb) Eine wirksame Bekanntgabe lag aber jedenfalls darin, dass die Klägerin eine Mehrfertigung des Bescheides vom 21. August 2015 direkt von der Beklagten erhalten hat. Die Klägerin hat dies in ihrem Widerspruchsschreiben vom 6. November 2015 selbst vorgetragen. Dieser Vortrag deckt sich mit der Verfügung der Beklagten vom 21. August 2015, die dem Originalbescheid der Beklagten in der Verwaltungsakte nachgeheftet ist. Danach erhält die Klägerin eine Mehrfertigung des an den Notar adressierten Bescheides. Zusätzlich hat auch der Notar den Bescheid vom 21. August 2015 als Erklärungsbote der Beklagten an die Klägerin zur Kenntnisnahme übersandt. Dies ist dem erstinstanzlichen Vortrag der Klägerin (Klagebegründung vom 2. Mai 2016, Seite 1) zu entnehmen.
- 35 Sowohl die direkte Übersendung einer Mehrfertigung des Bescheides als auch die über den Notar vermittelte Übersendung einer Kopie des Bescheides an die Klägerin sind von einem entsprechenden Bekanntgabewillen der Beklagten getragen. Die direkte Übersendung wurde von der Beklagten selbst zielgerichtet veranlasst, um der Klägerin Kenntnis von der Ausübung des Vorkaufsrechts zu verschaffen. Aber auch die Verfahrensweise des Notars entspricht dem Bekanntgabewillen der Beklagten. Denn diese hat ihren Positivbescheid vom 21. August 2015 - entsprechend der Aufforderung des Notars, die Erklärung an ihn zu übersenden - ersichtlich in der Erwartung übersandt, dass der Notar die von der Ausübung des Vorkaufsrechts materiell betroffene Klägerin hierüber informieren werde.
- 36 c) Nach § 25 Abs. 4 Satz 2 LWaldG kann das Vorkaufsrecht nur innerhalb von zwei Monaten nach der Mitteilung des Kaufvertrages wirksam ausgeübt werden. Diese Wirksamkeitsvoraussetzung ist ebenfalls erfüllt. Der notarielle Kaufvertrag wurde am 4. August 2015 geschlossen und ist am 19. August 2015 beim Bürgermeisteramt B... eingegangen. Bereits mit Bescheid vom 21. August 2015 hat die Beklagte ihr Vorkaufsrecht ausgeübt.
- 37 d) Das aus § 25 Abs. 4 Satz 2 LWaldG i.V.m. § 464 Abs. 1 BGB abzuleitende Erfordernis, das Vorkaufsrecht durch einfache, d.h. nicht der notariellen Beurkundung bedürftige (vgl. § 464 Satz 2 i.V.m. § 311b BGB) Erklärung gegenüber dem Verpflichteten auszuüben, ist hier nach den Ausführungen unter a) eingehalten.
- 38 Damit liegen sämtliche Voraussetzungen dafür vor, dass die Beklagte ihr Vorkaufsrecht gegenüber der Klägerin wirksam ausgeübt hat. Ihr im Hauptantrag verfolgtes Feststellungsbegehren bleibt daher erfolglos.
- 39 2. Deshalb ist über den Hilfsantrag, gerichtet auf Aufhebung des Bescheides vom 21. August 2015 in Gestalt des Widerspruchsbescheides des Landratsamts Waldshut vom 8. Februar 2016, zu entscheiden.
- 40 Die Anfechtungsklage ist zulässig, insbesondere hat die Klägerin trotz ihres Rechtsstandpunktes, das Vorkaufsrecht sei schon nicht wirksam ausgeübt worden, das notwendige Widerspruchsverfahren durchgeführt.
- 41 Sie ist aber nicht begründet, weil die genannten Bescheide rechtmäßig sind und die Klägerin nicht in ihren Rechten verletzt (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Hiervon ist das Verwaltungsgericht zu Recht ausgegangen.
- 42 a) Der Bescheid wurde von der zuständigen Gemeinde durch den zuständigen Bürgermeister erlassen. Die fehlende Anhörung der Klägerin vor Erlass des Bescheides vom 21. August 2015 wurde jedenfalls im Widerspruchsverfahren geheilt. Dies hat das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt. Da die Beteiligten sich gegen diese Ausführungen im Berufungsverfahren nicht wenden, verweist der Senat insoweit auf das angefochtene Urteil (§ 130b Satz 2 VwGO).



- 43 b) Die Beklagte war an der Ausübung des Vorkaufsrechts nicht durch die Erklärung ihres Forstbediensteten vom 13. Januar 2004 gehindert. Darin wurde der Klägerin auf ihre am 12. Januar 2004 eingegangene Anfrage, ob die Beklagte Interesse habe, das Waldgrundstück Flst.-Nr. 764 zum Preis von ca. 11.500 Euro zu erwerben, mitgeteilt, die Stadt B... werde von dem unterbreiteten Kaufangebot und ihrem Vorkaufsrecht keinen Gebrauch machen.
- 44 aa) In dieser schriftlich abgegebenen Erklärung liegt ihrem Inhalt nach keine Zusicherung i.S.v. § 38 LVwVfG. Zwar spricht die gewählte Formulierung in Satz 2 des Schreibens („von ihrem Vorkaufsrecht keinen Gebrauch machen“) bei isolierter Betrachtung dafür, dass die Beklagte zugesagt hat, einen bestimmten Verwaltungsakt - nämlich die Ausübung des Vorkaufsrechts nach § 25 Abs. 4 LWaldG i.V.m. § 464 BGB - zukünftig zu unterlassen. Jedoch steht diese Formulierung in Zusammenhang mit dem vorangehenden Satz („in ihrem Schreiben vom 12. Januar 2004 haben Sie der Stadt B... das Waldgrundstück (...) zum Kauf angeboten“ und dem letzten Satz des Schreibens, mit dem der Klägerin für ihr Kaufangebot gedankt wird. Aus dem Gesamtzusammenhang ist ersichtlich, dass die Beklagte mit ihrem Schreiben vom 13. Januar 2004 nicht in einer Vorkaufssituation (vgl. § 25 Abs. 4 Satz 1 LWaldG i.V.m. § 463 BGB) reagiert und demgemäß in der Sache auch nicht über die (Nicht-)Ausübung ihres Vorkaufsrechts entschieden, sondern schlicht das ihr unterbreitete Kaufangebot abgelehnt hat. Zur Abgabe einer rechtsverbindlichen Zusicherung über die Ausübung des Vorkaufsrechts hatte die Beklagte auch gar keine Veranlassung, weil die vorausgehende und am 12. Januar 2004 bei der Beklagten eingegangene Anfrage der Klägerin ebenfalls ein unmittelbares Kaufangebot an die Gemeinde enthält („Hiermit frage ich an, ob die Stadt B... Interesse hat, das Waldstück Flst.-Nr. 764 Gewann N... in G... zu erwerben“). Der Umstand, dass in der Anfrage auch auf das Vorkaufsrecht der Gemeinde hingewiesen wird, ändert hieran nichts. Denn die Klägerin brachte damit nicht zum Ausdruck, dass sie bereits jetzt eine verbindliche Auskunft darüber haben möchte, ob die Gemeinde ihr gesetzliches Vorkaufsrecht in künftigen Verkaufsfällen ausüben wird oder nicht.
- 45 bb) Selbst wenn man das Schreiben vom 13. Januar 2004 seinem Inhalt nach als Zusicherung i.S.v. § 38 LVwVfG qualifizierte, wäre sie jedenfalls nicht von der zuständigen Behörde i.S.v. § 38 Abs. 1 LVwVfG erteilt worden.
- 46 (1) Behörde ist nach § 1 Abs. 2 LVwVfG jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt; zuständige Behörde i.S.v. § 38 LVwVfG ist grundsätzlich die Behörde, welche den zugesicherten Verwaltungsakt erlassen müsste (Stuhlfauth in Obermayer/Funke-Kaiser, 5. Auflage, § 38 Rn. 22; Kopp/Ramsauer, VwVfG, 20. Auflage, § 38 Rn. 18 m.w.N.). Dies ist hier die Stadt B..., welcher das Vorkaufsrecht nach § 25 Abs. 1 LWaldG zusteht, wobei der Gemeinderat die Entscheidung über die Vorkaufsausübung zu treffen hätte (§ 25 Abs. 1 Satz 2 GemO). Ein ohne Entscheidung des Gemeinderats ausgeübtes Vorkaufsrecht ist nach der Rechtsprechung des Senats rechtswidrig (VGH Bad.-Württ., Urteil vom 12.9.1997 - 5 S 2498/95 - juris Rn. 2). Allerdings wurde dem Bürgermeister nach § 24 Abs. 1 Satz 2 GemO i.V.m. § 11 Abs. 2 Nr. 8 der Hauptsatzung der Beklagten u.a. die Ausübung von Vorkaufsrechten im Wert bis 15.000 Euro übertragen. Dies hat zur Folge, dass der Bürgermeister hier die Zusicherung hätte erteilen müssen. Dieser hat aber nicht gehandelt. Nach den Angaben des Stadtförsters ... in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht am 20. Juni 2017 war der Bürgermeister mit der Beantwortung des am 12. Januar 2004 eingegangenen Schreibens auch in der Sache nicht befasst. In der mündlichen Verhandlung vor dem Senat am 12. Februar 2020 haben sich hierzu keine abweichenden Erkenntnisse ergeben.
- 47 (2) Die Erklärung ihres Stadtförsters vom 13. Januar 2004 muss sich die Beklagte nicht zurechnen lassen. Es ist streitig, ob die Wirksamkeit der Zusicherung auch davon abhängt, dass innerhalb der Behörde die zuständige Person gehandelt hat (Nachweise bei Kopp/Ramsauer, VwVfG, 20. Auflage, § 38 Rn. 18). Dagegen spricht schon der Wortlaut des § 38 Abs. 1 LVwVfG, welcher auf die Zuständigkeit „der Behörde“ und nicht der konkret handelnden Person abstellt. Soweit für die Maßgeblichkeit der behördeninternen Zuständigkeit der handelnden Person ins Feld geführt wird, dies sei vor dem Inkrafttreten des Verwaltungsverfahrensgesetzes von der Rechtsprechung verlangt worden (Nachweise Kopp/Ramsauer a.a.O.), beruht dies auf einem Missverständnis. Denn das Bundesverwaltungsgericht stand auch schon zur vor dem Inkrafttreten des Verwaltungsverfahrensgesetzes geltenden Rechtslage auf dem Standpunkt, dass es zwar auf die Befugnis des handelnden Bediensteten ankomme, dieser aber nach seiner Stellung in der Behörde zu derartigen Erklärungen befugt sein müsse. Daher sei es für eine Zurechnung ausreichend, dass der handelnde Beamte auf einer Rangstufe stehe, auf der solche Zuständigkeiten innerhalb der Behörde wahrgenommen würden

(BVerwG, Urteil vom 19.1.1967 - VI C 73.64 - juris Rn. 35; Urteil vom 17.10.1975 - IV C 66.72 - juris Rn. 35). Da der Gesetzgeber bei der Schaffung des Verwaltungsverfahrensgesetzes in Bezug auf das Zuständigkeitserfordernis an die bisherige Judikatur anknüpfen wollte (BT-Drs. 7/910, S. 60) ist die interne Unzuständigkeit des handelnden Bediensteten der Behörde auch im Rahmen des § 38 Abs. 1 (L)VwVfG für die Wirksamkeit der Zusicherung jedenfalls dann unschädlich, wenn er nach seiner Stellung zu Entscheidungen dieser Art nach außen handlungs- oder vertretungsbefugt ist (BVerwG, Beschluss vom 22.3.1995 - 1 WB 81.94 - juris Rn. 3; Kopp/Ramsauer a.a.O.; Stuhlfauth in Obermayer/Funke-Kaiser, VwVfG, 5. Auflage, § 38 Rn. 22; Uechtritz in Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 2. Auflage, § 38 Rn. 96; Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Auflage, § 38 Rn. 65).

- 48 Eine solche Handlungs- und Vertretungsbefugnis stand dem Stadtförster der Beklagten im Zeitpunkt der Abgabe der Zusicherung nicht zur Seite. Er war nicht als Behördenleiter oder dessen Stellvertreter - und damit als geborener Behördenvertreter - zu einer Vertretung der Gemeinde nach außen befugt. Es bestehen auch keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass der für die Erteilung der Zusicherung zuständige Bürgermeister der Beklagten den Stadtförster i.S.v. § 53 Abs. 1 GemO beauftragt hätte, ihn bei der Abgabe von Erklärungen zur Ausübung des gemeindlichen Vorkaufsrechts generell oder jedenfalls bei der Abgabe der Erklärung vom 13. Januar 2004 zu vertreten.
- 49 Eine entsprechende Handlungs- und Vertretungsbefugnis folgt auch nicht aus der Stellung als Stadtförster der Beklagten. Die Beklagte hat hierzu unwidersprochen vorgetragen, Herr ... sei nicht Leiter des städtischen Forstamts - ein solches gebe es nicht -, sondern Angestellter im öffentlichen Dienst, welcher für die Pflege und Verwaltung der städtischen Wälder verantwortlich sei. In der mündlichen Verhandlung am 20. Juli 2017 hat Herrn ... angegeben, im Januar 2004 habe kein allgemeiner Geschäftsverteilungs- oder Organisationsplan existiert, in dem sein Aufgabenbereich festgelegt gewesen sei. In der mündlichen Verhandlung vor dem Senat am 12. Februar 2020 haben sich auch hierzu keine abweichenden Erkenntnisse ergeben. Vor diesem Hintergrund wird man zwar annehmen können, dass der Stadtförster nach seiner - auch nach außen erkennbaren - Stellung als Verantwortlicher für die Verwaltung der städtischen Wälder befugt ist, Erklärungen zu spezifisch forstlichen Fragen wie etwa dazu abzugeben, ob die waldwirtschaftlichen Voraussetzungen des § 25 Abs. 2 Satz 1 LWaldG vorliegen oder nicht. Es ist aber - auch für einen Dritten wie die Klägerin - erkennbar, dass die Ausübung eines der Gemeinde zustehenden Vorkaufsrechts bezüglich eines Waldgrundstücks schon wegen seiner fiskalischen Auswirkungen nicht zu den Entscheidungen gehört, die ein Stadtförster aufgrund seiner Stellung ihrer Art nach mit Außenwirkung für die Gemeinde treffen darf.
- 50 (3) Entgegen der Rechtsauffassung der Klägerin muss der Stadtförster der Beklagten hier auch nicht unter Vertrauens Gesichtspunkten als für die Abgabe einer Erklärung nach § 25 Abs. 4 LWaldG i.V.m. § 464 BGB handlungs- und vertretungsbefugt angesehen werden.
- 51 Zwar entspricht es allgemeiner Auffassung, dass die im bürgerlichen Recht entwickelten Grundsätze über die Rechtsscheinsvollmacht (Anscheins- und Duldungsvollmacht) auch im Verwaltungsrecht - und hier insbesondere im Verwaltungsverfahrensrecht - gelten (BVerwG, Urteil vom 18.4.1996 - 4 C 22.94 - juris Rn. 18; Kopp/Ramsauer, VwVfG, 20. Auflage, § 14 Rn. 22 m.w.N.). Der Senat hat allerdings Zweifel, ob diese Grundsätze auch im hier vorliegenden Zusammenhang der Bestimmung der zuständigen Behörde i.S.v. § 38 LVwVfG Anwendung finden. Denn es wurde bereits ausgeführt, dass die Handlungs- und Vertretungsbefugnis - sofern nicht der Sonderfall einer speziellen Handlungsermächtigung nach § 56 GemO vorliegt - innerhalb der Behörde nach der (Rang)Stellung des Handelnden zu bestimmen ist. Die Anwendung der Grundsätze über die Rechtsscheinvollmacht geriete hierzu in ein Spannungsverhältnis, weil insoweit dann doch nicht mehr generalisierend und typisierend auf die (Rang)Stellung, sondern auf die konkreten Einzelfallumstände abgestellt würde.
- 52 Letztlich kann dies aber offenbleiben. Denn auch eine Anwendung der Grundsätze der Duldungs- und Anscheinsvollmacht führte hier nicht dazu, dass die Beklagte sich die Erklärung vom 13. Januar 2004 zurechnen lassen müsste.
- 53 Eine Duldungsvollmacht ist anzunehmen, wenn der Vertretene es wissentlich geschehen lässt, dass ein anderer für ihn als Vertreter auftritt und der Erklärungsempfänger dieses Dulden dahin versteht und nach Treu und Glauben verstehen durfte, dass der als Vertreter Handelnde bevollmächtigt ist (BGH, Urteil vom 20.4.2018 - V ZR 202/16 - juris Rn. 34). Diese Voraussetzungen sind hier schon deshalb nicht erfüllt, weil keine Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass der Bürgermeister der Beklagten, an den das am 12. Januar 2004

eingegangene Schreiben der Klägerin gerichtet war, bis zur Ausübung des Vorkaufsrechts im August 2015 Kenntnis von dem Antwortschreiben vom 13. Januar 2004 erlangt hat, welches von Stadtförster ... unter dem Briefkopf „Bürgermeisteramt der Stadt B... im S...“ unterzeichnet wurde. Nach den Angaben des Stadtförsters in der mündlichen Verhandlung am 12. Juli 2017 hat der Bürgermeister erst in Zusammenhang mit der gerichtlichen Auseinandersetzung über das von der Beklagten ausgeübte Vorkaufsrecht „von diesem Thema“ erfahren. Im verwaltungsgerichtlichen Verfahren hat die Beklagte jedoch zugleich klargestellt, dass der Stadtförster mit der Unterzeichnung des Schreibens vom 13. Januar 2004 - sofern man es als Zusicherung ansieht, das Vorkaufsrecht nicht auszuüben (s.o.) - seine Kompetenzen überschritten hat und dieses Verhalten nicht gebilligt wird. Es spricht auch nichts dafür, dass noch andere, vergleichbare Antwortschreiben des Stadtförsters an Dritte herausgegeben wurden und der Bürgermeister dies wissentlich hat geschehen lassen.

- 54 Eine Anscheinsvollmacht setzt voraus, dass der Vertretene das Handeln des (Schein-)Vertreters zwar nicht kennt, aber bei pflichtgemäßer Sorgfalt hätte erkennen und verhindern können, und der Erklärungsempfänger nach Treu und Glauben annehmen durfte, der Vertretene kenne und billige das Handeln des Vertreters (BVerwG, Urteil vom 25.2.1994 - 8 C 2.92 - juris Rn. 10; BGH, Urteil vom 26.1.2016 - XI ZR 91/14 - juris Rn. 61). Diese Voraussetzungen sind ebenfalls nicht erfüllt. Der Senat geht hier zugunsten der Klägerin davon aus, dass dem Bürgermeister das an ihn adressierte und laut Eingangsvermerk am 12. Januar 2004 bei der Beklagten eingegangene Schreiben der Klägerin auch tatsächlich vorgelegt und sodann - entsprechend des Ausführungen des Stadtförsters ... am 12. Juli 2017 beim Verwaltungsgericht - zuständigkeitshalber an ihn weitergeleitet wurde. Diese Weiterleitung entspricht einem ordnungsgemäßen Geschäftsgang, denn als Stadtförster war Herr ... für die Bearbeitung eines Kaufangebotes zuständig. Ihm oblag schon damals die Prüfung von Arrondierungs- und Erschließungsvorteilen sowie der Angemessenheit des Kaufpreises. Der Bürgermeister musste bei dieser Weiterleitung aber nicht damit rechnen, dass der Stadtförster den Vorgang, soweit er eine Entscheidung über das Kaufangebot oder gar zu Ausübung des gemeindlichen Vorkaufsrechts betrifft - abschließend bearbeiten und ohne Rücksprache unter dem Briefkopf des Bürgermeisteramts für die Gemeinde rechtserhebliche Erklärungen gegenüber Dritten abgeben würde, die in den Zuständigkeitsbereich des Bürgermeisters oder des Gemeinderats fallen.
- 55 c) Die Tatbestandsvoraussetzungen für die Ausübung des Vorkaufsrechts liegen vor. Nach § 25 Abs. 2 LWaldG darf dieses Recht nur ausgeübt werden, wenn der Kauf der Verbesserung der Waldstruktur oder der Sicherung der Schutz- oder Erholungsfunktionen des Waldes dient (Satz 1) und keines der in Satz 2 der Vorschrift genannten Ausübungshindernisse vorliegt.
- 56 aa) Es ist weder vorgetragen noch ersichtlich, dass einer der in § 25 Abs. 2 Satz 2 LWaldG genannten Fälle vorliegen könnte, in denen das Vorkaufsrecht nicht ausgeübt werden darf.
- 57 bb) Der Kauf des Grundstücks Flst.-Nr. 764 durch die Beklagte dient hier der Verbesserung der Waldstruktur. Dieses Tatbestandsmerkmal ist regelmäßig erfüllt, wenn durch den Kauf zersplitterte Besitzverhältnisse beseitigt und größere, räumlich zusammenhängende Waldflächen geschaffen werden. Denn hierdurch wird es dem Waldeigentümer („Waldbesitzer“) erleichtert, seinen waldwirtschaftlichen Grundpflichten (§ 12 LWaldG) nachzukommen und den Wald im Rahmen seiner Zweckbestimmung nach anerkannten forstlichen Grundsätzen nachhaltig, pfleglich, planmäßig und sachkundig zu bewirtschaften sowie die Belange der Umweltvorsorge zu berücksichtigen (VGH Bad.-Württ., Urteil vom 7.7.1982 - 5 S 2606/81 - VBIBW 1983, 77; Urteil vom 11.8.1989 - 5 S 1259/88 -, VBIBW 1990, 149). Dies kommt auch in der Regelung des § 24 Abs. 2 LWaldG zum Ausdruck, wonach die Genehmigung einer Teilung von Waldgrundstücken versagt werden darf, wenn ein Grundstück kleiner als dreieinhalb Hektar wird, es sei denn, seine ordnungsgemäße Bewirtschaftung erscheint (trotzdem) gewährleistet.
- 58 Demnach dient die Einbeziehung des nur knapp 56 Ar großen Grundstücks Flst.-Nr. 764 hier schon im Hinblick auf seine geringe Größe der Verbesserung der Waldstruktur. Denn die Gemeinde muss ihren westlich angrenzenden und um ein Vielfaches größeren Gemeindewald ohnehin bewirtschaften (zu diesen Gesichtspunkten schon VGH Bad.-Württ., Urteil vom 7.7.1982 - 5 S 2606/81 - VBIBW 1983, 77). Der Hinweis der Klägerin, die zusammenhängende Waldfläche der Beklagten sei deutlich größer als 3,5 ha, weshalb nicht davon die Rede sein könne, dass die Bewirtschaftung verbessert oder zersplitterte Besitzverhältnisse beseitigt würden, missversteht die 3,5-ha-Grenze des § 24 Abs. 2 LWaldG. Denn diese bezieht sich nicht auf die umgebende Waldfläche, sondern auf das Waldgrundstück der Klägerin und stellt klar, dass Waldgrundstücke mit einer Fläche von weniger als 3,5 ha in der Regel waldwirtschaftlich problematisch sind.

- 59 Hinzu kommt, dass das Grundstück - nach den Angaben des Stadtförsters ... in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht, aber auch nach dem Berufungsvortrag der Klägerin - nach Norden zum Wutachtal hin steil abfällt und diese topographische Besonderheit die Bewirtschaftung zusätzlich erschwert. An dem Umstand, dass die Bewirtschaftung durch den Kauf insgesamt leichter wird, ändert sich nichts dadurch, dass auch die Gemeinde das Holz nicht durch ihren westlich angrenzenden Wald (Flst.-Nr. 765), sondern nach Süden über den Weg Flst.-Nr. 150 abfahren müsste (vgl. die Angaben des Stadtförsters ... in der mündlichen Verhandlung vom 20. Juli 2017). Denn die Beklagte kann für den Abtransport des Holzes ihr unmittelbar an das Flst.-Nr. 764 angrenzendes Wiesengrundstück Flst.-Nr. 133 nutzen. Der Vortrag der Klägerin, dass das Grundstück Flst.-Nr. 764 „seit Jahrhunderten“ problemlos bewirtschaftet worden sei, führt hier nicht weiter. Denn eine Verbesserung der Waldstruktur i.S.v. § 25 Abs. 2 Satz 1 LWaldG ist nach der oben wiedergegebenen Rechtsprechung des Senats nicht erst dann anzunehmen, wenn bestehende Probleme beseitigt werden. Vielmehr reicht schon eine Erleichterung der bisherigen Waldbewirtschaftung aus. Daran ändert der Hinweis der Klägerin nichts, Stadtförster ... habe in seinem Schreiben vom 13. Januar 2004 erklärt, bei einem Kauf des Waldgrundstücks böten sich keine Erschließungsvorteile. Denn schon das Verwaltungsgericht hat nachvollziehbar darauf hingewiesen, dass der Stadtförster bei dieser Einschätzung irrtümlich davon ausging, das Flst.-Nr. 133 stehe nicht im Eigentum der Beklagten. Dies ergibt sich aus seinen Angaben in der mündlichen Verhandlung vom 12. Juli 2017.
- 60 cc) Daher kommt es nicht mehr entscheidungserheblich darauf an, ob der Kauf des Grundstücks Flst.-Nr. 764 auch der Sicherung der Schutz- oder Erholungsfunktion des Waldes dient.
- 61 dd) Schließlich steht der Ausübung des Vorkaufsrechts nicht entgegen, dass ein vorrangiges Vorkaufsrecht nach § 66 BNatSchG i.V.m. § 53 NatSchG besteht. Denn aus der vorliegenden Stellungnahme des Regierungspräsidiums Freiburg vom 31. März 2016 ergibt sich, dass das Land dieses Recht nicht ausgeübt hat oder ausüben wird.
- 62 d) Die Ermessensentscheidung der Beklagten ist nicht zu beanstanden.
- 63 Die Ausübung des Vorkaufsrechts nach § 25 Abs. 4 LWaldG steht im Entschließungsermessen der Beklagten. Dies folgt zwar - entgegen der Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichts - nicht aus dem Wortlaut des § 25 Abs. 2 Satz 1 und 2 LWaldG, wonach das Vorkaufsrecht nur bei Einhaltung der dort genannten Anforderungen ausgeübt werden „darf“. Denn diese Formulierung bezieht sich auf - positiv und negativ formulierte - Tatbestandsvoraussetzungen, die kumulativ erfüllt sein müssen, wenn die Vorkaufsausübung rechtmäßig sein soll. Jedoch ergibt sich aus § 25 Abs. 4 Satz 1 LWaldG („kann ausgeübt werden“), dass der Gemeinde ein Entschließungsermessen zusteht (dazu VGH Bad.-Württ., Urteil vom 11.8.1989 - 5 S 1259/88 -, VBIBW 1990, 149), zumal sie schon aus Gründen der verfassungsrechtlich geschützten Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 71 Abs. 1 LV) nicht gezwungen sein kann, ein bestimmtes Grundstück, hinsichtlich dessen die Tatbestandsvoraussetzungen für die Ausübung eines Vorkaufsrechts vorliegen, auch tatsächlich zu erwerben.
- 64 Entgegen der Rechtsauffassung der Klägerin lassen die angefochtenen Bescheide noch erkennen, dass Ermessen ausgeübt wurde. Im Positivbescheid der Beklagten ist davon die Rede, dass die Verbesserung der Waldstruktur im öffentlichen Interesse liegt. Auch das Landratsamt hat im Widerspruchsbescheid nicht nur begründet, dass die Tatbestandsvoraussetzungen des § 25 Abs. 2 LWaldG vorliegen, sondern zudem, dass die Stadt B... ihr Vorkaufsrecht im öffentlichen Interesse rechtmäßig ausgeübt habe. Der Hinweis auf das öffentliche Interesse kann nur so verstanden werden, dass die Beklagte ihr Entschließungsermessen erkannt hat und nicht davon ausgegangen ist, zur Ausübung des Vorkaufsrechts verpflichtet zu sein.
- 65 Anhaltspunkte für das Vorliegen von Ermessensfehlern bestehen nicht. Die Klägerin meint unter Bezugnahme auf ihren erstinstanzlichen Vortrag, die Beklagte habe sich bei ihrer Entscheidung von völlig sachfremden Erwägungen leiten lassen, weil sie im Schriftsatz ihres Prozessbevollmächtigten vom 25. Juli 2016 auch naturschutz- und tierschutzrechtliche Gesichtspunkte zur Verteidigung der angegriffenen Bescheide vorgetragen hat, welche nach ihrer Auffassung nicht zum Ermessensbereich der Beklagten gehören. Dem ist nicht zu folgen. Denn die Beklagte hat das öffentliche Interesse an einem Grundstückskauf in ihrem Positivbescheid vom 21. August 2015 bereits ermessensfehlerfrei mit dem Gesichtspunkt des Arrondierungseffektes begründet. Daher kommt es nicht mehr darauf an, ob sie zusätzlich fehlerfreie Ermessenserwägungen in Bezug auf den Vorkaufsgrund der Sicherung der Schutz- und Erholungsfunktion des Waldes vorliegen.

- 66 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO, § 162 Abs. 3 VwGO. Die außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen sind nicht erstattungsfähig, denn die Beigeladene hat keinen (Sach-)Antrag gestellt und damit kein Prozessrisiko übernommen (vgl. 154 Abs. 3 VwGO). Außerdem hat sie das Verfahren nicht durch eigenen Rechts- oder Tatsachenvortrag gefördert. Die Kostenentscheidung des Verwaltungsgerichts war von Amts wegen entsprechend abzuändern. Die Befugnis des Rechtsmittelgerichts, diese Kostenentscheidung - auch zum Nachteil des Rechtsmittelführers - ohne dahingehenden Antrag eines Beteiligten zu ändern, folgt aus § 161 Abs. 1 VwGO (vgl. BVerwG, Urteil vom 23.5.1962 - V C 62.61 - juris Rn. 20; OVG Berlin, Beschluss vom 27.6.1989 - 5 S 23.89 - juris Rn. 17; Kopp/Schenke, VwGO, 25. Auflage, § 161 Rn. 3 und § 158 Rn. 7).
- 67 Die in § 132 Abs. 2 VwGO genannten Voraussetzungen für eine Zulassung der Revision liegen nicht vor.
- 68 **Beschluss vom 12. Februar 2020**
- 69 Der Streitwert des Berufungsverfahrens wird auf 5.000 EUR festgesetzt (§§ 47 Abs. 1, 52 Abs. 2 GKG).
- 70 Der Beschluss ist unanfechtbar.