

**Gutachterliche Stellungnahme**

**zu Rechtsfragen der**

**Entschädigungspflicht nach § 42 BauGB bei Änderung oder Aufhebung der zulässigen Nutzung eines Grundstücks durch Bebauungsplan zur Sicherung und Bewahrung der Gartensiedlungsgebiete im nicht qualifiziert überplanten Innenbereich**

**abgegeben von**

**Rechtsanwalt Dr. Andreas Geiger**

**im Auftrag der Landeshauptstadt München**

**München, 03.09.2015**

## **1. Sachverhalt und Fragestellung**

In der Landeshauptstadt München (nachfolgend auch kurz „Landeshauptstadt“) gibt es zahlreiche Gebiete mit besonderem Gartenstadtcharakter. Diese Gebiete sind durch aufgelockerte Wohnbebauung in offener Bauweise gekennzeichnet und durch Ein- und Zweifamilienhäuser, größere Gärten bzw. Freiflächen mit meist gutem Gehölzbestand geprägt. Als Beispiele können die nach der alten Staffelbauordnung von 1904 geplanten Quartiere in Nymphenburg, Gern, Solln, Bogenhausen, Harlaching, Pasing, Großhadern, Laim, Trudering, Feldmoching, die sogenannten Reichskleinsiedlungen (Zamdorf, Ramersdorf, Steinhausen) sowie die großflächigen nach dem ersten Weltkrieg entstanden Einfamilienhausgebiete in Mittersendling, Obermenzing, Harlaching und Giesing gelten. Insgesamt kann bei ungefähr 6.000 ha Stadtgebiet ein besonderer Gartenstadtcharakter festgestellt werden. Die Gartenstadtgebiete liegen zum überwiegenden Teil im nicht qualifiziert überplanten Innenbereich (§ 34 BauGB). Teilweise befinden sie sich im Umgriff von übergeleiteten einfachen Bebauungsplänen, welche Baulinien, Baugrenzen oder Bauräume festsetzen.

In den Jahren 1999/2000 wurde auf Grundlage der Bayerischen Bauordnung eine sogenannte Gartenstadtsatzung als örtliche Bauvorschriften für ausgewählte Gebiete mit Gartenstadtcharakter von der Landeshauptstadt München erlassen. Mit Urteil vom 30.05.2003 (Az.: 2 BV 02.689) entschied der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, dass die auf Art. 91 Abs. 1 Nr. 5 Bayerische Bauordnung (BayBO) gestützte, zentrale Vorschrift des § 4 Gartenstadtsatzung zu den erweiterten Abstandsflächen ungültig ist, weil die Bayerische Bauordnung nicht die hierfür erforderliche bodenrechtliche Ermächtigungsgrundlage (vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG) bildet. Die Satzung wurde infolgedessen von der Landeshauptstadt am 28.01.2004 insgesamt aufgehoben.

Sowohl von Seiten der Landeshauptstadt als auch bei den betroffenen Bürgern besteht der Wunsch, den Charakter der Gartenstadtgebiete vor zügelloser Nachverdichtung zu schützen.

Die Landeshauptstadt entwickelt deshalb derzeit stadtplanerische Instrumente, um die vorhandenen lockeren Strukturen und die Durchgrünung dieser Gebiete zu erhalten und Verdichtungspotenziale gartenstadtverträglich zu entwickeln. Als ein mögliches städtebauliches Instrument wurde von einigen Stadtbezirken vorgeschlagen, die entsprechenden Gartenstadtgebiete durch den zügigen Erlass großflächiger oder alternativ zahlreicher kleinflächiger Bebauungspläne zeitlich möglichst parallel zu sichern. Neben der in kapazitiver Hinsicht damit verbundenen Schwierigkeit,

dass hierfür praktisch in einem Zuge ca. 6.000 ha Stadtgebiet überplant werden müssten, führen nach Einschätzung der Stadtverwaltung baurechtseinschränkende Bebauungspläne in den heterogenen Gartenstadtgebieten – also denjenigen Gebieten mit uneinheitlicher Art und Maß der Bebauung – zu derzeit unbezifferbaren Entschädigungsansprüchen nach den §§ 40 ff. BauGB. Soweit einzelne Bereiche der Gartenstadtgebiete durch eine homogene Bebauung geprägt sind, würde nach Auffassung der Stadtverwaltung die Überplanung zudem an der notwendigen städtebaulichen Erforderlichkeit der Bauleitplanung scheitern.

Von der Stadtverwaltung wurde daher vorgeschlagen, die bauliche Entwicklung in den Gartenstadtbereichen alternativ durch das Instrument einer großflächigen Rahmenplanung zu steuern. Durch eine städtebauliche Rahmenplanung könnten intakte Gartenstadtgebiete in einem größeren Kontext beurteilt und Bereiche mit Verdichtungspotential verträglich und behutsam weiterentwickelt werden. Ergänzt durch anlassbezogene, kleinräumige Bebauungspläne solle zudem die Gartenstadtverträglichkeit von einzelnen Vorhaben gewährleistet werden.

Durch dieses Rechtsgutachten soll unter Berücksichtigung der soeben skizzierten planerischen Vorstellungen geprüft werden, auf welche Weise das städtebauliche Ziel der Sicherung der Gartenstadtgebiete planungsrechtlich möglichst rechtssicher, praktikabel und hinsichtlich entschädigungsrechtlicher Folgen haushaltsschonend erreicht werden kann. Insbesondere ist hierbei die Frage der Entschädigungspflicht nach § 42 BauGB bei Änderung oder Aufhebung der zulässigen Nutzung eines Grundstücks durch Bebauungsplan im nicht qualifiziert überplanten Innenbereich zu begutachten.

## **2. Ergebnisse**

1. Das Instrument des Bebauungsplans ist wegen der damit verbundenen Rechtsverbindlichkeit seiner Festsetzungen (§§ 8 Abs. 1 Satz 1, § 1 Abs. 2 BauGB) ein zur Sicherung der Gartenstadtbereiche grundsätzlich gut geeignetes Rechtsinstrument.
2. Das städtebauliche Ziel einer Sicherung des Gartenstadtcharakters von Grundstücken rechtfertigt den Erlass von Bebauungsplänen gemäß § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB grundsätzlich unabhängig davon, ob der überplante Bereich homogen oder inhomogen bebaut ist. Die Aufstellung ei-

nes Bebauungsplans steht jedoch grundsätzlich im planerischen Ermessen der Landeshauptstadt und wird in homogen bebauten Gebieten in der Regel nicht veranlasst sein.

3. 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 dem Eigentümer grundsätzlich ein Entschädigungsanspruch zu (§ 42 Abs. 1 BauGB). Der Umfang der Entschädigungspflicht für die Wertminderungen 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 sieben 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 sieben Jahre entschädigungspflichtig, wenn diese durch Festsetzungen des Bebauungsplans 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 potentiell beeinflussen und damit einen Neubeginn der 7-Jahres-Frist auslösen.

4. 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 ca. 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 bauliche Nutzung konkret untersucht und in die planerische Abwägung eingestellt werden. Das Abwägungsgebot erfordert 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 mit 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 (s.o.). Eine auch nur grobe Abschätzung der drohenden Entschädigungsansprüche setzt angesichts der in Rede stehenden Fläche von bis zu ca. 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 bauplanungsrechtlichen Sicherungsinstrumenten Veränderungssperre und Zurückstellung von Baugesuchen (vgl. §§ 14, 15 BauGB) angesichts ihrer maximalen Geltungsdauer von vier 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.

5. 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 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. Eine 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 Gebietes sichert, angesichts der dann überschaubareren 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 Grundstückseigentümer 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 (s.o. Ziff. 3. und 4.). Vom Instrument des Bebauungsplans sollte daher erst Gebrauch gemacht werden, wenn die Anwendung des § 34 BauGB zur Steuerung nicht mehr genügt. Fügt sich ein Bauvorhaben bereits nicht nach § 34 BauGB in die Nachbarschaft der Gartenstadtgrundstücke ein, ist es ohnehin unzulässig; es bedarf insoweit keiner weiteren städtebaulichen Sicherungsmaßnahmen.

### **3. Rechtliche Würdigung**

Das städtebauliche Instrument des Bebauungsplans und seine Handhabung im konkreten Fall eignet sich aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen nur dann zur Sicherung des Gartenstadtcharakters von Baugebieten, wenn diese Zielsetzung durch Bebauungsplan in rechtlich zuläs-

siger Weise erreicht werden kann und negative Folgewirkungen auf öffentliche und private Belange – insbesondere Eigentumsbetroffenheiten – nicht das angestrebte städtebauliche Ziel überwiegen.

### **3.1. Rechtliche Voraussetzungen für einen Bebauungsplan**

Die zur Sicherung von Gartenstadtgebieten beabsichtigten Bebauungspläne müssten in rechtlicher Hinsicht insbesondere für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich sein (§ 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB) und dem Abwägungsgebot entsprechen (§ 1 Abs. 7 BauGB).

#### **3.1.1. Erforderlichkeit (§ 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB)**

Die Gemeinden haben gemäß § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB Bauleitpläne – d.h. Flächennutzungspläne und Bebauungspläne – aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Diese Vorschrift enthält damit sowohl ein Planungsgebot hinsichtlich erforderlicher Planungen („sobald“) als auch ein Planungsverbot hinsichtlich ungeeigneter und nicht notwendiger Planungen („soweit“).

– vgl. Weyreuther, DVBl. 1981, 369, 371 –

Das Verbot der nicht erforderlichen Planung ist eine einfachgesetzliche Ausprägung des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Das Merkmal der Erforderlichkeit ist nicht dahingehend zu verstehen, dass für die konkrete Planung ein akutes Bedürfnis bestehen oder gar zwingende, unausweichliche Gründe vorliegen müssen. Vielmehr ist in der Rechtsprechung geklärt, dass die Entscheidung, ob und in welcher Form und welchem Umfang eine Planung betrieben wird, grundsätzlich dem Planungsermessens der Gemeinde obliegt und das Tatbestandsmerkmal der Erforderlichkeit nur bei groben und einigermaßen offensichtlichen Missgriffen eine Schranke der Planungsbefugnis darstellt. Nicht erforderlich im Sinne des § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB sind demnach lediglich Pläne, die einer positiven Planungskonzeption entbehren und ersichtlich der Förderung von Zielen dienen, für deren Verwirklichung die Planungsinstrumente des Baugesetzbuches nicht bestimmt sind.

– BVerwG, U.v. 27.03.2013 – 4 C 13/11 – juris Rn. 9 –

Eine nicht notwendige Planung liegt z.B. bei einer völlig unrealistischen, einer den Bedarf grob verfehlenden oder überdimensionierten, einer überflüssigen oder einer überregulierenden Planung vor.

Weder großflächigen noch kleinflächigen Bebauungsplänen mit der Zielsetzung „Bewahrung des Gartenstadtcharakters“ würde es an der rechtlichen Erforderlichkeit i.S.d. § 1 Abs. 3 BauGB fehlen. Die Bewahrung, Sicherung und weitere Entwicklung des „Gartenstadtcharakters“ von städtischen Gebieten ist ein legitimes städtebauliches Ziel.

– VGH München, U.v. 20.12.2012 – 2 N 93/10 – juris Rn. 67 m.w.N. –

Dies gilt übrigens sowohl für Bebauungspläne in heterogen als auch in homogen bebauten Gebieten. Denn auch wenn sehr homogen bebaute Gartenstadtgebiete überplant werden sollen, ist eine städtebauliche Notwendigkeit der Planung nicht per se von der Hand zu weisen. Insbesondere kann die Gemeinde zur Sicherung und Bewahrung einer bestehenden baulichen Situation ein faktisches Baugebiet durch Bebauungsplan rechtlich ordnen und damit städtebaulich festschreiben. Die Bauleitplanung kann in einem solchen Fall ein im Sinne des § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB erforderliches Sicherungsinstrument sein.

– vgl. BVerwG, B.v. 23.06.1992 – 4 B 55/92 – juris Rn. 3 m.w.N. –

Aus der planerischen Zulässigkeit nach § 1 Abs. 3 BauGB folgt jedoch nicht, dass die Gebiete mit Gartenstadtcharakter zwingend überplant werden müssen. Die Aufstellung von Bebauungsplänen liegt, wie ausgeführt, grundsätzlich im planerischen Ermessen der Landeshauptstadt. Grundsätzlich bleibt es somit der Einschätzung der Landeshauptstadt überlassen, ob sie einen Bebauungsplan aufstellt, ändert oder aufhebt. Maßgebend sind ihre eigenen städtebaulichen Vorstellungen. Die Landeshauptstadt darf auch planerische Selbstbeschränkung und Zurückhaltung üben. Sie darf sich je nach den tatsächlichen Gegebenheiten insbesondere darauf verlassen, dass die planerischen Vorschriften der §§ 34, 35 BauGB zur Steuerung der städtebaulichen Entwicklung in Teilbereichen ihres Gebiets ausreichen.

– BVerwG, U.v. 17.09.2003 – 4 C 14/01 – juris, Rn. 9 –

Das Planungsermessen der Gemeinde verdichtet sich im nicht qualifiziert überplanten Innenbereich erst dann zur Planungspflicht, wenn qualifizierte städtebauliche Gründe von besonderem



Gewicht vorliegen. Ein qualifizierter (gesteigerter) Planungsbedarf besteht erst, wenn die Genehmigungspraxis auf der Grundlage von § 34 Abs. 1 und 2 BauGB städtebauliche Konflikte auslöst oder auszulösen droht, die eine Gesamtkoordination der widerstreitenden öffentlichen und privaten Belange in einem förmlichen Planungsverfahren dringend erfordern. Die Gemeinde muss planerisch einschreiten, wenn ihre Einschätzung, die planersetzende Vorschrift des § 34 BauGB reiche zur Steuerung der städtebaulichen Ordnung und Entwicklung aus, eindeutig nicht mehr vertretbar ist. Dieser Zustand ist etwa dann erreicht, wenn städtebauliche Missstände oder Fehlentwicklungen bereits eingetreten sind oder in naher Zukunft eintreten drohen.

– BVerwG, U.v. 17.09.2003 – 4 C 14/01 – juris, Rn. 16 –

Gemessen an diesen Rechtsprechungsgrundsätzen ist eine Planungspflicht jedenfalls in den Gartenstadtgebieten mit homogener Bebauung in der Regel nicht gegeben. Auch die Gefahr einer städtebaulich unerwünschten oder unververtretbaren Entwicklung ist hier als gering einzustufen, sodass folglich die städtebauliche Entwicklung in der Regel im Genehmigungsverfahren für einzelne Vorhaben gesteuert werden kann.

### **3.1.2 Abwägungsgebot (§ 1 Abs. 7 BauGB)**

Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen (§ 1 Abs. 7 BauGB). Das Abwägungsgebot nach § 1 Abs. 7 BauGB ist Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips und damit die zentrale Verpflichtung einer den rechtsstaatlichen Anforderungen entsprechenden Planung.

– vgl. BVerwG, U.v. 30.04.1969 – 4 C 6/68 – juris Rn. 17 –

Das Abwägungsgebot verlangt, dass eine Abwägung überhaupt stattfindet, dass alle erforderlichen Belange, Interessen und Gesichtspunkte ermittelt und in die Abwägung einbezogen wurden und dass ein sachgemäßer Ausgleich der Belange erfolgt ist. Zu den in der Abwägung zu beachtenden Belangen gehören in hervorgehobener Weise die aus dem Grundeigentum und seiner Nutzung resultierenden Interessen. Aufgrund der hervorgehobenen Stellung des Eigentums bestehen erhöhte Anforderungen sowohl an die Ermittlung als auch an die Bewertung der Eigentumsbelange.

– vgl. Gierke in: Brügelmann, BauGB § 1, Rn. 1556 –

Dies erfordert von Rechts wegen zwingend, dass die vorhandene zulässige bauliche Nutzung und Nutzbarkeit aller im Umgriff des jeweiligen Bebauungsplans gelegenen Grundstücke sowie die Änderung oder Aufhebung ihrer Nutzung und Nutzbarkeit durch den künftigen Bebauungsplan ermittelt und wertend in die Abwägung eingestellt wird. Der Umfang der Reduzierung der baulichen Nutzung muss im Hinblick auf die verfolgten Planungsziele verhältnismäßig sein. Im Einzelnen ergibt sich daraus folgendes:

Abwägungsbeachtlich ist zunächst die Änderung der bisherigen baulichen Nutzbarkeit eines Grundstücks sowie das Interesse des Eigentümers an der Beibehaltung des bisherigen Zustands hinsichtlich der baulichen Nutzbarkeit des Grundstücks.

– vgl. BVerfG, B.v. 14.05.1985 – 2 BvR 397/82 – juris vor Rn. 1 –

Es ist daher bereits bei der Planaufstellung zu ermitteln (vgl. § 2 Abs. 3 BauGB), in welchem Umfang durch die geplanten Festsetzungen des künftigen Bebauungsplans die bisherige bauliche Nutzbarkeit der betroffenen Grundstücke geändert bzw. eingeschränkt werden, um dies in einem weiteren Schritt als privaten Belang der betroffenen Grundstückseigentümer in die planerische Abwägung einstellen und gewichten zu können. Das Abwägungsgebot erfordert 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 nicht nur Nutzungen, die innerhalb der 7 Jahre vor Erlass des Bebauungsplans zulässig geworden sind, sondern auch Nutzungen, die bereits länger als sieben Jahren vor Erlass des Bebauungsplans zulässig sind, zu ermitteln und in die Abwägung einzubeziehen (vgl. §§ 1 Abs. 7, 2 Abs. 3 BauGB). Dies gilt auch dann, wenn eine Überplanung nach Ablauf der Siebenjahresfrist im Sinn des § 42 Abs. 2 und 3 BauGB erfolgt. Nach ständiger Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs wird das Gewicht der Belange der Grundstückseigentümer nicht dadurch geschmälert, dass bestehende bauliche Möglichkeiten nicht innerhalb dieser Frist ausgeübt wurden. Auch dann, wenn Grundstückseigentümern im Falle eines zulässigen Eingriffs keine Entschädigung zustünde, bedeutet dies nicht, dass sie sich gegen die Aufhebung bestehender Nutzungsmöglichkeiten nicht auf die Eigentumsgarantie berufen könnten.

– VGH München, U.v. 24.07.2008 – 15 N 06.796 – juris Rn. 19 –

Diese Ermittlung darf somit nicht auf ein etwaiges nachgelagertes Entschädigungsverfahren nach §§ 40 ff. BauGB verlagert werden. Eine Verlagerung dieser Ermittlung würde ein Abwägungsdefizit und damit u.U. einen beachtlichen Fehler i.S.d. § 214 BauGB darstellen. Die entschädigungsrechtliche 7-Jahres-Frist darf nicht so ausgelegt werden, dass nach Ablauf dieser Frist ein Entzug von Baurecht ohne weiteres möglich und zulässig wäre. Vielmehr muss auch der entschädigungsfreie Baurechtsentzug mit entsprechendem Gewicht in der planerischen Abwägung Berücksichtigung finden.

Die bisher zulässige bauliche Nutzung eines Grundstücks ergibt sich aus den bauplanungsrechtlichen Zulässigkeitstatbeständen der §§ 30 ff. BauGB. Da für die inmitten stehenden Stadtgebiete mit Gartenstadtcharakter derzeit größtenteils keine qualifizierten Bebauungspläne vorliegen, ergibt sich die zulässige bauliche Nutzung der Grundstücke aus § 34 BauGB – ggf. in Verbindung mit einfachen Bebauungsplänen gem. § 30 Abs. 3 BauGB. Nach § 34 Abs. 1 BauGB ist im nicht qualifiziert überplanten Innenbereich bauplanungsrechtlich zulässig, was sich nach Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der überbauten Grundstücksfläche in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt und die Erschließung gesichert ist. Hierfür muss der durch die in der näheren Umgebung vorhandene bauliche und durch sonstige Nutzungen gezogene Rahmen ermittelt werden. Ausschlaggebend ist dabei, dass durch ein neues Vorhaben eine geordnete städtebauliche Entwicklung in einem durch die vorhandene Bebauung vorgeprägten Bereich nicht beeinträchtigt wird. Als Kriterien sind Art und Maß der baulichen Nutzung, Bauweise und zu überbauende Grundstücksfläche heranzuziehen. Dabei kann auf die in der BauNVO verwendeten Begriffsmerkmale als Auslegungshilfe zurückgegriffen werden. Hinsichtlich der Ermittlung des zulässigen Maßes der baulichen Nutzung bieten sich die absoluten Größen Grundfläche, Geschoszahl und Höhe, bei offener Bebauung zusätzlich auch ihr Verhältnis zur umgebenden Freifläche vorrangig als Bezugsgrößen an. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts kommt es für die Frage des Einfügens nur auf die äußerlich sichtbaren Kriterien an.

– BVerwG, U.v. 23.03.1994 – 4 C 18/92 – juris Rn. 8 –

Die detaillierten Vorschriften der §§ 16 ff. BauNVO bezüglich der relativen Kriterien des Maßes der baulichen Nutzung – Grundflächenzahl (GRZ), Geschossflächenzahl (GFZ) und Zahl der Vollgeschosse – sind im Rahmen des § 34 Abs. 1 BauGB nicht anzuwenden. Soweit die nähere Grundstücksumgebung aufgrund der vorhandenen Art der baulichen Nutzung einem der in § 1 Abs. 2

BauNVO genannten Baugebietstypen entspricht, richtet sich die zulässige bauliche Nutzung nach den Maßgaben der § 34 Abs. 2 BauGB i.V.m. §§ 2 ff. BauNVO. Keine zulässige bauliche Nutzung i.S.d. § 42 Abs. 1 BauGB liegt zudem vor, wenn diese nur im Wege einer Ausnahme (§ 34 Abs. 2 Hs. 2 Var. 1 BauGB) oder einer Befreiung (§ 34 Abs. 2 Hs. 2 Var. 2 BauGB) von den Zulässigkeitsvoraussetzungen der §§ 2 ff. BauNVO i.V.m. § 34 Abs. 2 Hs. 1 BauGB oder einer Abweichung vom Erfordernis des Einfügens gemäß § 34 Abs. 3a BauGB zugelassen werden könnte, denn auf eine entsprechende Abweichungsentscheidung besteht kein Rechtsanspruch. Sie ist von der Baugenehmigungsbehörde in pflichtgemäßer Ausübung ihres Ermessens zu erteilen. Der aus bauplanungsrechtlichen Gründen nach § 34 Abs. 1 bzw. Abs. 2 BauGB zulässigen Nutzung dürfen zudem keine anderen Vorschriften des öffentlichen Rechts (z.B. Immissionsschutzrecht, Naturschutzrecht, Bauordnungsrecht) oder des Privatrechts (z.B. Dienstbarkeit) entgegenstehen. Hierzu zählt auch, dass keine Erlaubnisse, Ausnahmen, Befreiungen oder Abweichungen nach anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften erforderlich sind, auf deren Erteilung kein Rechtsanspruch besteht.

Im Ergebnis lässt sich somit festhalten, dass die Bestimmung der derzeit zulässigen baulichen Nutzung eines jeden Grundstücks innerhalb des Geltungsbereichs des künftigen Bebauungsplans mit einem erheblichen empirischen Ermittlungsaufwand verbunden ist. Für jedes individuelle Grundstück müsste anhand der vorhandenen Umgebungsbebauung und unabhängig von einem konkreten Bauvorhaben die maximal zulässige bauliche Nutzbarkeit geprüft werden. Insbesondere in Gebieten mit einer heterogenen Bau- bzw. Nutzungsweise ist dies mit erheblichen Unsicherheiten verbunden, da die Frage nach dem Einfügen i.S.d. § 34 Abs. 1 BauGB sich nicht mathematisch exakt bestimmen lässt, sondern an zahlreichen Punkten Wertungsentscheidungen beinhaltet. Es ist dabei insbesondere zu bedenken, dass der Begriff des Einfügens keine vollständige Identität mit der vorhandenen Bebauung verlangt. Auch Bauvorhaben, die von der vorhandenen Bebauung abweichen, können unter Umständen zulässig sein.

– BVerwG, U.v. 26.05.1978 – 4 C 9/77 – juris Rn. 47 –

Eine möglichst gleichzeitige oder doch nahezu zeitgleiche Überplanung der Gartenstadtgebiete durch großflächige oder zahlreiche kleinflächige Bebauungspläne löst angesichts der in Rede stehenden Fläche von bis zu ca. 6.000 ha somit einen erheblichen, praktisch kaum zu bewältigenden Ermittlungs- und Abwägungsaufwand aus. Im Gegensatz hierzu ist die Aufstellung von anlassbezogenen, kleinflächigen Bebauungsplänen deutlich besser zu handhaben.

Nachdem die Auswirkungen des künftigen Bebauungsplans auf die betroffenen Grundstücke ermittelt wurden, ist das Ergebnis sodann in die planerische Abwägung einzustellen. Dabei ist der verfassungsrechtliche Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Die schutzwürdigen Interessen, insbesondere Eigentumsbelange, der Betroffenen und die mit der Planung verfolgten Ziele – Bewahrung des Gartenstadtcharakters im Plangebiet – müssen hierfür in einen gerechten Ausgleich und ein ausgewogenes Verhältnis gebracht werden.

– BVerfG, Stattgebender Kammerbeschluss vom 19.12.2002 – 1 BvR  
1402/01 – juris Rn. 14 –

Im Detail bedeutet dies, dass der durch die Abwägung angestrebte Interessensausgleich nicht außer Verhältnis zu den privaten Belangen stehen darf und die Zurückstellung privater Belange in Bezug auf die durch die Planung verfolgten Ziele angemessen sein muss. Es ist dabei insbesondere zu berücksichtigen, dass einem Bebauungsplan eine den Eigentumsinhalt bestimmende Funktion i.S.d. Art. 14 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 GG zukommt. Ein Bebauungsplan gestaltet den Inhalt eines Grundeigentums unmittelbar, da dieser die Zulässigkeit der baulichen und sonstigen Nutzung der betroffenen Grundstücke regelt. Die Auswirkungen der Bauleitplanung auf das Grundeigentum bedürfen daher stets der Rechtfertigung durch entsprechende gewichtige Allgemeinwohlbelange. Demgegenüber steht das Interesse der Allgemeinheit durch baurechtsbeschränkende Bebauungspläne anderweitig nicht zu bewältigende negative und unerwünschte städtebauliche Folgen von baulichen Entwicklungen – insbesondere ungezügelter Nachverdichtungen – in den Gartenstadtgebieten planerisch zu lenken und städtebauliche Konflikte zu lösen. Durch Bebauungsplan bewältigungsbedürftig sind in diesem Sinne jedoch nur solche negativen oder unerwünschten städtebauliche Folgen und Konflikte, die aus objektiven planerischen Gesichtspunkten und im Hinblick auf das Wohl der Allgemeinheit geeignet sind, bodenrechtliche Spannungen hervorzurufen. Als solche spannungsverursachende und damit bewältigungsbedürftige Faktoren sind im Falle einer Nachverdichtung z.B. die von der hinzukommenden Nutzung verursachten Immissionen, zusätzliche Verkehre oder koordinierungsbedürftige Abstandsflächen - und damit einhergehende Verschattungs- und Belichtungsprobleme zu nennen. Der subjektiv empfundene Wunsch etwa nach „Konservierung“ der vorhandenen baulichen Situation für sich genommen, kann demgegenüber keine baurechtseinschränkende Planung rechtfertigen. Sie wäre im Hinblick auf die

grundgesetzlich geschützte Eigentumsposition der betroffenen Grundstückseigentümer bedenklich.

Zusammengefasst bedeutet dies, dass je umfangreicher durch den künftigen Bebauungsplan die bisher zulässige bauliche Nutzbarkeit von Grundstücken eingeschränkt wird, desto gewichtiger müssen die mit der Planung verfolgten Zielsetzungen sein. Ob eine Überplanung der Gartenstadtgebiete dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen kann, hängt somit maßgeblich davon ab, in welchem Maße die bisher zulässige bauliche Nutzung durch den künftigen Bebauungsplan eingeschränkt werden soll. Die Frage nach der Verhältnismäßigkeit kann daher nicht abstrakt und losgelöst von der konkreten Planung beantwortet werden. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im Rahmen der planerischen Abwägung ein erhebliches Gewicht zukommt und deshalb in der Planung sorgfältig bearbeitet werden muss. 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 bauplanungsrechtlichen Sicherungsinstrumenten Veränderungssperre und Zurückstellung von Baugesuchen (vgl. §§ 14, 15 BauGB) angesichts ihrer maximalen Geltungsdauer von vier Jahren (vgl. § 17 BauGB) voraussichtlich nicht bewältigt werden könnten.

### **3.2. Folgewirkungen der Bauleitplanung: Entschädigungsansprüche nach § 42 BauGB**

Bei der Beurteilung, ob ein Bebauungsplan ein geeignetes städtebauliches Instrument zur Sicherung des Gartenstadtcharakters ist, sind neben den soeben unter 3.1. dargelegten bauplanungsrechtlichen Mindestanforderungen auch die von der Bauleitplanung verursachten Folgewirkungen, insbesondere drohende Entschädigungsansprüche, zu berücksichtigen. Wenn ein künftiger Bebauungsplan zur Bewahrung eines Gartenstadtgebiets den oben genannten planerischen Grundsätzen entspricht und die das Grundeigentum beeinträchtigenden Festsetzungen des Bebauungsplans nach Abwägung aller zu berücksichtigender Belange gerechtfertigt sind, können die vom Bebauungsplan betroffenen Grundstückseigentümer Entschädigungsansprüche nach § 42 BauGB für den Verlust der bisher zulässigen Nutzung geltend machen. Gemäß § 42 Abs. 1 BauGB kann ein Grundstückseigentümer eine angemessene Entschädigung in Geld verlangen, wenn die zulässige Nutzung eines Grundstücks aufgehoben oder geändert wird und dadurch nicht nur eine unwesentliche Wertminderung des Grundstücks eintritt. Die Höhe der Entschädigung richtet sich

nach § 42 Abs. 2-9 BauGB. Es liegt auf der Hand, dass bei einer gleichzeitigen oder nahezu gleichzeitigen Überplanung weiter Stadtbereiche unabsehbar hohe Entschädigungsansprüche entstehen können. Bei einer sukzessiven, anlassbezogenen Planung sind diese hingegen überschaubarer und kalkulierbarer. Gleichwohl darf auch bei einer anlassbezogenen Planung der Ermittlungs- und Finanzaufwand nicht unterschätzt werden.

### **3.2.1. Anspruchsvoraussetzungen (§ 42 Abs. 1 BauGB)**

Ein Anspruch auf Entschädigung besteht dem Grunde nach, wenn die bisher zulässige bauliche Nutzung eines Grundstücks durch Bebauungsplan aufgehoben oder geändert wird und hierdurch das Grundstück eine wesentliche Wertminderung erfährt (§ 42 Abs. 1 BauGB).

Durch § 42 Abs. 1 BauGB ist grundsätzlich jede zulässige Nutzung eines Grundstücks gegen planungsrechtliche Eingriffe entschädigungsrechtlich geschützt. Es kommt dabei auf die im Vorfeld des planungsrechtlichen Eingriffs vorhandene baurechtliche Qualität eines Grundstücks im Sinne eines jederzeit durchsetzbaren Rechtsanspruchs auf Bebauung an.

– vgl. BGH, U.v. 02.06.1980 – III ZR 148.78 – juris Rn. 10; BGH, U.v. 14.01.1982 – III ZR 134.80 – juris Rn. 39 –

Nicht geschützt sind hingegen bloße Aussichten oder Erwartungen auf künftige bauliche Nutzbarkeit, die noch keinen Niederschlag in einer gesicherten und durchsetzbaren Rechtsposition gefunden haben.

– BGH, U.v. 28.01.1974 – III ZR 11.72 – juris Rn. 15 –

Maßgeblich ist die bisher rechtlich zulässige Nutzung des betroffenen Grundstücks. Diese ergibt sich in planungsrechtlicher Hinsicht in den nicht qualifiziert überplanten Gartenstadtgebieten aus § 34 BauGB. Nach § 34 Abs. 1 BauGB ist zulässig, was sich nach Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der überbauten Grundstücksfläche in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt und die Erschließung gesichert ist (s.o.).

Die bebauungsplanbedingte Wertminderung eines Grundstücks besteht regelmäßig in der Minderung des Bodenwerts. Der Bodenwert ist nach Maßgabe der Wertverordnung (WertV) durch die Vergleichswertmethode (§§ 15 f. WertV) zweifach zu berechnen: einmal bezüglich der ermittelten

bisher zulässigen baulichen Nutzung und zum anderen unter Berücksichtigung der nach Maßgabe des künftigen Bebauungsplans (beschränkten) zulässigen baulichen Nutzung.

Eine Wertminderung ist dann als wesentlich anzusehen, wenn sie eine „fühlbare“ Beeinträchtigung des im Grundstück enthaltenen Vermögenswertes darstellt.

– vgl. Runkel in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/ Krautzberger, § 42 BauGB, Rn.

86 –

Aus der Rechtsprechung können hierfür keine festen Grenzwerte entnommen werden, ab wann eine Wertminderung das Maß der Wesentlichkeit i.S.d. § 42 Abs. 1 BauGB übersteigt. Allerdings können aus der Rechtsprechung Annäherungswerte abgeleitet werden. In der Regel wird eine Wertminderung von 10% und mehr als nicht mehr unwesentlich angesehen.

– vgl. BGH, U.v. 30.05.1963 – III ZR 230.61 – juris –

Aber auch schon bei einer Wertminderung von 5 % kann eine Wesentlichkeit im Einzelfall gegeben sein.

– vgl. Jäde in: Jäde/Dirnberger/Weiss, BauGB/BauNVO, BauGB § 42, Rn.

10 –

Eine Wertminderung von 3,6 % wurde hingegen noch als geringfügig angesehen.

– BGH, U.v. 04.06.1962 – III ZR 207.60 – juris Rn. 64 –

Es kommt bei alledem nicht alleine auf die relative Wertminderung an, sondern auch die konkreten Beträge in Geld, die der Prozentzahl zugrunde liegen, müssen in die Betrachtung einbezogen werden.

– BGH, U.v. 30.05.1963 – 3 ZR 230/61 –

Denn bei niedrigen Werten muss ein hoher Prozentsatz nicht zwingend eine „wesentliche Wertminderung“ bedeuten.

### **3.2.2. Höhe der Entschädigung (§ 42 Abs. 2-9 BauGB)**



Besteht für ein im Umgriff des künftigen Bebauungsplans gelegenes Grundstück dem Grunde nach ein Anspruch auf Entschädigung (vgl. § 42 Abs. 1 BauGB), richtet sich die Höhe der zu zahlenden Entschädigungssumme nach § 42 Abs. 2-9 BauGB. Das Gesetz differenziert dabei zwischen ausgeübter (§ 42 Abs. 3 und 4 BauGB) und noch nicht ausgeübter Nutzung (§ 42 Abs. 2 BauGB) sowie dem Eingriffszeitpunkt (7-Jahres-Frist).

### **Entschädigung vor Ablauf der 7-Jahres-Frist:**

Wenn die zulässige Nutzung eines Grundstücks innerhalb einer Frist von sieben Jahren ab Zulässigkeit eingeschränkt oder gänzlich aufgehoben wird, bemisst sich die Höhe der Entschädigung gemäß § 42 Abs. 2 BauGB grundsätzlich nach dem Unterschied zwischen dem Grundstückswert mit der bisher zulässigen Nutzung und seinem Wert nach Änderung bzw. Aufhebung dieser Nutzung. Diese Differenzberechnung stellt auf die Änderung des den individuellen Grundstückswert wesentlich wertbestimmenden Faktors der zulässigen baulichen Nutzung ab.

– vgl. Dieterich in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, § 194 BauGB,  
Rn. 52 –

In diesem Zeitraum von 7 Jahren ist es unerheblich, ob die rechtlich zulässige Nutzung tatsächlich realisiert worden ist, ob hierfür zumindest eine Baugenehmigung beantragt wurde oder anderweitig vorbereitende Aufwendungen und Maßnahmen für eine Realisierung getroffen wurden oder eben auch nichts dergleichen bisher geschehen ist. Alleine die theoretisch zulässige bauliche Nutzbarkeit eines Grundstücks, die jederzeit in die Realität umgesetzt werden könnte und die daher ihren Niederschlag im Bodenwert als maßgeblich bestimmender Wertfaktor gefunden hat, ist für die Höhe der Entschädigung innerhalb der 7-Jahres-Frist ausschlaggebend. Die 7-Jahres-Frist entscheidet somit, ob es sich um eine mit der Einschränkung des noch nicht ausgeübten Baurechts einhergehende entschädigungspflichtige Eigentumsbeschränkung oder eine entschädigungsfreie sozialpflichtige Inhaltsbestimmung des Eigentums handelt. Das Vertrauen eines Grundstückseigentümers auf eine planungsrechtlich zulässige, jedoch noch nicht ausgeübte Nutzbarkeit seines Grundstücks wird nur innerhalb dieser 7-Jahres-Frist geschützt.

Die 7-Jahres-Frist beginnt grundsätzlich mit dem Eintritt der Zulässigkeit der derzeitigen baulichen Nutzbarkeit eines Grundstücks (vgl. § 42 Abs. 2 BauGB). Die exakte Bestimmung des Beginns der Frist kann im nicht qualifiziert überplanten Innenbereich jedoch schwierig sein, denn der Zulässig-

keitsrahmen, der durch § 34 BauGB vorgegeben wird, ist weder inhaltlich noch zeitlich fixiert. Eine bestimmte Nutzung wird in einem nicht qualifiziert überplanten Gebiet regelmäßig in einem laufenden Prozess der Gebietsentwicklung zulässig und der Zeitpunkt des Zulässigwerdens lässt sich in einem derartigen Entwicklungsprozess nur schwerlich bestimmen.

– vgl. Breuer in: Schrödter, BauGB, § 42, Rn. 64 m.w.N. –

Wie bereits oben ausgeführt wurde (Ziff. 3.1.2) lässt sich bereits die zulässige bauliche Nutzbarkeit eines Grundstücks im nicht qualifiziert überplanten Innenbereich nicht mathematisch exakt ermitteln, sondern ist durch zahlreiche Wertungsentscheidung geprägt. Dies schlägt auch auf die Bestimmbarkeit des Beginns und des Endes der 7-Jahres-Frist nach § 42 Abs. 2 BauGB durch. Denn durch jedes neue Bauvorhaben in der näheren Umgebung eines Grundstücks kann grundsätzlich dessen zulässige Bodennutzbarkeit beeinflusst und damit jedes Mal der Neubeginn der 7-Jahres-Frist ausgelöst werden. Es muss daher für jedes Grundstück, für das ein Entschädigungsanspruch dem Grunde nach bejaht worden ist, nicht nur die aktuell zulässige bauliche Nutzbarkeit ermittelt werden, sondern auch, wie sich diese in den vergangenen sieben Jahren dargestellt und entwickelt hat, sowie ob durch bauliche Veränderungen in der näheren Umgebung die bauliche Nutzbarkeit des zu betrachtenden Grundstücks beeinflusst wurde. Hierzu bedarf es einer Auswertung aller der in der näheren Umgebung erteilten Baugenehmigungen der letzten sieben Jahre dahingehend, ob hierdurch die zulässige Art und das Maß der baulichen Nutzung, die Bauweise oder die überbaubare Grundstücksfläche der Nachbargrundstücke verändert wurde. Unter Umständen können auch genehmigungsfreie Vorhaben (vgl. Art. 57 BayBO) in der Nachbarschaft einen Einfluss auf die zulässige Bodennutzbarkeit haben. Daher genügt zumeist nicht die bloße Prüfung der in der Behörde vorhandenen Bauakten auf Veränderungen in den letzten sieben Jahren, sondern es müssen u.U. vor Ort die in den letzten sieben Jahren in zulässiger Weise errichteten genehmigungsfreien Vorhaben ermittelt werden. Häufig lässt sich jedoch bei genehmigungsfreien baulichen Anlagen nicht mehr nachvollziehen, wann diese errichtet wurden. Alleine die Bestimmung des Fristlaufs der 7-Jahres-Frist stellt somit eine umfangreiche und schwierige ex-post-Betrachtung dar. Eine exakte Bestimmung des Fristablaufs darf jedoch von Rechts wegen nicht unterbleiben, da an diese Frist erhebliche finanzielle Folgen für die betroffenen Grundstückseigentümer und damit für die Landeshauptstadt geknüpft sind.

Folgendes Beispiel mag zur Verdeutlichung der Entschädigungshöhe nach § 42 Abs. 2 BauGB herangezogen werden: Ein Grundstück im nicht qualifiziert überplanten Innenbereich ist mit einem Einfamilienhaus bebaut. Aufgrund der baulichen Entwicklung in der näheren Umgebung des Grundstücks wäre seit zwei Jahren eine Bebauung des Grundstücks mit einem Mehrfamilienhaus mit drei separaten Wohneinheiten gemäß § 34 BauGB rechtlich zulässig. Aufgrund dieser deutlich höheren, rechtlich zulässigen baulichen Nutzbarkeit des Grundstücks ist der Bodenwert des Grundstücks gestiegen. Der Eigentümer hat seit dem Zulässigwerden des Mehrfamilienhauses allerdings weder einen Antrag auf Baugenehmigung gestellt, noch hat er vorbereitende Planungen eingeleitet. Durch Festsetzungen eines Bebauungsplans wird nunmehr die zulässige bauliche Nutzbarkeit – sprich Mehrfamilienhaus mit drei Wohneinheiten – auf künftig nur noch ein Einfamilienhaus – vergleichbar mit dem Bestandsgebäude – beschränkt. Infolge dieser baurechtseinschränkenden Festsetzungen und der nunmehr geringeren baulichen Nutzbarkeit sinkt der Bodenwert des Grundstücks. Der Grundstückseigentümer kann als Entschädigungsanspruch die Differenz des Bodenwerts mit zulässiger Bebauung für ein Mehrfamilienhaus und zulässige Bebauung mit Einfamilienhaus gemäß § 42 Abs. 2 BauGB geltend machen.

### **Entschädigung nach Ablauf der 7-Jahres-Frist**

Aber auch nach Ablauf der sieben Jahre besteht entgegen verbreiteter Vorstellung grundsätzlich ein Entschädigungsanspruch nach § 42 Abs. 1 BauGB fort (vgl. § 42 Abs. 3 BauGB). Dieser ist der Höhe nach auf eine Entschädigung für Grundstückswertminderung durch Änderung oder Aufhebung der tatsächlich vorhandenen und rechtlich zulässigen Nutzung begrenzt. Maßgeblich für die Entschädigung ist hier der grundstücksindividuelle wertbildende Faktor der tatsächlich ausgeübten Nutzung. Lediglich nicht ausgeübte bauliche Nutzungen können nach Ablauf der 7-Jahres-Frist entschädigungslos beschränkt oder aufgehoben werden. Durch die entschädigungslose Beschränkbarkeit einer bisher nicht realisierten baulichen Nutzung eines Grundstücks kommt die Sozialbindung des Eigentums zum Tragen.

Die Formulierung des § 42 Abs. 3 Satz 1 BauGB, wonach nach Ablauf der 7-Jahres-Frist nur „Entschädigung für Eingriffe in die ausgeübte Nutzung“ verlangt werden kann, führt häufig zu Missverständnissen und Fehlinterpretationen des Gesetzes. Einen Eingriff im eigentlichen Sinne in die bisher ausgeübte Nutzung bedarf es für den Entschädigungsanspruch nach § 42 Abs. 3 BauGB nicht. Vielmehr genießt die vorhandene ausgeübte und rechtlich zulässige bauliche Nutzung eines

Grundstücks Bestandschutz, so dass diese durch anderslautende Festsetzungen des Bebauungsplans grundsätzlich nicht berührt oder unzulässig werden kann. Entschädigungsgegenstand ist auch im Rahmen des § 42 Abs. 3 BauGB wiederum der Grundstückswert, der durch die zulässige bauliche Nutzung des Grundstücks beeinflusst wird. Die wertbildende und damit entschädigungspflichtige „ausgeübte Nutzung“ beinhaltet die rechtmäßig errichtete Bausubstanz auf einem Grundstück sowie seine Nutzung, die im Zeitpunkt der Aufhebung oder Änderung nach den maßgeblichen öffentlich-rechtlichen Vorschriften rechtlich zulässig ist oder Bestandschutz genießt.

– Runkel in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/ Krautzberger, § 42 BauGB, Rn. 93 f.; BGH, U.v. 17.02.1977 – III ZR 115.74 – juris, Rn. 17 –

Zur Verdeutlichung mag folgendes Beispiel dienen: Ein Grundstück im nicht qualifiziert überplanten Innenbereich ist seit Jahrzehnten mit einem Mehrfamilienhaus mit drei Wohneinheiten bebaut. Aufgrund der baulichen Entwicklung in der näheren Umgebung des Grundstücks und der Größe des Grundstücks wäre seit 10 Jahren eine Nachverdichtung des Grundstücks mit einem zusätzlichen zweiten Mehrfamilienhaus ebenfalls mit drei separaten Wohneinheiten gemäß § 34 BauGB rechtlich zulässig. Aufgrund dieser deutlich höheren, rechtlich zulässigen baulichen Nutzbarkeit des Grundstücks ist der Bodenwert des Grundstücks gestiegen. Der Eigentümer hat seit dem Zulässigwerden des zweiten Mehrfamilienhauses allerdings weder einen Antrag auf Baugenehmigung gestellt, noch hat er vorbereitende Planungen eingeleitet. Durch Festsetzungen eines Bebauungsplans wird nunmehr die zulässige bauliche Nutzbarkeit – sprich zwei Mehrfamilienhäuser mit jeweils drei Wohneinheiten – auf künftig nur noch ein Einfamilienhaus mit deutlich geringeren Maßen als das Bestandsgebäude beschränkt. Infolge dieser baurechtseinschränkenden Festsetzungen und der nunmehr geringeren baulichen Nutzbarkeit sinkt der Bodenwert des Grundstücks. Der Grundstückseigentümer kann in diesem Fall jedoch nicht als Entschädigungsanspruch die Differenz des Bodenwerts mit zulässiger Bebauung für zwei Mehrfamilienhäuser und mit dem nunmehr nur noch zulässigen Einfamilienhaus geltend machen, denn das zweite Mehrfamilienhaus wurde nicht innerhalb von sieben Jahren ab Zulässigkeit realisiert. Die Auswirkungen der Aufhebung des Baurechts auf den Bodenwert für das zweite, nicht realisierte Mehrfamilienhaus sind daher von dem Grundstückeigentümer entschädigungslos hinzunehmen (vgl. § 42 Abs. 3 BauGB). Allerdings verliert das Grundstück durch die Festsetzungen des Bebauungsplans nicht nur im Hinblick auf die bisher zulässige, aber nicht realisierte Nutzung (zwei Mehrfamilienhäuser) an Wert,

sondern auch im Hinblick auf die bisher tatsächlich ausgeübte Nutzung (ein Mehrfamilienhaus). Gemäß § 42 Abs. 3 Satz 2 BauGB hat der Grundstückseigentümer einen Anspruch auf Entschädigung in Höhe der Differenz zwischen dem Bodenwert des Grundstücks aufgrund der tatsächlich ausgeübten baulichen Nutzung durch ein Mehrfamilienhaus mit drei Wohneinheiten und dem Bodenwert, der sich aufgrund der künftig zulässigen Nutzung mit einem Einfamilienhaus gemäß der Festsetzung des Bebauungsplans ergibt. Dabei kann grundsätzlich beobachtet werden, dass die Bodenwertminderung eines bebauten Grundstückes aufgrund der Änderung oder Aufhebung der bisher zulässigen und tatsächlich verwirklichten Nutzung umso höher ist, je kürzer die Restnutzungsdauer – sprich je älter der Baubestand ist.

- Runkel in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/ Krautzberger, §. 42 BauGB, Rn. 79b –

Denn je älter die Bestandsbebauung ist, umso größer ist die Rolle der künftig zulässigen baulichen Nutzbarkeit eines Grundstücks als wertbildender Faktor für die Ermittlung des Bodenwertes.

Unter Umständen können sogar bisher ungenutzte Flächen unter den entschädigungsrechtlichen Schutz für „ausgeübte Nutzungen“ im Sinne des § 42 Abs. 3 BauGB fallen, wenn sie im Lichte des Art. 14 GG dem Bestandschutz oder dem Schutz für eingerichtete und ausgeübte Gewerbebetriebe unterliegen (sogenannte Vorratsflächen). Maßgeblich hierfür ist, dass zwischen den unbebauten Flächen und dem Gewerbebetrieb eine funktionale Verbindung besteht, die sich aus der Art der tatsächlich ausgeübten Nutzung – sprich dem ausgeübten Betrieb –, der Bedeutung der auf der betreffenden Fläche bisher zulässig gewesenen Nutzung für den Betrieb und die organisatorische Verknüpfung von Betrieb und ungenutzter Fläche ergeben. Auch in diesem Fall ist die durch Festsetzungen des Bebauungsplans verursachte Bodenwertminderung zu entschädigen.

- Runkel in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/ Krautzberger, § 42 BauGB, Rn. 97 ff. –

Somit können auch nach Ablauf der 7-Jahres-Frist erhebliche Entschädigungsansprüche wegen baurechtseinschränkender Bebauungspläne auf die Landeshauptstadt zukommen.

### **3.3. Informelle Planung: städtebauliche Rahmenplanung**

Als alternatives städtebauliches Instrument zur Wahrung des Gebietscharakters der Gartenstadtgebiete kommt daher „auf erster Planungsstufe“ – also bezogen auf die Gesamtfläche der Garten-

stadtbereiche – als Instrument der informellen städtebaulichen Planung die städtebauliche Rahmenplanung in Betracht. Die städtebauliche Rahmenplanung ist zwar selbst nicht gesetzlich normiert, die informelle Planung wird jedoch an einigen Stellen im BauGB erwähnt, z.B. § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB. Durch eine städtebauliche Rahmenplanung können auch für großräumige Plangebiete die Entwicklungsvorstellungen übersichtlich und in einem entsprechenden räumlichen Zusammenhang dargestellt werden. Die Rahmenplanung kann zwar kein Baurecht ändern, v.a. nicht in Gebieten nach § 34 BauGB, da sie keine unmittelbare rechtliche Außenwirkung hat. Allerdings kann durch sie eine interne Bindungswirkung für die Gemeinde in dem Sinne erzeugt werden, dass sie in der Abwägung bei der Aufstellung von Bebauungsplänen zu berücksichtigen ist oder bei der Ausformung unbestimmter Rechtsbegriffe bei der Beurteilung der Zulässigkeit von Bauvorhaben herangezogen wird.

– vgl. Battis in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB § 1, Rn. 82 –

Der Vorteil der städtebaulichen Rahmenplanung liegt dabei v.a. darin, dass sie nicht an die rechtlichen Zwänge der verbindlichen Bauleitplanung gebunden ist. Der Stadtverwaltung wird durch die Rahmenplanung ein Leitbild an die Hand geben, um die bauliche Entwicklung in den Gartenstadtgebieten bei der Genehmigung von einzelnen Bauvorhaben inhaltlich steuern zu können. Eine informelle Rahmenplanung kann nämlich auf nächster Planungsstufe – soweit zwingend erforderlich – durch anlassbezogene, rechtsverbindliche Bebauungspläne für einzelne Gartenstadtbereiche ergänzt werden. Stehen konkrete Bauvorhaben innerhalb von Gartenstadtbereichen zur baurechtlichen Genehmigung an, die sich zwar nach § 34 BauGB in die Nachbarschaft im Rechtssinne einfügen, mit dem durch die Rahmenplanung konkretisierten 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 Gebietes sichert, reagieren. Auch Entschädigungsfragen können auf diese Weise „von Fall zu Fall“ und im Rahmen des Notwendigen besser bewältigt werden. Aber auch bei einer anlassbezogenen Aufstellung eines Bebauungsplans muss als privater Belang der betroffenen Grundstückseigentümer die Beschränkung der bisher zulässigen baulichen Nutzbarkeit ermittelt, in die Abwägung eingestellt und am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gemessen werden (s.o.). Auch die entschädigungsrechtlichen Folgewirkungen müssen dabei Berücksichtigung finden. Auch kleinflächige, einzelfallbezogene

Bebauungspläne sind daher mit einem Ermittlungs- und Abwägungsaufwand verbunden und können erhebliche Entschädigungspflichten auslösen. Daher sollten auch in diesem Fall bereits vor Einleitung der konkreten Planung die Vor- und Nachteile eines Bebauungsplans sorgfältig abgewogen werden und sollte von diesem Instrument nicht vorschnell, sondern erst Gebrauch gemacht werden, wenn ein konkretes Planungserfordernis entsteht und die schlichte Anwendung des § 34 BauGB zur Steuerung der städtebaulichen Situation nicht mehr genügt. Fügt sich ein Bauvorhaben bereits nicht nach § 34 BauGB in die Nachbarschaft der Gartenstadtgrundstücke ein, ist es ohnehin unzulässig; es bedarf insoweit keiner weiteren städtebaulichen Sicherungsmaßnahmen.

*Geiger*

.....  
Dr. Andreas Geiger