

Klausur Nr. 1467

Öffentliches Recht

(Bearbeitungszeit: 5 Stunden)

Claus Fockel
Rechtsanwalt
Krombachstraße 1
50007 Köln

Köln, 10.03.2026

Eingang
11.03.2026

Landgericht Köln
Luxemburger Str. 101
50939 Köln

In dem Rechtsstreit
des Werner Zänker, Zur Aussicht 15, 53777 Dünkelsdorf

gegen

die Gemeinde Dünkelsdorf, vertreten durch den Bürgermeister, Rathausplatz 1, 53777 Dünkelsdorf

wegen Feststellung der Nichtigkeit eines Vertrages

erhebe ich im Auftrag des Klägers Klage mit dem Antrag:

1. Es wird festgestellt, dass der zwischen den Parteien am 08.05.2025 geschlossene Vertrag über die Einräumung eines bedingten Vorkaufsrechts an dem Grundstück Flur Nr. 222/3, Gemarkung Dünkelsdorf, zugunsten der Beklagten sittenwidrig und nichtig ist.

2. Die Beklagte wird verpflichtet, der Löschung der im Grundbuch der Gemarkung Dünkelsdorf, Bl. 27 eingetragenen Auflassungsvormerkung zuzustimmen.
3. Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Begründung:

Mein Mandant ist Eigentümer des Grundstücks Flur-Nr. 222/3 der Gemarkung Dünkelsdorf. Es liegt im Geltungsbereich eines Flächennutzungsplans der Gemeinde. Dieser sieht dort die Festsetzung „künftiges Bauland“ vor.

Die Beklagte ist nicht interessiert, das Gelände durch Bebauungsplan bebaubar zu machen; angeblich würden zu viele Fremde herziehen. Allein diese Begründung zeigt das rechtswidrige Vorgehen der Beklagten. Das Grundrecht auf Freizügigkeit, durch das Grundgesetz garantiert, wird beeinträchtigt.

Um überhaupt zu einer wirtschaftlichen Verwertbarkeit seines Grundeigentums zu gelangen, sah sich mein Mandant gezwungen, einen Vertrag mit der Beklagten abzuschließen, um eine Ausweisung seines Grundstücks als Bauland zu erreichen. Der Vertragstext ist als Anlage 1 beigelegt.

Nach dem Vertragsschluss stellte der Rat der Beklagten im Juni 2025 einen Bebauungsplan für das fragliche Gebiet auf. Mein Mandant beantragte eine Baugenehmigung, die den Festsetzungen dieses Planes entspricht. Diese wurde ihm am 02.08.2025 erteilt.

Jetzt ist ein auswärtiger Interessent für das bezeichnete Grundstück an ihn herangetreten. Dieser hat als Kaufpreis 500.000 € geboten, was dem Verkehrswert des Grundstücks entspricht. Die Beklagte hat bereits mitgeteilt, dass sie diesen Vertrag nicht genehmige, sondern ihr Vorkaufsrecht ausüben werde. Das entsprechende Schreiben ist als Anlage 2 beigelegt.

Die Vereinbarung eines unbefristeten und unwiderruflichen Ankaufsrechts bei einem von der Beklagten nicht gebilligten Verkauf des Grundstücks stellt eine unzulässige Knebelung dar. Die Beklagte hat eine Genehmigungspflichtigkeit für Grundstücksgeschäfte aufgestellt, welche keine Rechtsgrundlage im Gesetz findet.

Außerdem ist die Vereinbarung über den Kaufpreis rechtswidrig. Mein Mandant hat sich darauf eingelassen, dass der Kaufpreis dem Verkehrswert des Grundstücks zum Zeitpunkt der Ausübung des Ankaufsrechts entspricht, allerdings mit einem Abschlag von 30 %. Es besteht der Zwang, das Grundstück unter Umständen zu einem Schleuderpreis an die Beklagte zu veräußern, wenn kein berechtigter Käufer gefunden wird. Darin liegt ein Verstoß gegen das Eigentumsgrundrecht des Art. 14 I GG.

Im Übrigen ist der Vertrag formunwirksam. Die Beklagte ist nicht dafür zuständig, den Erlass von Genehmigungen von Bauvorhaben in Aussicht zu stellen, was sie aber faktisch tut. Außerdem sind Verträge im Rahmen der Bauleitplanung nichtig, da die Beklagte sich im Vorfeld der Abwägung nicht binden darf.

Schließlich machte die Beklagte einen Fehler beim Zustandekommen des Vertrages. In der Ratsitzung vom 02.05.2025, in welcher der Abschluss des Vertrages im nichtöffentlichen Teil beraten wurde, erfolgte eine Beauftragung des Bürgermeisters, diesen Vertrag zu schließen.

Zu der fraglichen Sitzung ist Ratsmitglied Plärrer nicht geladen worden. Er erschien erst kurz vor Ende der Sitzung.

Ratsmitglied Meyer-Winterthur wurde wegen Befangenheit von der Abstimmung ausgeschlossen, da er den Zuzug von Nicht-Einheimischen aus multikulturellen Aspekten seit Jahren begrüßt und daher vom Rat als befangen eingeschätzt wurde.

Nach alledem ist der Vertrag sowohl formell als auch inhaltlich rechtswidrig und damit nichtig, so dass der Klage stattzugeben ist.

Fackel

Rechtsanwalt

Anlage 1

VERTRAG

ZWISCHEN DER GEMEINDE DÜNKELSDORF UND HERRN WERNER ZÄNKER, ZUR AUSSICHT 15, 53777 DÜNKELSDORF

VORBEMERKUNG:

DIESER VERTRAG SOLL SICHERSTELLEN, DASS DAS GRUNDSTÜCK FLUR-Nr. 222/3 DER GEMARKUNG DÜNKELSDORF, EIGENTÜMER HERR WERNER ZÄNKER (WIE OBEN), NUR AN EINKOMMENSSCHWACHE PERSONEN VERKAUFT WIRD. NUR DANN IST DIE BEABSICHTIGTE BAUGEBIETSAUSWEISUNG MIT DEN PLANERISCHEN ZIELVORSTELLUNGEN DER GEMEINDE ZU VEREINBAREN. DIES SICHERZUSTELLEN IST ZWECK DES VERTRAGES. WER BEVORZUGT ZU BEHANDELN IST, REGELT DER RAT JEWEILS BEI DER VERGABE DER GRUNDSTÜCKE BZW. BEI DER GENEHMIGUNG DER ÜBEREIGNUNG DURCH DEN VERKÄUFER. ES IST DABEI AUF DIE ZUGEHÖRIGKEIT ZUR GEMEINDE, DEN HAUPTWOHNSITZ, DEN ARBEITSPLATZ UND INSBESONDERE AUF SOZIALE GESICHTSPUNKTE WIE EINKOMMEN, VERMÖGEN UND KINDERZAHL ZU ACHTEN.

§ 1

ALS EIGENTÜMER DES GRUNDSTÜCKS FLUR-Nr. 222/3 DER GEMARKUNG DÜNKELSDORF RÄUMT HERR WERNER ZÄNKER DER GEMEINDE EIN ANKAUFSRECHT FÜR DIESES GRUNDSTÜCK EIN. DIESES RECHT IST UNWIDERRUFLICH. ES KANN VON DER GEMEINDE UNTER DEN IN § 6 GENANNTEN VORAUSSETZUNGEN UNABHÄNGIG VON EINEM EIGENTUMSWECHSEL UND EINER BEBAUUNG DES GRUNDSTÜCKS AUSGEÜBT WERDEN.

§ 2

ZUR SICHERUNG DES BEDINGTEN AUFLASSUNGSANSPRUCHS BEWILLIGT HERR ZÄNKER DIE EINTRAGUNG EINER AUFLASSUNGSVORMERKUNG ZUGUNSTEN DER GEMEINDE.

§ 3

ALS KAUFPREIS WIRD DER VERKEHRSWERT ZUM ZEITPUNKT DER AUSÜBUNG DES ANKAUFSRECHTS, DURCH DAS EIN KAUFVERTRAG ZWISCHEN DER GEMEINDE UND HERRN ZÄNKER BZW. DEM JEWEILIGEN GRUNDSTÜCKSEIGENTÜMER ZUSTANDEKOMMT, GESCHULDET. DAVON ABZUZIEHEN IST EIN ABSCHLAG VON 30 % DES GRUNDSTÜCKSWERTES. DER VERKEHRSWERT IST VOM GUTACHTERAUSSCHUSS DER KREISVERWALTUNG SIEGBURG FÜR GRUNDSTÜCKSBEWERTUNGEN JEWEILS FESTZULEGEN. IST DAS GRUNDSTÜCK BEREITS BEBAUT, SO ERHÖHT SICH DER PREIS UM DEN VERKEHRSWERT DES GEBÄUDES OHNE ABZUG. AUCH DIESER WERT WIRD VON DEM GENANNTEN GUTACHTERAUSSCHUSS FESTGELEGT.

§ 4

HERR ZÄNKER VERPFLICHTET SICH, OHNE ZUSTIMMUNG DER GEMEINDE DÜNKELSDORF KEINE VERPFLICHTUNGS- ODER VERFÜGUNGSGESCHÄFTE ÜBER DAS GENANNT E GRUNDSTÜCK ABZUSCHLIESSEN.

§ 5

(...)

§ 6

DAS ANKAUF SRECHT WIRD NUR NACH FOLGENDEN MAßGABEN AUSGEÜBT:

- DIE VOM VERTRAGSPARTNER ZÄNKER BEABSICHTIGTE VERFÜGUNG ÜBER DIE GRUNDSTÜCKE FINDET GEM. § 4 DES VERTRAGES NICHT DIE ZUSTIMMUNG DER GEMEINDE.
- DIE GEMEINDE FINDET INNERHALB VON DREI MONATEN EINEN BERECHTIGTEN INTERESSENTEN, DER DIE AUSWAHLKRITERIEN ERFÜLLT UND MIT DEM EIN RECHTSWIRKSAMER KAUFVERTRAG ABGESCHLOSSEN WIRD. DER KAUFPREIS DIESES VERTRAGES HAT SICH AN DEM KAUFPREIS ZU ORIENTIEREN, DEN DIE GEMEINDE DÜNKELSDORF HERRN ZÄNKER SCHULDET. KOMMT EIN SOLCHER VERTRAGSSCHLUSS NICHT ZUSTANDE, GILT DAS ANKAUF SRECHT ALS NICHT AUSGEÜBT.

§§ 7 - 20

(...)

§ 21

SOLLTEN DIE GRUNDSTÜCKE VOR EINER VERÄUSSERUNG BEBAUT WERDEN, SO TRETEN DIE BINDUNGEN AUFGRUND DIESES VERTRAGES 10 JAHRE NACH BEZUGSFÄHIGKEIT DER GEBÄUDE AUSSER KRAFT.

DÜNKELSDORF, DEN 8.05.2025

UNTERSCHRIFT GILGER (BM)
UNTERSCHRIFT MOEREN (OBERAMTSRAT)

UNTERSCHRIFT WERNER ZÄNKER

Anlage 2

Gemeinde Dünkelsdorf

Der Bürgermeister
Rathausplatz 1
53777 Dünkelsdorf

6.03.2026

Herrn
Werner Zänker
Zur Aussicht 15
53777 Dünkelsdorf

Beabsichtigter Grundstücksverkauf an auswärtigen Interessenten, Grundstück Flur-Nr. 222/3, Gemarkung Dünkelsdorf

Sehr geehrter Herr Zänker!

Ich habe Informationen darüber, dass Sie beabsichtigen, das vorbezeichnete Grundstück einem auswärtigen Interessenten zum Verkauf anzubieten. Ich möchte Sie in diesem Zusammenhang auf Ihre Pflichten aus dem Vertrag vom 8.05.2025 hinweisen. Aus Gründen der Stadtentwicklung werde ich einem solchen Verkauf nicht zustimmen, sondern von meinen Befugnissen aus den §§ 1 und 6 des Vertrages Gebrauch machen.

Mit freundlichen Grüßen,

Im Auftrag
Norddeich

Gemeinde Dünkelsdorf

Der Bürgermeister
Rathausplatz 1
53777 Dünkelsdorf

30.03.2026

Eingang
1.04.2026

Landgericht Köln
Luxemburger Str. 101
50939 Köln

In dem Verfahren

Zänker ./ Gemeinde Dünkelsdorf
- 6 K 2370/25 -

beantrage ich, die Klage kostenpflichtig abzuweisen.

Es ist unverständlich, warum Herr Zänker jetzt von der Vereinbarung Abstand nehmen möchte. Es kann keine Rolle spielen, dass er einen auswärtigen Käufer gefunden hat, der einen hohen Kaufpreis bietet, denn der Vertrag ist rechtswirksam.

Bei unserem Ort handelt es sich um eine idyllisch in der rheinischen Tiefebene gelegene kreisangehörige Gemeinde mit 7.234 Einwohnern im Rhein-Sieg-Kreis. Das Bauland in unserem Gebiet wird allmählich knapp. Es existiert zwar ein Flächennutzungsplan, der auch Festsetzungen über Bauerwartungsland enthält, jedoch zögert der Rat, daraus Bebauungspläne zu entwickeln.

Es hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass jedes neue Baugebiet innerhalb kürzester Zeit von Ortsfremden aufgekauft wird. Die Bodenpreise sind in astronomische Höhen gestiegen, was zu einer Vertreibung der ortsansässigen Bevölkerung führt. Mit dem in unserer Region zu erzielenden Verdienst ist es nicht möglich, sich ein Grundstück im Ortsgebiet von Dünkelsdorf zu leisten.

Der Rat beschloss deshalb, diesem Trend mit den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln des Bauplanungsrechts entgegenzuwirken. Da ein Bebauungsplan nur für Einheimische nicht den Anforderungen des BauGB entsprochen hätte, kamen die Ratsmitglieder überein, mit den Baulandeigentümern Verträge zu schließen, die im jeweiligen Einzelfall zur Reservierung des Grundstückes für einen Ortsansässigen beitragen sollten. Im Gegenzug zum Vertragsabschluss sollte dann das Grundstück als Baugebiet ausgewiesen werden.

An anderen Stellen des Gemeindegebietes gibt es auch noch Grundstücke, die nicht unter diese Sozialbindung fallen. Gerade auf den noch freien Flächen, die an die Ortsmitte angrenzen, soll aber die dörfliche Bevölkerungsstruktur erhalten bleiben. Einer Verödung durch Zweitwohnungen wollen wir entgegenwirken.

Ein solcher Vertrag stand auf der Tagesordnung für die Sitzung vom 2.05.2025; er betraf das Grundstück des Herrn Zänker.

Ratsmitglied Plärer wurde nicht geladen, da er sich auf einer mehrwöchigen Urlaubsreise befand. Alle waren überrascht, als er kurz vor Beginn der Aussprache über den genannten Tagesordnungspunkt im nichtöffentlichen Teil der Sitzung doch erschien, da er zufällig davon erfahren hatte. Nachdem er zunächst die ausgebliebene Ladung heftig moniert hatte, beruhigte er sich nach einer Entschuldigung meinerseits und stimmte über den Vertragsschluss mit ab, nachdem er auch an der Beratung teilgenommen hatte.

Ratsmitglied Meyer-Winterthur wurde einstimmig von der Teilnahme und der Abstimmung ausgeschlossen, da er wiederholt die Politik des Rates angriff und so zu einer sachlichen Entscheidung und zu sachlichen Beiträgen nicht in der Lage war. Über diesen Ausschluss läuft zur Zeit am Verwaltungsgericht Köln ein Verfahren, dessen Ausgang noch nicht absehbar ist.

Da es sich um eine Beratung und Abstimmung einer Grundstücksangelegenheit handelte, war die Öffentlichkeit nach der Geschäftsordnung auszuschließen. Ein Auszug aus der Geschäftsordnung ist als Anlage beigefügt. Die Entscheidung über den Vertragsabschluss erging einstimmig.

Wenige Tage später wurde der Vertrag ordnungsgemäß notariell beurkundet und von Herrn Zänker und mir unterzeichnet. Wir sind der Meinung, dass Herr Zänker sich jetzt nicht mehr auf die Nichtigkeit des Vertrages berufen kann, wo er schon alle Vorteile ausgenutzt hat. Aus diesen Gründen ergibt sich unseres Erachtens, dass der Vertrag wirksam ist und Herr Zänker ihn auch erfüllen muss. Ich bitte daher um antragsgemäße Entscheidung.

Gilger
Bürgermeister

Auszug aus einem diesen Rechtsstreit betreffenden Beschlusses

Landgericht Köln

Beschluss

1. Der Rechtsweg zu den ordentlichen Gerichten wird für unzulässig erklärt.
 2. Der Rechtsstreit wird an das Verwaltungsgericht Köln verwiesen.
-

Anlage

Auszug aus der Geschäftsordnung
des Rates der Gemeinde Dünkelsdorf
in der z. Zt. geltenden Fassung

(...)

§ 25 - Ladung

- I. Zu den Sitzungen des Rates sind alle Mitglieder des Rates unabhängig von ihrer Verfügbarkeit durch den Bürgermeister mindestens zwei Wochen vor dem Sitzungstermin in schriftlicher oder elektronischer Form zu laden.
- II. Die Ladung hat alle Tagesordnungspunkte zu enthalten.
- III. (...)

§ 33 - Öffentlichkeit der Sitzungen

- I. Die Sitzungen des Rates sind öffentlich.
 - II. Von Sitzungen, die in ihrer Tagesordnung die Behandlung von Personal-, Steuer- oder Grundstücksangelegenheiten enthalten, ist die Öffentlichkeit während der Behandlung dieser Angelegenheiten auszuschließen.
-

Vermerk für die bearbeitende Person:

1. Die Angelegenheit ist hinsichtlich der Erfolgsaussichten der Klage zu begutachten. Dabei ist in der Begründetheit nur auf die zu beachtenden öffentlich-rechtlichen Vorschriften abzustellen.
2. Gehen Sie davon aus, dass die Stadt Dünkelsdorf im Einzugsbereich einer Großstadt und in einem Gebiet mit besonders hohem Freizeit- und Erholungswert liegt.
3. Das Gutachten soll mit einem Vorschlag über die weitere Vorgehensweise enden. Wird eine gerichtliche Entscheidung vorgeschlagen, so ist der Hauptsachetenor zu entwerfen. Ausführungen zu eventuell anfallenden Nebenentscheidungen (Kosten, Vollstreckbarkeit, Streitwert, Rechtsmittelbelehrung etc.) sind erlassen.
4. Dem Gutachten ist eine Sachverhaltsschilderung voranzustellen, die den Anforderungen des § 117 III VwGO entspricht.
5. Die mündliche Verhandlung fand am 6.05.2026 statt und hat keine weitere Aufklärung über den Streitstand erbracht. Soweit Vorbringen der Beteiligten unbestritten bleibt, ist davon auszugehen, dass die Angaben vom Tatsächlichen her den objektiven Umständen entsprechen. Das verwaltungsgerichtliche Verfahren Meyer-Winterthur ./.. Gemeinde Dünkelsdorf ist noch nicht beendet.
6. Fällt das Fristende einer maßgeblichen Frist auf einen Samstag, Sonn- oder Feiertag, bleibt dies außer Betracht.
7. **Europarechtliche Fragen sind nicht zu erörtern.**
8. **Eine Prüfung am Maßstab der §§ 305 ff BGB ist erlassen.**
9. **Gehen Sie von der Wahrung der etwaigen Erfordernisse der elektronischen Kommunikation aus.**