

RUDOLF FIETZ

## Landwirtschaftliche Grundstücke in der kommunalen Bauleitplanung

Grund und Boden waren und sind der wohl wichtigste Produktionsfaktor jeglicher landwirtschaftlichen Tätigkeit. Ob Ackerbau oder Tierhaltung, im deutschen Recht definiert sich der landwirtschaftliche Betrieb gerade auch über die flächenbezogene und flächengebundene Bewirtschaftung. So liegt eine landwirtschaftliche Tierhaltung verbunden mit einem bauplanungsrechtlichen Privileg nur vor, wenn für die gehaltenen Tiere das benötigte Futter überwiegend auf den vom Betrieb bewirtschafteten Flächen erzeugt werden kann<sup>1</sup>.

Andererseits stellen gerade die landwirtschaftlich genutzten und daher un bebauten Flächen fast ausnahmslos die Bodenressource für alle flächengebundenen Projekte und Vorhaben dar, angefangen beim Straßen- und Wegebau, Energieleitungsstrassen, Schienen- und Wasserwegebau, Schutzgebietsausweisungen und vieles mehr bis hin zur Baulandbereitstellung im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung für Wohn- Gewerbe- und Industriegebiete. Letzteres soll Gegenstand der folgenden rechtlichen Betrachtung sein, beginnend mit einem kurzen historischen Rückblick in die Zeit des Wiederaufbaus nach dem 2. Weltkrieg bis zu den heutigen, aktuellen Problemen.

In den ersten Jahren nach Kriegsende mussten zwei große Probleme gelöst werden. Zum Einen galt es die verheerenden Kriegsfolgen in den Städten aber auch auf dem Land zu beseitigen. Der zweite Problembereich betraf die Unterbringung und Ansiedlung der Vielzahl von Flüchtlingen und heimatvertriebenen Deutschen. Erschwerend kam hinzu, dass bis zur Gründung der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1949 nur auf die bestehenden, landesrechtlichen

---

<sup>1</sup> So § 201 BauGB vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert 20. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1722).

Vorschriften zurückgegriffen werden konnte, die für die anstehenden Aufgaben jedoch völlig unzureichend waren. In Folge wurden auf Länderebene neben einem Rückgriff auf bereits vorhandene Regelungen verschiedene neue Gesetze erlassen wie z. B. die sog. Trümmergesetze, um zunächst die Grundstücke vom Bauschutt zu räumen. Später folgten in verschiedenen Bundesländern sog. Aufbaugesetze u. a. mit Regelungen zur Bodenordnung, Ortsplanung und auch zum Baurecht, bei denen es vorrangig um den Wiederaufbau der Städte und Gemeinden ging. Nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland ging das neu gebildete Bundesministerium für Wohnungsbau an die Erarbeitung eines bundeseinheitlichen Baurechts. Über das zur Förderung dringlicher Wohnungsbaumaßnahmen beschlossene Erste Wohnungsbaugesetz ersuchte der Deutsche Bundestag bereits 1950 die Bundesregierung um Vorlage eines Gesetzesentwurfs zur "Enteignung von Grundstücken zugunsten des Wohnungsneubaus und für den Wiederaufbau". Auch sollten ggf. unter Änderung grundrechtlicher Bestimmungen Grundstücke schnell, wirksam, endgültig und zu günstigen Preisen enteignet werden können<sup>2</sup>.

So legte das Bundesministerium für Wohnungsbau bereits 1950 den Entwurf eines Baugesetzes für die Bundesrepublik Deutschland vor. Auf Grund von inhaltlichen Divergenzen bis hin zu Kompetenzstreitigkeiten sollte es erst 1960 gelingen, ein einheitliches Bundesbaugesetz auf den Weg zu bringen. Bereits innerhalb dieses Zeitraumes von zehn Jahren wurden verschiedene Anläufe seitens der Legislative unternommen, insbesondere das Enteignungsrecht für Wohnbauflächen zu vereinfachen und auszuweiten, wie auch planungsbedingte Wertsteigerungen z. B. durch eine Wertsteigerungsabgabe abzuschöpfen. Eine dieser Interimslösungen war das am 3.08.1953 verkündete Baulandbeschaffungsgesetz, das unter anderem die Enteignung von Grundstücken für Wohngebäude, zugehöriger Garten- und Wirtschaftsflächen nebst Nebenanlagen sowie für Gemeinbedarfszwecke zum Inhalt hatte. Auch wenn die dazu ergangene höchstrichterliche Rechtsprechung fast ausnahmslos städtische Grundstücke betraf, war die Zielrichtung des Gesetzes durchaus auch auf landwirtschaftlich genutzte Flächen bezogen. Auch wurde durch das Baulandbeschaffungsgesetz die Enteignung zugunsten Privater ermöglicht. Für die zu erfolgende Entschädigung wurde zunächst auf die Wertverhältnisse 1936 Bezug genommen, wobei zwischenzeitliche Wertsteigerungen mit einbezogen wurden. Ein sog. „unverdienter Wertzuwachs“ – also Wertsteigerun-

---

<sup>2</sup> Siehe dazu W. Ernst, W. Zinkahn, W. Bielenberg (Hrsg.), *Kommentar zum BauGB*, Einleitung Rn. 51.

gen, die nicht auf eigenen Leistungen der Grundeigentümer beruhen – durfte nicht in die Bewertung einfließen. Nur für den Fall, dass durch die Enteignung ein landwirtschaftlicher oder gärtnerischer Betrieb gefährdet würde, konnte eine Entschädigung in Ersatzland beantragt werden.

In diesem Zusammenhang ist auch auf ein Rechtsgutachten des Bundesverfassungsgerichts hinzuweisen, in dem 1954 das oberste Gericht dem Bund die Zuständigkeit gerade auch zur Regelung der städtebaulichen Planung, der Baulandumlegung, der Zusammenlegung, des Bodenverkehrs, der Erschließung und Bodenbewertung zuerkannte. In Folge gab es eine Reihe weiterer Überlegungen, Initiativen und Gesetzentwürfe, die sich über das zentrale Thema eines Bundesbaugesetzes hinaus mit den Bereichen Baulandschaffung, Baulandbereitstellung und insbesondere mit Möglichkeit der Abschöpfung des sog. Planungsgewinns befassten. Beispielhaft sei die Initiative einiger Abgeordneten zur Schaffung eines Gesetzes über die Entschädigung für die Enteignung von Grundstücken, die Beschränkung von Grundeigentum und die Entziehung und Beschränkung anderer Rechte aus dem Jahr 1955<sup>3</sup> und der Initiativgesetzentwurf vom Februar 1956, der die Einführung einer Grundrentenabgabe zur Abschöpfung unverdienter Bodenwertsteigerungen zum Inhalt hatte<sup>4</sup>, erwähnt. Parallel zu diesen Initiativen und teilweise diese mit einbeziehend wurde weiter an einem Bundesbaugesetz gearbeitet. Erhebliche Schwierigkeiten bereiteten dabei nicht nur Lösungen des immer noch nicht abgeschlossenen Wiederaufbaus der kriegszerstörten Städte und Gemeinden, zunehmend wurden auch Lösungen zur effizienten Schaffung von Bauland insbesondere für den dringenden Wohnbedarf, zur Mobilisierung bereits baureifer Flächen für die ansiedlungswillige Bevölkerung und die alsbaldige Bebauung bereits beplanter Grundstücke gesucht, die mit dem Eigentumsschutz des Art. 14 GG vereinbar waren.

Dabei führten die Schwierigkeiten einer Flächenbeschaffung für benötigtes Bauland und der dazu notwendigen Infrastrukturmaßnahmen wie auch die Zuführung baureifer Grundstücke an bauwillige Mitbürger nachvollziehbar dazu, dass immer stärker die landwirtschaftlichen Flächen in den Fokus der Politik gerieten.

Und so dauerte es schließlich bis zum 29.06.1960, bis endlich das Bundesbaugesetz verkündet werden konnte<sup>5</sup>. Auch 1960 konnte die Nachfrage nach Bauland trotz der verschiedenen Maßnahmen nicht annähernd befriedigt

---

<sup>3</sup> Bundestags-Drucksache (BT-Drucks) 2/1426.

<sup>4</sup> Siehe BT-Drucks 2/2132.

<sup>5</sup> Siehe BGBl 1960, Teil I, S. 341 ff.

werden<sup>6</sup>. Bauland war nach wie vor extrem knapp. Dies führte wiederum auf Grund der starken Nachfrage zu rapide steigenden Baulandpreisen. Andererseits wurde die Ausweisung neuer Baugebiete seitens der Kommunen nur zurückhaltend und zögerlich angegangen. In einer allgemeinen Schuldzuweisung wurde als Hauptursache in der öffentlichen Meinung ausgemacht, dass vor allem die Zurückbehaltung baureifer Grundstücke durch landwirtschaftliche Grundeigentümer die Ursache für die fehlende Verfügbarkeit baureifer Fläche darstelle.

Mit Inkrafttreten des ersten bundeseinheitlichen Baugesetzes 1960 wurde das oben erwähnte Baulandbeschaffungsgesetz wieder aufgehoben<sup>7</sup>. Insbesondere sah der Gesetzgeber seine mit dem Baulandbeschaffungsgesetz und der dort geregelten Enteignungsmöglichkeit verbundenen Ziele als nicht erreicht an.

Trotz intensiver Diskussionen um verschiedene Modelle einer Abschöpfung von Wertsteigerungen oder eines Wertausgleiches nahm der Gesetzgeber im BBauG davon Abstand. Neben der Aufhebung der bis dahin bestehenden Preisbindung für unbebaute Grundstücke legte der Gesetzgeber im BBauG den Schwerpunkt auf die vor allem in der Hand der Kommunen liegenden planerischen Möglichkeiten. Durch eine frühzeitige und umfassende Bauleitplanung sowie einer schnellen Zuführung bebaubarer Grundstücke an den Markt sollte das bisherige Manko ausgeglichen werden. Gegen das als eine der Hauptursachen ausgemachte „Horten“ baureifer Grundstücke wurde im BBauG die Fälligkeit des Erschließungsbeitrages an die Herstellung der Erschließungsmaßnahme anstatt wie früher erst an die Bebauung des Grundstückes gekoppelt. Weitere wichtige Regelungen im BBauG waren u. a. ein einheitliches Aufstellungsverfahren für Bauleitpläne, bodenverkehrsrechtliche Genehmigung bei Grundstücksteilungen, gesetzliche Vorkaufsrechte der Kommunen in bestimmten Fällen, ein Umlegungsverfahren oder in einfachen Fällen eine Grenzregelung zur Grundstücksneuordnung innerhalb von Bebauungsplänen und ein gegenüber den vorher geführten Diskussionen eher restriktives Enteignungsrecht.

Insgesamt wurde dieses erste bundesrechtliche Baugesetz den Erwartungen nicht gerecht. Gerade für die Sanierung und Entwicklung der Städte bot das BBauG keine vernünftige Handhabe, so dass alsbald Überlegungen getroffen wurden, ein Gesetz zur Sanierung und Stadterneuerung auf den

---

<sup>6</sup> Kommentar Ernst/Zinkan/Bielenberg, *Kommentar zum BauGB*, a.a.O. Einl., Rn. 85.

<sup>7</sup> Nach § 186 Abs. 1 Nr. 20 des BBauG wird das Baulandbeschaffungsgesetz vom 3. August 1953 (BGBl. Teil I, S. 720) aufgehoben.

Weg zu bringen. Bereits 1965 wurde ein erster Entwurf zu einem Städtebauförderungsgesetz von der Bundesregierung vorgelegt, der schließlich nach wiederum einer langen Phase der Diskussion und am Ende mit Zustimmung des Bundesrates am 30.07.1971 verkündet<sup>8</sup> und am 1.08.1971 in Kraft trat. Trotz einer Reihe interessanter Aspekte des StBauFG soll das Augenmerk dieser kleinen Abhandlung wieder auf die Betroffenheit landwirtschaftlicher Flächen durch die kommunale Bauleitplanung gelenkt werden.

Vom Inkrafttreten des BBauG an wurde Kritik an den nicht wirkungsvollen und ungenügenden Mitteln des Gesetzes geübt. Gerade den ländlichen Kommunen wurde darüber hinaus vorgeworfen, dass sie nicht einmal die im BBauG vorgehaltenen Instrumente nutzen würden<sup>9</sup>. Daran änderten auch nachfolgende Novellierungen des BBauG trotz einer Erweiterung des Festsetzungsrahmens in Bebauungsplänen, einer Ausweitung des gesetzlichen Vorkaufsrechtes und anderer Maßnahmen wenig.

Einen gerade für die vielen ländlichen Städte und Gemeinden in Bayern wichtigen Impuls setzte wiederum der Landtagsabgeordnete Alois Glück mit seinem Büchlein „Mehr Bauland ist möglich“<sup>10</sup>. Ende der siebziger Jahre verschärfte sich die Situation auf dem Grundstücksmarkt dramatisch. Einer rasant steigenden Nachfrage stand immer weniger baureifes Land zur Verfügung mit der Folge, dass Grundstückspreise explodierten. Mit Sorge mussten die Kommunalpolitiker erkennen, dass nicht nur im Umland der großen Zentren sondern gerade auch in vom Fremdenverkehr bevorzugten Gemeinden die Grundstückspreise eine Größenordnung erreicht haben, die den Erwerb eines Baugrundstückes für die meisten Einheimischen ausschlossen. Vielerorts wurde von „den neuen Heimatvertriebenen“ gesprochen, da gerade junge, ortsansässige Familien keine Chance hatten, gegenüber wohlbetuchten, häufig aus dem Norden stammenden „Zugereisten“ noch eines der wenigen baureifen Grundstücke zu erwerben. Allerdings warnt Alois Glück zurecht davor, in blinden, planerischen Aktionismus zu verfallen. Er warnt zum Beispiel davor, bestehenden landwirtschaftlichen Betrieben zu nahe zu kommen<sup>11</sup> oder einer verstärkten Planung von Wohnbaugebieten das Argument des Landverbrauches und der Landschaftsökologie entgegenzuhalten<sup>12</sup>. Allen planerischen

---

<sup>8</sup> Siehe BGBl. 1971, Teil I Nr.72, S.1125.

<sup>9</sup> Siehe u. a. A. Glück in: *Das Grundstück der 60 Millionen*, BLV Verlag, München, 1973, S. 192.

<sup>10</sup> Bay. Landeszentrale für politische Bildungsarbeit 1981.

<sup>11</sup> Glück (Fn. 9), S. 12.

<sup>12</sup> Glück (Fn. 9), S. 10 „genauso wichtig sei die Humanökologie“.

und rechtlichen Möglichkeiten stellt Glück eine vernünftige Bodenbevorratungspolitik der Kommunen voran.

Um Bauland zu mobilisieren fordert Glück die Kommunen auf, das bestehende Instrumentarium des BBauG zu nutzen. Gegenüber einer bislang immer noch verhaltenen Heranziehung der Grundstückseigentümer zu Erschließungskosten, fordert er die Kommunen auf, alsbald nach Fertigstellung der Erschließungsanlagen auch den Erschließungsaufwand zu ermitteln und die Erschließungsbeiträge festzusetzen. Diese teilweise durchaus beachtlichen Kosten würden viele Grundstückseigentümer dazu veranlassen, die erschlossenen und baureifen Grundstücke zu verkaufen, um die Beiträge zahlen zu können.

Eine weitere Möglichkeit sei den Kommunen über das Instrument der Umlegung an die Hand gegeben. Verfassungsrechtlich unbedenklich ist, dass die umlegende Kommune den sog. Umlegungsvorteil für sich beanspruchen kann. Während nach höchstrichterlicher Rechtsprechung der sog. Planungsgewinn – das ist der durch den Bebauungsplan bewirkte Wertzuwachs eines Grundstücke – aus Art 14 GG folgend dem Eigentümer zusteht, darf der weitergehend Wertzuwachs durch die mit dem Umlegungsverfahren bezweckte Grundstücksneuordnung von der Kommune abgeschöpft werden. Je nach gewählter Art der Durchführung eines Umlegungsverfahrens sieht das Baurecht vor, dass bei einer Umlegung nach Flächen die umlegende Kommune bis zu 30% der in die Umlegung eingeworfenen Flächen zurückbehalten kann. Davon sind lediglich die zur Erschließung notwendigen Flächen bereitzustellen; die über den Erschließungsflächenanteil hinausgehenden Flächen verbleiben als Eigentumsflächen in der Hand der Kommune und können so dem Grundstücksmarkt zur Verfügung gestellt werden. Wählt eine Kommune ein Umlegungsverfahren nach Werten, kann dieser bei den Kommunen verbleibende Flächenanteil sogar noch größer ausfallen.

Die höchste Aufmerksamkeit erfuhr die Publikation von Alois Glück durch eine Aufzählung unterschiedlicher Planungs- und Baulandmodellen von bayerischen Kommunen. In Folge kam es zu einer Vielzahl teilweise unterschiedlich gestalteter Einheimischen Modelle. Ausgangspunkt der Überlegung war, gerade ortsansässigen Gemeindebürgern Bauland zu erschwinglichen Preisen anbieten zu können. Dabei wurden im Wesentlichen zwei Wege gewählt. Zum einen versuchten die Kommunen alle für eine Wohngebietsausweisung benötigten Grundstücke noch vor Einleitung des Aufstellungsverfahrens käuflich zu erwerben<sup>13</sup>. Dabei wurden in der Regel dort deutlich über

---

<sup>13</sup> So das „Weiheimer Modell“ in Glück (Fn. 9), S. 75 f.

dem innerlandwirtschaftlichen Verkehrswert liegende Preise angeboten, wo die Grundstücke noch planungsunberührt rein landwirtschaftlich genutzt wurden. War ein Grundstückseigentümer nicht verkaufsbereit, wurde entweder seine Fläche aus der Planung ausgenommen, oder insbesondere bei mehreren sich verweigernden Eigentümern wurde die Planung an dieser Stelle fallengelassen. Konnte die Kommune die Flächen für das geplante Gebiet erwerben, wurde erst dann ein entsprechender Bebauungsplan aufgestellt. Mit diesem Modell war es den Kommunen möglich, am Ende der Planung baureife Flächen zu noch vertretbaren Preisen zur Verfügung zu stellen. Parallel zur Planung stellten die Kommunen einen Punktekatalog auf, wer als Interessent an einer Baufläche zum Zuge kommen sollte. Berücksichtigt wurden u. a. Familienstand, Ortsansässigkeit, aber auch die finanzielle und tatsächliche Möglichkeit, alsbald die Baufläche zu bebauen. Auf Grund der häufig weit unter dem normalen Verkehrswert liegenden Kaufpreise wurde in den allermeisten Fällen eine Verpflichtung vertraglich festgehalten, das von der Kommune im Rahmen eines derartigen Modells erworbene und bebaute Grundstück auch über einen bestimmten Zeitraum selbst zu nutzen und nicht anderweitig weiter zu veräußern. In manchen Einheimischen-Verträgen wurden Zeiträume bis 25 Jahre festgelegt, innerhalb derer ein Verkauf ausgeschlossen war.

Eine andere Variante eines Einheimischen-Modells war, nicht frühzeitig in einen Grunderwerb durch die planende Kommune zu gehen, sondern die mitwirkungsbereiten Grundeigentümer vertraglich zu verpflichten, ihre überplanten und baureifen Grundstücke nur an bestimmte Personengruppen zu bestimmten, festgelegten Grundstückspreisen zu verkaufen. Dies wurde durch ein Ankaufs- oder Vorkaufsrecht zu vorher festgelegten Preisen zugunsten der Kommune abgesichert<sup>14</sup>.

Wie bereits kurz angeführt, entstand gerade in den achtziger Jahren eine Vielzahl kommunaler Modelle zur Sicherung preisgünstigen Baulandes für ortsansässige Bürger. Auch sollte nicht unerwähnt bleiben, dass diese Vorgehensweise so manchem Landwirt zu Gute kam, der ohne eigenes Bauland über das gemeindliche Einheimischen-Modell in die Lage versetzt wurde, die Hofübergabe an den Nachfolger vernünftig zu gestalten, als er für den oder die weichenden Erben zu erschwinglichen Preisen Baugrundstücke bereitstellen konnte.

Neben den vielen positiven Aspekten wurden aber auch kritische Stimmen laut. Gerade die Baujuristen an den Landratsämtern und Regierungen

---

<sup>14</sup> Siehe dazu als Beispiel Mustervertrag des Landratsamt LRA Traunstein in Glück (Fn. 9), S. 81 ff.

verfolgten teilweise mit Sorge, dass so manche Kommune ihre Ortsplanung nur noch über Baulandmodelle betrieb und damit keine neuen Bauflächen für Erwerber außerhalb des begünstigten Personenkreises zur Verfügung stellte. Erstaunlich ist, dass diese nicht nur in Deutschland und bevorzugt in Bayern sondern auch in anderen Mitgliedstaaten gebräuchliche Vorgehensweise, den Zuzug fremder Interessenten zu bremsen, erst sehr spät den Europäischen Gerichtshof beschäftigte. In seiner Entscheidung aus 2013<sup>15</sup> wurden zwar derartige Modelle nicht grundsätzlich für unzulässig erklärt, sie müssten aber auf angemessenen Kriterien beruhen. Die Ortsansässigkeit allein dürfe nach dem EuGH nicht zu einer Bevorzugung führen, vielmehr müssen die finanziellen und familiären Verhältnisse der Interessenten für Baugrundstücke angemessen einfließen<sup>16</sup>.

Neben diesen speziellen Einheimischen Modellen wurde in der Folgezeit auch eine Fülle von sog. Baulandmodellen entwickelt. Allen Modellen war gemeinsam, dass die Kommunen nur noch in die Planung eintraten, wenn die Zustimmung der betroffenen Grundstückseigentümer vorlag. Als Beispiel sah ein derartiges Baulandmodell vor, dass bezogen auf das zur Überplanung anstehende Gebiet die betroffenen Grundstückseigentümer ein Drittel der Fläche unentgeltlich an die Kommune für den sozialen Wohnungsbau abtreten, ein weiteres Drittel des Gebietes zu einem vorher festgelegten Kaufpreis an die Kommune für ein Einheimischen-Modell verkaufen müssen, Lediglich das restliche Drittel verblieb den Eigentümern zur freien Verfügung. Für die dazu notwendige Neuordnung der Bauparzellen wurde ein Umlegungsverfahren durchgeführt.

Mit der Baurechtsnovelle 1987 wurden das BBauG und das Städtebauförderungsgesetz zusammengefasst im neuen BauGB<sup>17</sup>. Weitere Änderungen betrafen auch das Bauleitplanverfahren und das gesetzliche Vorkaufsrecht. Dennoch sah sich der Gesetzgeber bereits wenige Jahre später in der Verpflichtung, auf eine abermalige Verschärfung der Situation auf dem Wohnungs- und Baulandmarkt zu reagieren. Es fehlte gerade in den Städten an bezahlbarem Mietwohnraum, während auch in ländlichen, aber bevorzugten Regionen die Preise für Wohnbauland einen erneuten Höhepunkt erreichten. Die Reaktion des Gesetzgebers war zunächst das am 1.06.1990 in Kraft getretene und auf 5 Jahre befristete Wohnungsbau-Erleichterungsgesetz. Um den

---

<sup>15</sup> EuGH 08.05.2013, C-197/11, C-203/11.

<sup>16</sup> Siehe Mitteilung 590/2013 vom 22.07.2013 des Städte- und Gemeindebundes Bundesland Nordrhein-Westfalen NRW.

<sup>17</sup> Veröffentlicht im BGBl. 1986, Teil I, S. 2253 ff., in Kraft getreten zum 1.07.1987.



dringenden Wohnbedarf der Bevölkerung zu decken, wurde u. a. das Aufstellungsverfahren in der Bauleitplanung gestrafft durch die Möglichkeit der Verkürzung von Auslegungsfristen und eine Befristung für die Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange. Weiterhin wurde abermals das gesetzliche Vorkaufsrecht um Ausübungsfälle erweitert und zusätzlich die Möglichkeit geschaffen, das Vorkaufsrecht limitiert, also in Höhe des Verkehrswertes auszuüben.

Doch bereits mit dem am 1.05.1993 in Kraft getretenen „Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz“ wurden insbesondere für den Bereich der Bauleitplanung neue Akzente gesetzt. Der bis dahin nur in den neuen Ländern geltende Städtebauliche Vertrag wie auch der Vorhaben- und Erschließungsvertrag wurden nunmehr allgemein geltendes Bundesrecht und mit dem am 1.01.1998 in Kraft getretenen „Bau- und Raumordnungsgesetz 1998“ als dauerhaftes Recht in das BauGB selbst übernommen<sup>18</sup>. Gerade der städtebauliche Vertrag versetzte die Kommunen in die Lage, sämtliche mit der Ausweisung von Bauland verbundenen Lasten und insbesondere Kosten elegant auf Grundeigentümer und Investoren abzuwälzen. Daneben wurden weiterhin die verschiedensten Baulandmodelle umgesetzt. Grundstückseigentümer, die sich weigerten, an dem von der Kommune vorgegebenen Prozedere mitzumachen, wurden in aller Regel mit ihren Flächen aus der Planung genommen. Bemerkenswert ist, dass diese Vorgehen vieler Kommunen kaum einer gerichtlichen Überprüfung zugeführt wurde. Lediglich ein vor dem VGH Mannheim ausgetragener Rechtsstreit wurde schließlich dem BVerwG vorgelegt. Diese entschied mit Beschluss vom 20.11.1995<sup>19</sup>, dass bei Auseisung eines Wohngebietes auf einer bisher landwirtschaftlich genutzten Fläche im Außenbereich ein inmitten des Wohngebietes liegender kleiner Bereich von ca. 3500 m<sup>2</sup> nicht allein deshalb unbeplant gelassen werden darf, weil der Eigentümer nicht zum Verkauf an die Gemeinde bereit ist. Ein derartiges als Strafsanktion zu verstehende Herausnehmen aus der Planung verstößt gegen den planungsrechtlichen Grundsatz einer städtebaulich sinnvollen Planung. Anders liegen die Dinge, wenn größere Flächen nicht in eine Ortsplanung mit einbezogen werden<sup>20</sup>.

Mit dem „Bau- und Raumordnungsgesetz 1998“ wurden die städtebaulichen Verträge und der Vorhaben- und Erschließungsplan nunmehr als vorha-

---

<sup>18</sup> Siehe dazu die §§ 11 und 12 BauGB.

<sup>19</sup> Bundesverwaltungsgericht in Leipzig (BVerwG) 20.11.95 – 4 NB 23/94, „Agrarrecht“ 1996, 164 f.

<sup>20</sup> Siehe BVerwG vom 10.10.2013 – 4 BN 26/13 – Juris.

benbezogener Bebauungsplan in das Dauerrecht des BauGB übernommen. Für die landwirtschaftlichen Betriebe erheblich bedeutsamer war jedoch die nunmehr feste Implementierung einer naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung in § 1a BauGB. Danach sind die Vermeidung und der Ausgleich voraussichtlich erheblicher Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes sowie der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts entsprechend der Eingriffsregelung nach dem Bundesnaturschutzgesetz in der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB zu berücksichtigen. Auch wenn die Vorschrift des § 1a BauGB diese Kompensation möglicher Eingriffswirkungen nur in besonderer Weise der planerischen Abwägung anheimstellt, sehen die meisten Kommunen diese Kompensation als unabdingbare Verpflichtung. In der Mehrzahl der Fälle bedeutet dies die planerische Bereitstellung von Kompensationsflächen und damit einen weiteren Flächenverlust für die örtliche Landwirtschaft.

Weitere auch die Bauleitplanung betreffende Novellierungen waren jedoch in Bezug auf landwirtschaftliche Flächen ohne nennenswerte Auswirkungen. Insbesondere das Gebot in § 1 Abs.5 Satz 3 BauGB, dass die städtebauliche Entwicklung vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung zu erfolgen habe, brachte keine nennenswerte Trendwende für landwirtschaftlich genutzte Flächen. Nach wie vor werden Baugebiete überwiegend auf landwirtschaftlichem Nutzgrund geplant und entwickelt, da dieser sich bis heute auf keinerlei planungsrechtlichen Schutz zum Beispiel in Form von Vorrang- oder Vorbehaltsgebieten in den jeweiligen Landesentwicklungsplänen oder Landesplanungsgesetzen berufen kann.

## Fazit

Trotz des Bündnis zum Flächensparen in Bayern, dem sich 2013 immerhin 52 Institutionen, Verbände und Unternehmen angeschlossen haben, geht der Verbrauch an landwirtschaftlicher Fläche fast ungebrochen weiter. So wurden 2014 in Bayern täglich 10,8 Hektar Freiflächen in Siedlungs- und Verkehrsflächen umgewandelt. In einem internetbasierten Flächenverbrauchs-Bericht<sup>21</sup> an den Bay. Landtag stellt das Bay. Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz fest, dass die Gründe für den nach wie vor zu hohen Flächenverbrauch in der konjunkturell bedingten regen Bautätigkeit, dem Bevölkerungswachstum in den Ballungsräumen, der Zunahme der individuellen

---

<sup>21</sup> Flächenverbrauchs-Bericht 2015 (Stand 31.12.2014) im Auftrag des BayLT Landtags-Drucksache (LT-Drs. 16/10486).

Wohnflächen, dem Ausbau der Verkehrsinfrastruktur sowie der interkommunalen Konkurrenz um Einwohner und Gewerbe liegen. Bei näherer Betrachtung lassen diese vom StMUV angeführten Gründe auf absehbare Zeit kaum erwarten, dass eine merkliche Reduzierung der Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Grundstücke realisierbar erscheint.

## **AGRICULTURAL LAND IN LOCAL SPATIAL PLANNING**

### **S u m m a r y**

Land-use conflicts are regularly borne by the agricultural areas. The marginalisation of agriculture initially followed the historical need for more living space, which is reflected in the urban planning regulations of the Federal Building Act and its successor regulations. The pressure on the agricultural land grew in the 1980s, when various instruments were developed. In recent years attempts have been made to reduce the pressure on agricultural land and to protect it.

## **I FONDI AGRICOLI NEL PIANO REGOLATORE COMUNALE**

### **R i a s s u n t o**

I conflitti riguardanti l'utilizzo dei fondi sorgono con regolarità sui terreni agricoli. La marginalizzazione dell'agricoltura risultava in passato dalla necessità di creare uno spazio di vita più ampio, il che è stato riflesso nelle disposizioni relative al piano regolatore incluse nella Legge Federale per la costruzione e nelle successive regolazioni. L'espansione verso i terreni agricoli è aumentata negli anni ottanta del XX secolo ed ha portato alla costruzione di una serie di strumenti giuridici. Negli ultimi anni sono stati intrapresi diversi tentativi volti a contenere l'espansione e a dare una maggiore protezione ai terreni.