

Gartenstädte

Erhalt des Charakters und bauliche Entwicklung

**Gutachterliche Stellungnahme zu Rechtsfragen
der Entschädigungspflicht nach § 42 BauGB bei
Änderung oder Aufhebung der zulässigen
Nutzung eines Grundstückes durch Bebauungs-
plan zur Sicherung und Bewahrung der Garten-
stadtgebiete im nicht qualifiziert überplanten
Innenbereich**

Sitzungsvorlagen Nr. 14-20 / V 04857

Anlage:
Rechtsgutachten

Bekanntgabe in der Sitzung des Ausschusses für Stadtplanung und Bauordnung vom 17.02.2016

Öffentliche Sitzung

Inhaltsverzeichnis

I. Vortrag der Referentin	1
1. Vorbemerkung	2
2. Auftrag	3
3. Gutachten	4
II. Bekanntgegeben	7

I. Vortrag der Referentin

Zuständig für die Angelegenheit ist der Ausschuss für Stadtplanung und Bauordnung gemäß § 7 Abs. 1 Ziffer 11 der Geschäftsordnung des Stadtrates der Landeshauptstadt München, da es sich um eine Angelegenheit der Stadtentwicklung und Stadtplanung handelt und mit dem Inhalt und der Folge des beauftragten Gutachtens keine der Vollversammlung des Stadtrates vorbehaltene Angelegenheit berührt ist.

1. Vorbemerkung

Die Gartenstadtgebiete liegen nahezu ausschließlich im nicht qualifiziert überplanten Innenbereich, sodass sich die Zulässigkeit von Bauvorhaben im Wesentlichen nach § 34 Baugesetzbuch (BauGB) beurteilt. Teilweise liegen auch übergeleitete Bauliniengefüge vor.

In den Jahren 1999/2000 wurde auf der Grundlage der Bayerischen Bauordnung (BayBO) die sog. Gartenstadtsatzung (Satzung zur Sicherung der Gebiete mit Gartenstadtcharakter in der Landeshauptstadt München) als örtliche Bauvorschrift für ausgewählte Gebiete mit Gartenstadtcharakter erlassen. Die letzte Fassung (Satzung vom 31.07.2000) trat am 26.08.2000 in Kraft. Mit Urteil vom 30.05.2003 erklärte der Bayerische Verwaltungsgerechtshof jedoch die Kernregelung der Gartenstadtsatzung - die erweiterten Abstandsflächen - auf Grund ihrer städtebaulichen Wirkung mangels Rechtsgrundlage für nichtig, sodass die Satzung von der Vollversammlung des Stadtrats am 28.01.2004 (Satzung zur Sicherung der Gebiete mit Gartenstadtcharakter in der Landeshauptstadt München (Gartenstadtsatzung – GartS); ... Satzung zur Aufhebung der Gartenstadtsatzung und weiteres Vorgehen ...; Sitzungsvorlagen Nr. 02-08 / V 03462) aufgehoben wurde. Die Satzung zur Aufhebung der GartS wurde im Amtsblatt der Landeshauptstadt München Nr. 5 vom 20.02.2004, Seite 41 bekanntgemacht.

Der seitdem insbesondere aus den Reihen betroffener Anwohnerinnen und Anwohner kommende Wunsch nach Erlass von zumindest einfachen Bebauungsplänen zum Schutz der Gartenstadtgebiete könnte nach Auffassung des Referates für Stadtplanung und Bauordnung in den Fällen mit baurechtseinschränkender Wirkung nur durch die Hinnahme des Risikos von derzeit nicht bezifferbaren Entschädigungszahlungen erfolgen. In der Sitzungsvorlage „Gartenstädte, Erhalt des Charakters und bauliche Entwicklung – Stand und Ausblick,; Sitzungsvorlagen Nr. 14-20 / V 00909“ für den (vorberatenden) Ausschuss für Stadtplanung und Bauordnung am 15.04.2015 und für die Vollversammlung des Stadtrates am 29.04.2015 wurde zur Entschädigungsproblematik Nachstehendes ausgeführt:

„Als Anspruchsgrundlage für Entschädigungsansprüche im Zusammenhang mit dem Entzug von vorhandenen Baurechten durch Bebauungspläne ist auf § 42 BauGB als Grundnorm des Planungsschadensrechts abzustellen. Diese Vorschrift gewährt der Eigentümerin bzw. dem Eigentümer eine Entschädigung für Wertminderungen des Grundstücks, die ihr bzw. ihm auf Grund der Aufhebung oder Änderung einer zulässigen baulichen Nutzung entstehen. Entschädigungspflichtig ist jede, nicht nur unwesentliche Wertminderung des Grundstücks, die auf die Aufhebung oder Änderung der bisher zulässigen Nutzung des Grundstücks durch einen Bebauungsplan zurückzuführen ist. Die Höhe der Entschädigung bemisst sich grundsätzlich nach der Differenz zwischen dem sich aus der bisher zulässigen Nutzung ergebenden Grundstückswert und dem in Folge der Aufhebung oder

Änderung geminderten Wert.

Das Gesetz differenziert in § 42 Abs. 2 und Abs. 3 BauGB darüber hinaus nach der 7-jährigen Plangewährleistungsfrist. Diese hat - vereinfacht ausgedrückt - zur Folge, dass nach Ablauf dieser sieben Jahre für die Ermittlung der Höhe der Entschädigung nicht mehr die Differenz zur möglichen, also zulässigen Nutzung des Grundstücks maßgeblich ist, sondern „nur noch“ die Differenz zur tatsächlich ausgeübten. Demzufolge besteht daher auch nach Ablauf der 7-Jahres-Frist dem Grunde nach immer ein Entschädigungsanspruch. Allenfalls bei der Höhe der Entschädigung kann sich eine Differenz zum oben dargestellten Entschädigungsgrundsatz ergeben, aber auch nur, wenn und soweit das zulässige Baurecht zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Bebauungsplans nicht ausgeschöpft wurde.

In der Praxis dürfte die reduzierte Entschädigung in nach § 34 BauGB zu beurteilenden Gebieten kaum eine Rolle spielen. In der Literatur und Rechtsprechung wird nämlich überwiegend die Auffassung vertreten, dass das Baurecht zumindest bei jeder maßstabsverändernden Baurechtserhöhung im Umgriff des betroffenen Grundstücks jedes Mal neu entsteht und damit auch die 7-Jahres-Frist neu zu laufen beginnt. Dies kann zur Folge haben, dass gerade in sich entwickelnden Gartenstadtbereichen die 7-Jahres-Zäsur praktisch nie eintritt.

Im Ergebnis muss somit davon ausgegangen werden, dass Eingriffe durch Bebauungspläne in nach § 34 BauGB begründetes Baurecht grundsätzlich zur Entschädigungspflicht führen.

Zur genauen Bezifferung der Fülle und Anzahl der Entschädigungsansprüche müsste zunächst die baurechtliche Situation der einzelnen Grundstücke des Planungsgebietes umfassend ermittelt werden; nur so kann die zulässige Nutzung der einzelnen Grundstücke festgestellt werden. Dabei müsste in den Gartenstadtgebieten, da sich die Zulässigkeit von Bauvorhaben in der Regel nach § 34 BauGB und ggf. in Verbindung mit einfachen (übergeleiteten) Bebauungsplänen beurteilt und sich nicht aus einem qualifizierten Bebauungsplan ergibt, der Beginn und somit der Ablauf der 7-Jahresfrist des § 42 BauGB jeweils genau untersucht werden.“

2. Auftrag

Die vorstehenden Ausführungen sollten nach Ansicht des Stadtrates durch ein externes Gutachten verifiziert werden. Mit dem o. g. Beschluss der Vollversammlung des Stadtrates vom 29.04.2015 wurde daher das Referat für Stadtplanung und Bauordnung beauftragt, zur Frage der Entschädigungsproblematik gemäß § 42 des Baugesetzbuches (BauGB) ein externes Gutachten einzuholen.

Mit der Erstellung des Gutachtens wurde die Rechtsanwaltskanzlei GSK Stockmann und Kollegen beauftragt.

3. Gutachten

Das Gutachten (gutachterliche Stellungnahme) kam bezüglich der Entschädigungsproblematik – zusammengefasst – zu folgendem Ergebnis:

„Wird durch einen Bebauungsplan zum Schutze eines Gartenstadtgebiets die zulässige Nutzung eines Grundstücks aufgehoben oder geändert und tritt dadurch eine nicht nur unwesentliche Wertminderung des Grundstücks ein, steht der Eigentümerin bzw. dem Eigentümer grundsätzlich ein Entschädigungsanspruch zu (§ 42 Abs. 1 BauGB). Der Umfang der Entschädigungspflicht für die Wertminderung eines Grundstücks nach § 42 BauGB und ihr maßgeblicher Bezugspunkt richten sich nach dem Zeitpunkt der Änderung oder Aufhebung der bisher zulässigen baulichen Nutzbarkeit eines Grundstücks. Wird die bauliche Nutzbarkeit eines Grundstücks innerhalb einer Frist von 7 Jahren ab dem Zeitpunkt ihrer Zulässigkeit beschränkt oder aufgehoben, ist bei einer hierdurch entstehenden Wertminderung des Grundstücks nicht nur die tatsächlich verwirklichte, sondern auch eine bisher nicht realisierte bauliche Nutzbarkeit zu berücksichtigen und folglich zu entschädigen (§ 42 Abs. 2 BauGB). Aber auch nach Ablauf dieser 7-Jahres-Frist bestehen Entschädigungsansprüche. Denn eine Grundstückswertminderung ist nach Ablauf der 7 Jahre entschädigungspflichtig, wenn diese durch Festsetzungen des Bebauungsplanes verursacht wird, die eine tatsächlich ausgeübte zulässige bauliche Nutzung eines Grundstücks oder dessen wirtschaftliche Verwertung erheblich erschweren oder unmöglich machen (§ 42 Abs. 3 BauGB).

Die Bestimmung des exakten Laufs der 7-Jahres-Frist ist im nicht qualifiziert überplanten Innenbereich – und damit im Großteil der Gebiete mit Gartenstadtcharakter – mit einem erheblichen Ermittlungsaufwand und Unwägbarkeiten verbunden. Denn die zulässige bauliche Nutzbarkeit eines Grundstücks hängt hier von dem durch die Umgebungsbebauung gezogenen Zulässigkeitsrahmen ab (§ 34 BauGB). Jede genehmigungspflichtige – aber auch jede genehmigungsfreie – bauliche Veränderung in der näheren Umgebung kann die zulässige bauliche Nutzbarkeit des zu betrachtenden Grundstücks potenziell beeinflussen und damit einen Neubeginn der 7-Jahres-Frist auslösen.

Die Strategie einer möglichst gleichzeitigen oder doch zeitlich eng beieinander liegenden Überplanung der Gartenstadtgebiete durch großflächige oder zahlreiche kleinflächige Bebauungspläne löst angesichts der in Rede stehenden Fläche von bis zu 6.000 ha einen erheblichen, praktisch kaum zu bewältigenden Ermittlungs- und Abwägungsaufwand aus. Denn bereits bei Aufstellung der Bebauungspläne müssen für jedes betroffene Grundstück die Auswirkungen der Planung auf die bisherige zulässige Nutzung konkret untersucht und in die planerische Abwägung eingestellt werden. Das Abwägungsgebot erfor-

dert in diesem Zusammenhang eine konkrete Bestandsermittlung der tatsächlichen baulichen Gegebenheiten und deren Entwicklung in den Gebieten. Diese Ermittlungsarbeit hat auf der Ebene der planerischen Abwägung und unabhängig von entschädigungsrechtlichen Folgewirkungen als wesentlichen privaten Belang ausgeübte und nicht ausgeübte Nutzungen, die vor Erlass des Bebauungsplans zulässig geworden sind, unabhängig davon zu ermitteln und in die Abwägung einzubeziehen, ob es sich hierbei um eine bis zu 7 Jahre oder um mehr als 7 Jahre bestehende Nutzung handelt (vgl. §§ 1 Abs. 7, 2 Abs. 3 BauGB).

Führen die geplanten Festsetzungen zu einer erheblichen Reduzierung der von Rechts wegen zulässigen baulichen Nutzbarkeit eines oder mehrerer Grundstücke, kann dies im Ergebnis zur Unverhältnismäßigkeit und damit Ungültigkeit der Planung führen. Welche Festsetzungen unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten (noch) zulässig sind, kann hierbei nicht abstrakt, sondern nur in Bezug auf den konkreten Einzelfall ermittelt und bewertet werden.

Durch eine zeitgleiche oder zeitnahe flächendeckende Überplanung der Gartenstadtbereiche drohen unabsehbar hohe Folgekosten durch Entschädigungsansprüche nach § 42 BauGB. Eine auch nur grobe Abschätzung der drohenden Entschädigungsansprüche setzt angesichts der in Rede stehenden Fläche von bis zu 6.000 ha bereits eine extrem umfangreiche Ermittlungs- und Bewertungsarbeit der Stadtplanung voraus. Zudem könnte die Bekanntgabe der Absicht einer flächendeckenden Überplanung von Gartenstadtgebieten in tatsächlicher Hinsicht eine Flut von auf Verdichtung der Gebiete gerichteten Bauanträgen auslösen, die auch mit den verfügbaren planungsrechtlichen Sicherungsinstrumenten Veränderungssperre und Zurückstellung von Baugesuchen (vgl. §§ 14, 15 BauGB) angesichts ihrer maximalen Geltungsdauer von 4 Jahren (vgl. § 17 BauGB) voraussichtlich nicht bewältigt werden könnten. Unter diesen Gegebenheiten erscheint eine gleichzeitige oder eine nahezu gleichzeitige flächendeckende Überplanung der Gartenstadtbereiche als städtebauliches Sicherungsinstrument wenig geeignet.

Es sind daher „auf erster Planungsstufe“ - also bezogen auf die Gesamtfläche der Gartenstadtbereiche – informelle Planungsinstrumente (z. B. eine Rahmenplanung) vorzugswürdig. Diese können zwar die vorhandene bauliche Nutzbarkeit von Grundstücken nicht mit der Rechtswirkung gegen Dritte einschränken. Durch sie wird der Stadtverwaltung jedoch ein Leitbild an die Hand gegeben, die bauliche Entwicklung in den Gartenstadtgebieten bei der Genehmigung von einzelnen Bauvorhaben inhaltlich zu steuern. Ein informelle Rahmenplanung kann nämlich auf nächster Planungsstufe – soweit unbedingt erforderlich – durch anlassbezogene, rechtsverbindliche Bebauungspläne für einzelne Gartenstadtbereiche ergänzt werden. Stehen konkrete Bauvorhaben innerhalb von Gartenstadtbereichen zur Genehmigung an, die sich zwar nach § 34 BauGB in die Nachbarschaft im Rechtssinne einfügen, mit dem Gartenstadtcharakter jedoch nicht vereinbar sind, kann die Landeshauptstadt unter Anwendung der Sicherungsinstrumente der Veränderungssperre (§ 14 BauGB) oder der Zurückstellung von Baugesuchen (§ 15 BauGB) hierauf

durch den Erlass eines Bebauungsplans, der den Gartenstadtcharakter des Gebiets sichert, angesichts der dann überschaubaren Fälle eher reagieren. Auch Entschädigungsfragen können auf diese Weise „von Fall zu Fall“ und im Rahmen des Notwendigen besser bewältigt werden. Aber auch bei solch einer anlassbezogenen Aufstellung eines kleinflächigen Bebauungsplans muss als privater Belang der betroffenen Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer die Beschränkung der bisher zulässigen baulichen Nutzbarkeit ermittelt, in die Abwägung eingestellt und am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gemessen werden. Auch die entschädigungsrechtlichen Folgewirkungen müssen dabei Berücksichtigung finden. Vom Instrument des Bebauungsplans sollte daher erst Gebrauch gemacht werden, wenn die Anwendung des § 34 BauGB zur Steuerung nicht mehr genügt. Fügt sich ein Vorhaben bereits nicht nach § 34 BauGB in die Nachbarschaft der Gartenstadtgrundstücke ein, ist es ohnehin unzulässig.“

Das Gutachten bestätigt damit die vom Referat für Stadtplanung und Bauordnung vertretene Rechtsauffassung. Es sieht darüber hinaus in dem vom Referat präferierten Weg einer Steuerung über rahmenplanerische Lösungsstrategien den richtigen Ansatz.

Das vollständige Gutachten ist dieser Bekanntgabe als Anlage angefügt.

Beteiligung der Bezirksausschüsse

Die Bezirksausschüsse 1 bis 25 wurden gemäß § 9 Abs. 2 und Abs. 3 (Katalog des Referates für Stadtplanung und Bauordnung, Ziffer 12) Bezirksausschuss-Satzung durch Übermittlung von Abdrucken der Vorlage unterrichtet.

Dem Korreferenten, Herrn Stadtrat Amlong, und den zuständigen Verwaltungsbeiräten der HA II und HA IV, Frau Stadträtin Rieke und Herrn Stadtrat Zöller, ist ein Abdruck der Sitzungsvorlage zugeleitet worden.

I. Bekanntgegeben

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der Vorsitzende

Die Referentin

Ober-/Bürgermeister

Prof. Dr.(I) Merk
Stadtbaurätin

II. Abdruck von I. mit II.

über den Stenographischen Sitzungsdienst
an das Direktorium Dokumentationsstelle
an das Revisionsamt
an die Stadtkämmerei
mit der Bitte um Kenntnisnahme.

III. Wv. Referat für Stadtplanung und Bauordnung SG 3
zur weiteren Veranlassung.

Zu IV.:

1. Die Übereinstimmung vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.
2. An die Bezirksausschüsse 1 - 25
3. An das Kommunalreferat
4. An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung HA I
5. An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung HA II
6. An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung HA III
7. An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung HA IV
8. An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung SG 3
mit der Bitte um Kenntnisnahme.

9. Mit Vorgang zurück an das Referat für Stadtplanung und Bauordnung HA II/11
zur weiteren Veranlassung.

Am

Referat für Stadtplanung und Bauordnung SG 3