

## **L e i t s ä t z e**

**zum Beschluss des Ersten Senats vom 16. Dezember 2014**

**- 1 BvR 2142/11 -**

- 1. Eine Behörde kann sich in fachgerichtlichen Verfahren, an denen sie nach dem maßgeblichen Verfahrensrecht anstelle ihres Rechtsträgers beteiligt ist, auf die justiziellen Gewährleistungen aus Art. 101 Abs. 1 Satz 2 und Art. 103 Abs. 1 GG berufen und deren Verletzung im Wege der Verfassungsbeschwerde geltend machen.**
- 2. Ein Fachgericht, das entgegen Art. 100 Abs. 1 GG die Vorlage zur Normenkontrolle an das Bundesverfassungsgericht unterlässt, weil es in nicht vertretbarer Weise die Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung des betreffenden Gesetzes annimmt, verletzt die Garantie des gesetzlichen Richters (Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG).**



**IM NAMEN DES VOLKES**

**In dem Verfahren  
über  
die Verfassungsbeschwerde**

der S... - Enteignungsbehörde -

gegen das Urteil des Bundesgerichtshofs

vom 7. Juli 2011 - III ZR 156/10 -

hat das Bundesverfassungsgericht - Erster Senat -  
unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Vizepräsident Kirchhof,

Gaier,

Eichberger,

Schluckebier,

Masing,

Paulus,

Baer,

Britz

am 16. Dezember 2014 beschlossen:

- 1. Das Urteil des Bundesgerichtshofs vom 7. Juli 2011 - III ZR 156/10 - verletzt die Beschwerdeführerin in ihrem Recht auf den gesetzlichen Richter aus Artikel 101 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes. Es wird aufgehoben. Das Verfahren wird an den Bundesgerichtshof zurückverwiesen.**
- 2. Die Bundesrepublik Deutschland hat der Beschwerdeführerin ihre notwendigen Auslagen zu erstatten.**

## Gründe:

### A.

Die Verfassungsbeschwerde betrifft eine Entscheidung auf dem Gebiet des Planungsschadensrechts, mit der der Bundesgerichtshof seine Rechtsprechung zur „isolierten“ eigentumsverdrängenden Planung fortentwickelt hat. Die Beteiligten des Ausgangsverfahrens streiten über die Höhe der Entschädigung für den Verlust des Eigentums an einem Grundstück in B, nachdem aufgrund sanierungsrechtlicher Vorgaben eine Bebauung des Grundstücks nicht genehmigt und im Anschluss daran auf Antrag der Eigentümer die Übernahme des Grundstücks durch die Gemeinde erfolgt war.

1

### I.

1. Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen sind Maßnahmen, durch die ein Gebiet zur Behebung städtebaulicher Missstände wesentlich verbessert oder umgestaltet wird (§ 136 Abs. 2 Satz 2 Baugesetzbuch <BauGB>). Soweit ihre einheitliche Vorbereitung und zügige Durchführung im öffentlichen Interesse liegen, werden sie nach den Vorschriften des Ersten Teils des Zweiten Kapitels des Baugesetzbuchs durchgeführt (§ 136 Abs. 1 BauGB).

2

Danach kann die Gemeinde ein Gebiet, in dem eine städtebauliche Sanierungsmaßnahme durchgeführt werden soll, durch eine Sanierungssatzung förmlich als Sanierungsgebiet festlegen (§ 142 BauGB). In einem solchen förmlich festgelegten Sanierungsgebiet bedürfen insbesondere Vorhaben, die die Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung von baulichen Anlagen zum Inhalt haben (§ 144 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 14 Abs. 1 Nr. 1 und § 29 Abs. 1 BauGB), der Genehmigung der Gemeinde. Die Genehmigung darf nur versagt werden, wenn Grund zur Annahme besteht, dass das Vorhaben die Durchführung der Sanierung unmöglich machen, wesentlich erschweren oder den Zielen und Zwecken der Sanierung zuwiderlaufen würde (vgl. § 145 Abs. 2 BauGB).

3

Wird die Genehmigung versagt, kann der Eigentümer von der Gemeinde die Übernahme des Grundstücks verlangen, wenn und soweit es ihm mit Rücksicht auf die Durchführung der Sanierung wirtschaftlich nicht mehr zuzumuten ist, das Grundstück zu behalten oder es in der bisherigen oder einer anderen zulässigen Art zu nutzen (§ 145 Abs. 5 Satz 1 BauGB). Kommt eine Einigung über die Übernahme nicht zustande, kann der Eigentümer die Entziehung des Eigentums an dem Grundstück verlangen (§ 145 Abs. 5 Satz 3 BauGB). Nach § 145 Abs. 5 Satz 4 und 5 BauGB sind für die Entziehung des Eigentums die Vorschriften des Fünften Teils des Ersten Kapitels des Baugesetzbuchs (§§ 85 bis 122 BauGB), § 43 Abs. 1, 4 und 5 sowie § 44 Abs. 3 und 4 BauGB entsprechend anzuwenden.

4

Nach § 145 Abs. 5 Satz 4 in Verbindung mit § 104 Abs. 1 BauGB wird die Entziehung des Eigentums von der höheren Verwaltungsbehörde (Enteignungsbehörde) durchgeführt. Einigen sich die Beteiligten zwar hinsichtlich der Übernahme des Ei-

5

gentums an dem betreffenden Grundstück, nicht jedoch über die Höhe der Entschädigung, so steht die Beurkundung dieser Teileinigung (§ 145 Abs. 5 Satz 4 i.V.m. § 111 Satz 1 und § 110 Abs. 2 Satz 1 BauGB) einem nicht mehr anfechtbaren Enteignungsbeschluss gleich (§ 145 Abs. 5 Satz 4 i.V.m. § 111 Satz 1 und § 110 Abs. 3 Satz 1 BauGB). Die Enteignungsbehörde entscheidet dann nur noch über die Höhe der Entschädigung (§ 145 Abs. 5 Satz 4 i.V.m. § 112 Abs. 1 und § 113 Abs. 3 BauGB).

2. Die Entschädigung, die nach § 145 Abs. 5 Satz 4 in Verbindung mit § 93 Abs. 1 BauGB für die Entziehung des Eigentums zu leisten ist, bemisst sich nach dem Verkehrswert (§ 194 BauGB) des betroffenen Grundstücks (§ 145 Abs. 5 Satz 4 i.V.m. § 95 Abs. 1 Satz 1 BauGB). Für diesen ist der Zustand des Grundstücks in dem Zeitpunkt maßgebend, in dem die Enteignungsbehörde über den Antrag auf Entziehung des Eigentums entscheidet (§ 145 Abs. 5 Satz 4 i.V.m. § 93 Abs. 4 Satz 1 BauGB).

a) Bei der Festsetzung der Entschädigung bleiben nach § 145 Abs. 5 Satz 4 in Verbindung mit § 95 Abs. 2 Nr. 7 BauGB bestimmte Bodenwerte unberücksichtigt. Diese sogenannte Reduktionsklausel koordiniert die Bemessung der Entschädigung in Enteignungsfällen mit dem Umfang der Entschädigung für planungsbedingte Vermögensnachteile und verweist ihrerseits auf Reduktions- und Harmonisierungsklauseln des Planungsschadensrechts.

§ 95 BauGB lautet auszugsweise:

#### § 95

Entschädigung für den Rechtsverlust

(1) ...

(2) Bei der Festsetzung der Entschädigung bleiben unberücksichtigt

1. bis 6. ...

7. Bodenwerte, die nicht zu berücksichtigen wären, wenn der Eigentümer eine Entschädigung in den Fällen der §§ 40 bis 42 geltend machen würde.

Nach dem hiernach in Bezug genommenen § 42 BauGB können Eigentümer eine angemessene Entschädigung in Geld verlangen, wenn die zulässige Nutzung eines Grundstücks aufgehoben oder geändert wird und dadurch eine nicht nur unwesentliche Wertminderung des Grundstücks eintritt. Die bisherige, insbesondere bauliche, Nutzung ist zulässig, wenn auf ihre Ausübung oder Verwirklichung nach einem der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeitstatbestände - etwa nach § 34 BauGB für die Zulässigkeit von Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile - ein Anspruch besteht.

§ 42 BauGB lautet auszugsweise:

## § 42

### Entschädigung bei Änderung oder Aufhebung einer zulässigen Nutzung

(1) ...

(2) Wird die zulässige Nutzung eines Grundstücks innerhalb einer Frist von sieben Jahren ab Zulässigkeit aufgehoben oder geändert, bemisst sich die Entschädigung nach dem Unterschied zwischen dem Wert des Grundstücks auf Grund der zulässigen Nutzung und seinem Wert, der sich infolge der Aufhebung oder Änderung ergibt.

(3) <sup>1</sup>Wird die zulässige Nutzung eines Grundstücks nach Ablauf der in Absatz 2 bezeichneten Frist aufgehoben oder geändert, kann der Eigentümer nur eine Entschädigung für Eingriffe in die ausgeübte Nutzung verlangen, insbesondere wenn infolge der Aufhebung oder Änderung der zulässigen Nutzung die Ausübung der verwirklichten Nutzung oder die sonstigen Möglichkeiten der wirtschaftlichen Verwertung des Grundstücks, die sich aus der verwirklichten Nutzung ergeben, unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert werden. <sup>2</sup>...

(4) ...

Liegen die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 40 BauGB oder des § 41 Abs. 1 BauGB vor, so erfolgt die Entschädigung zwar grundsätzlich nur nach diesen Bestimmungen (§ 43 Abs. 3 Satz 1 BauGB), § 43 Abs. 3 Satz 2 BauGB verweist aber auf § 42 BauGB und harmonisiert so die Bemessung der Entschädigung für alle Tatbestände des Planungsschadensrechts.

11

Die Vorschrift lautet auszugsweise:

12

## § 43

### Entschädigung und Verfahren

(1) ...

(2) ...

(3) <sup>1</sup>Liegen die Voraussetzungen der §§ 40 und 41 Abs. 1 vor, ist eine Entschädigung nur nach diesen Vorschriften zu gewähren. <sup>2</sup>In den Fällen der §§ 40 und 41 sind solche Wertminderungen nicht zu berücksichtigen, die bei Anwendung des § 42 nicht zu entschädigen wären.

Die Bemessung der Entschädigung ist damit nach Maßgabe einer Sieben-Jahres-Frist abhängig vom Zeitpunkt der Aufhebung oder Änderung der zulässigen Nutzung des Grundstücks.

13

b) Die heute in § 42 BauGB getroffene Bestimmung geht zurück auf die Neufassung der Vorgängerregelung in § 44 des Bundesbaugesetzes (BBauG), die durch das Gesetz zur Änderung des Bundesbaugesetzes vom 18. August 1976 (BGBl I S. 2221) erfolgt ist. In der Begründung des zugrunde liegenden Gesetzentwurfs der Bundesregierung wird darauf hingewiesen, dass das 1960 verabschiedete Bundesbaugesetz den Anforderungen an eine zeitgemäße Entwicklung von Städten und Gemeinden nicht mehr gerecht werde (BTDrucks 7/2496, S. 1). Speziell zu den Regeln für die Entschädigung bei Planungsschäden (§§ 40 bis 44 BBauG) wird bemängelt, dass die damals geltende unbeschränkte Plangewährleistung zur Erstarrung der Planung führe. Dass Planungsschäden uneingeschränkt entschädigt würden, Planungsgewinne aber den Eigentümern weitgehend verblieben, habe zur Folge, dass „- allgemein gesprochen - die Gewinne ‚privatisiert‘, die Verluste aber ‚sozialisiert‘“ würden (BTDrucks 7/2496, S. 29). An der bis dahin fehlenden Befristung für die Entschädigung von Planungsschäden setzt der Entwurf zur Neufassung des § 44 BBauG an. Nach der Entwurfsbegründung sollen zwar die rechtmäßig ausgeübte Nutzung und die sich aus ihr ergebenden wirtschaftlichen Verwertungsmöglichkeiten weiterhin auch im Planungsschadensrecht geschützt sein. Nach Ablauf einer bestimmten - in der Fassung des Regierungsentwurfs vierjährigen - Frist stelle sich aber die eröffnete Möglichkeit der Nutzung im enteignungsrechtlichen Sinne nachträglich als eine nicht ausgenutzte Chance dar, die als solche nicht (mehr) zu entschädigen sei (BTDrucks 7/2496, S. 56).

Dem im Regierungsentwurf enthaltenen Ausschluss eines unbefristeten entschädigungsrechtlichen Schutzes in Fällen, in denen der Eigentümer von der städtebaulichen Nutzbarkeit keinen Gebrauch gemacht habe, stimmte der anschließend mit dem Entwurf befasste Ausschuss des Deutschen Bundestages für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau grundsätzlich zu. Allerdings wurde die Frist, innerhalb derer das Vertrauen auf die Bestandskraft eines Bebauungsplans unbedingt geschützt ist, auf Vorschlag des Ausschusses (vgl. Bericht und Antrag des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, BTDrucks 7/4793, S. 39) auf sieben Jahre verlängert.

3. Mit Blick auf die für das Planungsschadensrecht neu eingeführte Befristung entwickelte der Bundesgerichtshof seine Rechtsprechung zur „isolierten“ eigentumsverdrängenden Planung.

In einer ersten Entscheidung gelangte der Bundesgerichtshof im Jahr 1992 zu der Auffassung, dass einem Bebauungsplan eigentumsverdrängende Wirkung zukomme, wenn eine Gemeinde mit einer planungsrechtlichen Festsetzung „vorrangig fremdnützige Ziele“ nach Maßgabe des § 40 Abs. 1 Satz 1 BauGB verfolge, indem sie etwa Flächen für den Gemeinbedarf, Verkehrsflächen, Grünflächen oder von der Bebauung freizuhaltende Flächen ausweise. Solche Festsetzungen würden die Privatnützigkeit des Eigentums im Wesentlichen aufheben (BGHZ 118, 11 <21>).

Diesen Ansatz führte der Bundesgerichtshof in drei weiteren Entscheidungen als

Fälle einer „isolierten“ eigentumsverdrängenden Planung fort. In diesen Konstellationen sei es notwendig, durch verfassungskonforme Auslegung von § 42 Abs. 3, § 43 Abs. 3 Satz 2 und § 95 Abs. 2 Nr. 7 BauGB (BGHZ 141, 319 sowie Urteil vom 11. Juli 2002 - III ZR 160/01 -, juris) wie auch von § 246a Abs. 1 Nr. 9 Satz 2 BauGB in der bis zum 31. Dezember 1997 geltenden Fassung (Urteil vom 19. Juli 2007 - III ZR 305/06 -, juris) eine Einschränkung des Anwendungsbereichs der dort geregelten Entschädigungsreduktionen herbeizuführen.

Die den Urteilen zugrunde liegenden Sachverhalte weisen wesentliche Gemeinsamkeiten auf. So war die auf den jeweils betroffenen Grundstücken vorhandene Bebauung im Zweiten Weltkrieg zerstört worden. Nach Kriegsende blieben die Grundstücke zunächst innerstädtisches Bauland, wurden jedoch nicht wiederbebaut. Im Anschluss an die Einführung der planungsschadensrechtlichen Reduktionsregeln und nach mehr als sieben Jahren wurde jeweils durch Bebauungsplan eine dem Gemeinwohl dienende Nutzung - etwa als Kindertagesstätte oder öffentlicher Spielplatz - nur einzelner Grundstücke festgesetzt. Damit wurde aus Sicht des Bundesgerichtshofs eine Sonderbelastung für die Eigentümer geschaffen. In allen Fällen kam es zum Streit über die Höhe der geschuldeten Entschädigung.

19

Der Bundesgerichtshof vertrat hierzu stets die Auffassung, dass sich die Entschädigung ungeachtet des Ablaufs der Sieben-Jahres-Frist des § 42 Abs. 2 und 3 BauGB nach der vormaligen Nutzbarkeit der betroffenen Grundstücke, welche für die übrigen Grundstücke im Plangebiet erhalten geblieben sei, zu bemessen habe. Die (Wert-)Garantie des Eigentums und der in Art. 14 Abs. 1 und 3 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG verankerte Grundsatz der Lastengleichheit verböten es, einzelne Eigentümer, die in einem Plangebiet von eigentumsverdrängenden Festsetzungen betroffen seien, im Falle der Enteignung mit einem Sonderopfer und im Verhältnis zu den übrigen Planbetroffenen ungleich und unzumutbar zu belasten. In solchen Fällen einer „isolierten“ eigentumsverdrängenden Planung, die nicht von einer gleichzeitigen allgemeinen Nutzungsbeschränkung im Planungsgebiet begleitet werde, müsse die Enteignungsentschädigung daher zwangsläufig nach derjenigen Grundstücksqualität (Nutzbarkeit) bemessen werden, welche das enteignete Grundstück vor der es herabzonenden Ausweisung im Bebauungsplan besessen habe und die übrigen Grundstücke im Plangebiet weiterhin besäßen.

20

## II.

1. Gegenstand des Ausgangsverfahrens ist die Höhe der Enteignungsentschädigung für den Verlust des Eigentums an einem 567 m<sup>2</sup> großen Grundstück im Ortsteil P.

21

a) Die nähere Umgebung des zentral gelegenen Grundstücks wird durch fünfgeschossige Wohnbebauung in geschlossener Bauweise geprägt. Die ursprünglich auch auf dem betroffenen Grundstück vorhandene Bebauung mit einem Mietwohnhaus wurde im Zweiten Weltkrieg zerstört. Von 1955 bis 1957 diente das Grundstück als Holz- und Kohlenlagerplatz; anschließend wurde es als Garagenhof benutzt. Zum

22

Zeitpunkt des Beitritts der Deutschen Demokratischen Republik zur Bundesrepublik Deutschland stand das Grundstück unter Verwaltung eines Volkseigenen Betriebs.	
Auf dem Grundstück und einem angrenzenden, damals ebenfalls als Garagenhof benutzten Nachbargrundstück befindet sich bis heute keine Wohnbebauung. Beide sind die einzigen unbebauten Grundstücke des Straßenblocks.	23
Am 21. September 1993 erließ der Senat von B. die Neunte Verordnung über die förmliche Festlegung von Sanierungsgebieten (GVBl S. 403), die auch ein größeres Gebiet im Ortsteil P. einschließlich des hier betroffenen Grundstücks erfasst. In der Begründung zu dieser Verordnung ist für den hier maßgeblichen Bereich ausgeführt (Der S. von B., BauWohn IV C 2-1, Umdruck S. 53):	24
<p>„Zur Sicherung der Wohnqualität sind alle Möglichkeiten auszuschöpfen, um die mangelhafte Grün- und Freifächensituation quantitativ und qualitativ zu verbessern. Dies umfasst im einzelnen folgende Maßnahmen:</p> <p>- Zur Sicherung der Grünflächenversorgung müssen unbebaute Grundstücke für öffentliche Freiflächen gesichert werden, wobei dadurch nur das Freiflächendefizit verringert werden kann. ...“</p>	
Im beigegeführten Rahmenplan ist das Grundstück als „öffentliche Grünfläche/Bestand mit Aufwertungsbedarf“ eingezeichnet.	25
b) Am 8. März 1999 wurde das Eigentum an dem Grundstück an eine Erbengemeinschaft, bestehend aus den Beteiligten zu 1) bis 6) des Ausgangsverfahrens (im Folgenden: die Beteiligten zu 1 bis 6), nach dem Vermögensgesetz zurückübertragen. Sie beantragten eine sanierungsrechtliche Genehmigung zur Bebauung entsprechend den Nutzungsmaßnahmen der Umgebungsbebauung.	26
Der Antrag wurde mit Bescheid vom 26. August 2004 abgelehnt. Wegen der Unterversorgung des Gebietes mit Freiflächen kämen nur noch vorhandene Baulücken als letzte Flächenreserven in Betracht. Vergleichbare Grundstücke könnten nicht herangezogen werden, weil diese ebenfalls für den Abbau von Defiziten in der Freiflächenversorgung und Ähnliches benötigt würden.	27
Am 22. November 2004 beantragten die Beteiligten zu 1) bis 6) die Übernahme des Grundstücks durch die Gemeinde nach § 145 Abs. 5 BauGB. Ein daraufhin erstelltes Verkehrswertgutachten des Gutachterausschusses für Grundstückswerte kam zu dem Ergebnis, dass der Verkehrswert auf der Basis der zum Stichtag 29. November 1990 tatsächlich ausgeübten Nutzung 105.500 € betrage, während er sich auf der Basis der zu diesem Stichtag planungsrechtlich zulässigen Nutzung auf 225.000 € belaufe.	28
Nachdem die Eigentümer mit der Enteignungsbehörde und nunmehrigen Beschwerdeführerin im Zuge des Übernahmeverfahrens eine Teileinigung (§§ 111, 110 Abs. 2 und 3 BauGB) hinsichtlich des Eigentumsübergangs an dem Grundstück ge-	29

gen eine Entschädigung von mindestens 105.500 € vereinbart hatten, stellte die Beschwerdeführerin durch nachfolgenden Beschluss die Entschädigung für den eingetretenen Rechtsverlust in Höhe lediglich dieses Betrages fest. Sie legte dabei die tatsächliche Nutzung des Grundstücks zugrunde. Nach § 95 Abs. 2 Nr. 7 BauGB hätten bei der Feststellung der Entschädigung Bodenwerte unberücksichtigt zu bleiben, die nicht zu berücksichtigen seien, wenn der Eigentümer eine Entschädigung in den Fällen der §§ 40 bis 42 BauGB geltend gemacht hätte. Diese Reduktions- beziehungsweise Harmonisierungsklausel sei hier auf der Grundlage des § 246a Abs. 1 Nr. 9 BauGB a.F. anzuwenden. Für ein Sonderopfer sei nichts ersichtlich.

Gegen diesen Beschluss stellten die Beteiligten zu 1) bis 6) Antrag auf gerichtliche Entscheidung. Die Bemessung der Entschädigung habe nicht auf Grundlage der tatsächlichen Nutzung, sondern auf Grundlage der planungsrechtlich zulässigen Nutzung zu erfolgen. § 246a BauGB a.F. sei nicht anwendbar. Ein Abstellen auf die tatsächliche Nutzung sei im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Garantie des Eigentums nicht hinzunehmen; ihnen sei vielmehr ein Sonderopfer abverlangt worden. Da der Verkehrswert auf Basis der planungsrechtlich zulässigen Nutzung 225.000 € betrage, stehe ihnen noch die Differenz zu den bereits aufgrund der Teileinigung gezahlten 105.500 € zu.

30

2. Das Landgericht hat dem Antrag stattgegeben und die Entschädigung auf insgesamt 225.000 € festgesetzt. Es hat sich hierbei auf die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs bezogen und eine verfassungskonforme einschränkende Auslegung von § 42 Abs. 3, § 43 Abs. 3 Satz 2, § 95 Abs. 2 Nr. 7 BauGB befürwortet. Es liege eine „isolierte“ eigentumsverdrängende Planung vor, die zu einem Sonderopfer der Grundstückseigentümer führe. Die vom Bundesgerichtshof dazu entwickelten Grundsätze seien ohne Weiteres auf die vorliegend nach sanierungsrechtlichen Maßnahmen erfolgte Übernahme des Eigentums anzuwenden; denn § 145 Abs. 5 Satz 4 BauGB verweise auf sämtliche Vorschriften des Fünften Teils des Baugesetzbuchs. Die Entschädigung sei daher nach dem höheren Wert zu bemessen, den das Grundstück bei der planungsrechtlich zulässigen Nutzung als Bauland habe.

31

Auf die Berufung der Beschwerdeführerin hat das Kammergericht das Urteil des Landgerichts abgeändert und den Antrag der Beteiligten zu 1) bis 6) auf gerichtliche Entscheidung zurückgewiesen. Sie hätten keinen Anspruch auf eine höhere Entschädigung wegen einer nach § 34 BauGB zulässigen Nutzung des Grundstücks als Bauland. Zwar sei der sachliche Anwendungsbereich des § 246a Abs. 1 Nr. 9 Satz 2 BauGB a.F. im vorliegenden Fall nicht eröffnet. Aus den somit heranzuziehenden Regelungen von § 42 Abs. 3, § 93 Abs. 4 Satz 1, § 95 Abs. 2 Nr. 7, § 145 Abs. 5 Satz 4 BauGB folge aber, dass die Beteiligten zu 1) bis 6) nur nach der ausgeübten Nutzung des Grundstücks zu entschädigen seien. Die siebenjährige Frist des § 42 Abs. 2 BauGB für die zuvor zulässige Nutzung des Grundstücks sei bereits am 3. Oktober 1997 abgelaufen gewesen, die eigentumsverdrängende Maßnahme sei aber erst die Versagung der sanierungsrechtlichen Genehmigung durch den Bescheid vom 26. August 2004. Eine verfassungskonforme Einschränkung der genannten Normen sei

32

hier nicht geboten, denn eine „isolierte“ eigentumsverdrängende Planung habe nicht vorgelegen. Der einschlägige Rahmenplan habe nämlich nicht nur das betroffene und das benachbarte Grundstück, sondern noch mindestens zehn weitere Flächen im Planungsgebiet als „öffentliche Grünfläche/Bestand mit Aufwertungsbedarf“ gekennzeichnet.

3. Auf die Revision der Beteiligten zu 1) bis 6) hat der Bundesgerichtshof das Urteil des Kammergerichts aufgehoben und die Berufung der Beschwerdeführerin gegen das Urteil des Landgerichts zurückgewiesen (BGHZ 190, 227). Nach Ansicht des Bundesgerichtshofs ist die Klage in Höhe der geltend gemachten 119.500 € begründet, weil den Beteiligten zu 1) bis 6) ein Entschädigungsanspruch in Höhe von insgesamt 225.000 € zustehe.

33

Die Verweisung des § 95 Abs. 2 Nr. 7 BauGB sei im Hinblick auf eine - entgegen der Ansicht des Berufungsgerichts - vorliegende „isolierte“ eigentumsverdrängende Planung wegen Art. 14 Abs. 1 und 3 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG verfassungskonform einschränkend auszulegen. Wie der Senat bereits entschieden habe (Hinweis auf die Urteile vom 19. Juli 2007 - III ZR 305/06 -, vom 11. Juli 2002 - III ZR 160/01 - und BGHZ 141, 319 <322 f.>), stünden die (Wert-)Garantie des Eigentums und der in Art. 14 Abs. 1 und 3 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG verankerte Grundsatz der Lastengleichheit einer Anwendung von § 42 Abs. 3, § 43 Abs. 3 Satz 2, § 95 Abs. 2 Nr. 7 BauGB entgegen, wenn einzelne Eigentümer, die in einem Plangebiet von eigentumsverdrängenden Festsetzungen betroffen seien, im Fall der Enteignung mit einem (weiteren) Sonderopfer und im Verhältnis zu den übrigen Planbetroffenen ungleich und unzumutbar belastet würden. Bei „isolierter“ eigentumsverdrängender Planung, wenn die die spätere Enteignung auslösende Planung also nicht von einer gleichzeitigen allgemeinen Nutzungsbeschränkung im Plangebiet begleitet werde, könne deshalb ungeachtet des Ablaufs der Sieben-Jahres-Frist des § 42 Abs. 2 und 3 BauGB eine Entschädigung nach derjenigen Grundstücksqualität (Nutzbarkeit) verlangt werden, welche das enteignete Grundstück vor der es herabzonenden Ausweisung im Bebauungsplan besessen habe und die übrigen Grundstücke im Plangebiet weiter besäßen.

34

Diese Grundsätze könnten auch auf die Entschädigung für die beantragte Entziehung des Eigentums angewendet werden, wenn sich infolge der Ablehnung eines Bebauungsantrags wegen entgegenstehender Ziele und Zwecke der Sanierung nach § 142 Abs. 1 Satz 1 BauGB die eigentumsbeeinträchtigende Wirkung in gleicher Weise konkretisiere wie bei einer herabzonenden Bebauungsplanung. Hiernach seien die Beteiligten zu 1) bis 6) von einer „isolierten“ eigentumsverdrängenden Planung betroffen. Ihr Grundstück sei nach § 34 BauGB in dem Umfang bebaubar gewesen, in dem die Grundstücke in der näheren Umgebung bebaut seien. Das noch nicht bebaut Grundstück der Beteiligten zu 1) bis 6) sei dann aber von der Sanierungsplanung betroffen worden, deren Zweck es sei, zur Behebung des Mangels an Grünflächen in dem förmlich festgesetzten Sanierungsgebiet die unbebauten Grundstücke für öffentliche Freiflächen zu sichern. Dies habe einer Bebauung entgegengestanden

35

und zur Versagung der Genehmigung geführt. Den Beteiligten zu 1) bis 6) sei insofern ein Sonderopfer abverlangt worden, als sie ihr Grundstück nicht wie die Eigentümer der anderen Grundstücke hätten bebauen dürfen, die ihrerseits für ihre Grundstücke die Qualität als Bauland behalten hätten.

Zwar habe sich das Kammergericht an der Feststellung eines Sonderopfers und damit einer „isolierten“ eigentumsverdrängenden Planung gehindert gesehen, weil alle Freiflächen im Plangebiet und damit neben dem Nachbargrundstück noch mindestens zehn weitere Grundstücke von der Ausweisung als „öffentliche Grünfläche/Bestand mit Aufwertungsbedarf“ im förmlich festgesetzten Sanierungsgebiet betroffen seien. Diese Beurteilung des Berufungsgerichts berücksichtige jedoch nicht hinreichend die Reichweite der Eigentumsgarantie. Allein der Umstand, dass auch weiteren Grundstückseigentümern ein unzumutbares Sonderopfer abverlangt werde, nehme der konkreten Belastung nicht die Qualität eines Sonderopfers und lasse dies auch nicht als zumutbar erscheinen. Deshalb könne auch nicht allein auf die Anzahl der betroffenen Grundstücke abgestellt werden, um daraus folgend ein Sonderopfer zu bejahen oder zu verneinen. Vielmehr sei eine Gesamtbetrachtung des Plangebiets erforderlich und eine Beurteilung danach, wie sich die Situation nach der Entziehung des Eigentums für den Entschädigungsberechtigten konkret darstelle. Angesichts des Gesamtbestandes des Sanierungsgebiets gehe es hier bei den anderen Freiflächen nur um einzelne Grundstücke, die für sich genommen jeweils im Verhältnis zu ihrer Umgebung als von der Planung „isoliert betroffen“ anzusehen seien.

36

### III.

Mit ihrer gegen das Urteil des Bundesgerichtshofs erhobenen Verfassungsbeschwerde rügt die Beschwerdeführerin die Verletzung ihres grundrechtsgleichen Rechts aus Art. 101 Abs. 1 Satz 2 sowie eine Verletzung von Art. 14 und Art. 20 Abs. 2 und 3 GG.

37

1. Sie sei „aktivlegitimiert“ im Sinne von Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 90 Abs. 1 BVerfGG. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts könne sich jeder auf die Verletzung des Rechts auf den gesetzlichen Richter aus Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG berufen, der nach den einschlägigen Prozessnormen parteifähig sei. Dies treffe für sie zu; denn sie sei als Enteignungsbehörde gemäß § 222 Abs. 1 Satz 2 BauGB Beteiligte in sämtlichen der Verfassungsbeschwerde zugrunde liegenden gerichtlichen Verfahren gewesen.

38

Als Enteignungsbehörde komme ihr darüber hinaus eine besondere Stellung für die Wahrung der Rechte aus Art. 14 GG und den zu dessen Ausführung erlassenen Gesetzen zu. Die Beteiligung der Enteignungsbehörde folge dem Verfassungsauftrag aus Art. 14 Abs. 3 GG, bei der Entscheidung über die Entschädigung die Interessen der Allgemeinheit und der übrigen Beteiligten abzuwägen (Hinweis auf BVerfGE 4, 387 <410 f.>). Daraus erlange die Enteignungsbehörde eine Stellung, die ihr nicht nur die Fähigkeit gebe, Rechtsmittel einzulegen (§ 222 Abs. 1 Satz 2 BauGB), sondern sie mit der Aufgabe betraue, auch die Interessen der Allgemeinheit bei ihrer Ent-

39

scheidung über die Entschädigung zu beachten. Dies wiederum müsse der Enteignungsbehörde das Recht verleihen, die fachgerichtliche, höchstrichterliche Entscheidung mit der Verfassungsbeschwerde anzugreifen, wenn die richterliche Entscheidung nicht unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Grenzen richterlicher Rechtsfortbildung zustande gekommen sei.

2. Ihre Verfassungsbeschwerde sei auch begründet, weil der Bundesgerichtshof mit dem angegriffenen Urteil die gesetzliche Reduktionsklausel für die Bemessung der Enteignungsentschädigung in § 40 Abs. 2, § 42 Abs. 3 Satz 1, § 43 Abs. 3 Satz 2, § 95 Abs. 2 Nr. 7 BauGB für verfassungswidrig erachtet habe, ohne zur Gültigkeit dieser bundesgesetzlichen Regelung eine Vorlageentscheidung des Bundesverfassungsgerichts nach Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG einzuholen.

40

Der Bundesgerichtshof führe mit dem angegriffenen Urteil seine Sonderopferrechtssprechung aus den früheren Entscheidungen zur „isolierten“ eigentumsverdrängenden Planung fort, nunmehr allerdings in unzulässiger Rechtsfortbildung. Er erstrecke die Argumentation aus den früheren Urteilen zum Recht der Bebauungsplanung jetzt auf das Recht der städtebaulichen Sanierung. Diese Herangehensweise an die gesetzliche Regelung des § 145 Abs. 5 Satz 3 und 4 in Verbindung mit § 42 Abs. 3 Satz 1, § 95 Abs. 2 Nr. 7 BauGB verletze Verfassungsrecht. Sie bedeute einen Verstoß gegen die Abgrenzung von Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums einerseits gegenüber der Enteignung andererseits. Der Fehler des Bundesgerichtshofs bei der Auslegung von Art. 14 GG verletze die Gesetzesbindung der Gerichte, die Gewaltenteilung sowie das Verfahrensgrundrecht des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG in der Ausprägung des Gesetzesverwerfungsmonopols des Bundesverfassungsgerichts (Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG). Entgegen der Ansicht des Bundesgerichtshofs komme der Versagung einer sanierungsrechtlichen Genehmigung niemals die Wirkung einer eigentumsverdrängenden Planung zu. Verfassungsrechtlich geschützte Eigentumsrechte an Grundstücken könne immer erst ein Bebauungsplan entziehen, der dem Grundstück die bisherige Nutzungsqualität ganz oder teilweise nehme.

41

Das Urteil des Bundesgerichtshofs verstoße aber selbst dann gegen die Verfassung, wenn eine eigentumsverdrängende Planung unterstellt werde. Dann sei sie als Enteignungsbehörde in ihrem Recht aus Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG dadurch verletzt, dass der Bundesgerichtshof die Rechtsvorschriften aus § 42 Abs. 3 Satz 1, § 43 Abs. 3 Satz 2, § 95 Abs. 2 Nr. 7 BauGB selbst verwerfe, obwohl er nach Art. 100 Abs. 1 GG verpflichtet gewesen sei, das Verfahren auszusetzen und eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen. Die nach Ansicht des Bundesgerichtshofs gebotene verfassungskonforme Auslegung von § 42 Abs. 3 Satz 1, § 43 Abs. 3 Satz 2, § 95 Abs. 2 Nr. 7 BauGB führe im Ergebnis zur umfänglichen Nichtanwendung dieser Normen. Der einzige Fall, in dem der Bundesgerichtshof noch eine Anwendung dieser Regelungen zulasse, sei die allgemeine Herabzonung eines Plangebiets und damit gerade kein Regelanwendungsfall der Enteignungsentschädigung. Vielmehr sei es für eine entschädigungspflichtige eigentumsverdrängende Planung geradezu konstitutiv, dass sie nur eines oder wenige Grundstücke betreffe. Ein Fall des gleich-

42

zeitigen Betroffenseins von einer allgemeinen Herabzonung und einer eigentumsverdrängenden Planung sei praktisch kaum jemals gegeben.

#### IV.

Dem Deutschen Bundestag, dem Bundesrat, der Bundesregierung, dem Bundesministerium der Justiz, dem Bundesministerium des Innern, den Landesregierungen, dem Präsidenten des Bundesgerichtshofs, der Präsidentin des Bundesverwaltungsgerichts, dem Deutschen Städtetag, dem Deutschen Städte- und Gemeindebund e.V., dem Zentralverband der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer e.V., der Bundesrechtsanwaltskammer, dem Deutschen Anwaltverein und den Beteiligten zu 1) bis 6) des Ausgangsverfahrens wurde Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. 43

1. Die Präsidentin des Bundesverwaltungsgerichts hat eine Stellungnahme des 4. Revisionssenats vorgelegt. Dieser hält eine verfassungskonforme Auslegung von § 42 Abs. 3 und § 43 Abs. 3 Satz 2 BauGB, wie sie der Bundesgerichtshof vornimmt, nicht für geboten. Dem inhaltlichen Anliegen des Bundesgerichtshofs, das ihn zur Nichtanwendung der genannten Vorschriften im Falle einer „isolierten“ eigentumsverdrängenden Planung veranlasst habe, könne und müsse vollständig im Rahmen des primären Rechtsschutzes Rechnung getragen werden. 44

Ausgangspunkt sei dabei die Erkenntnis, dass es sich bei der Regelung des § 42 Abs. 3 BauGB um eine verfassungsrechtlich zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums handele. Die dem Bundesgerichtshof als „Sonderopfer“ erscheinenden Umstände, nämlich die Inanspruchnahme unbebauter Grundstücke für die Schaffung von Grünflächen, die als Wohnumfeldverbesserung den übrigen, bereits bebauten Grundstücken zugutekämen, sei nicht im Sinne eines „dulde und liquidiere“ im Entschädigungsverfahren, sondern im Rahmen der Entscheidung über die Rechtsänderung zu berücksichtigen, die die Zulässigkeit der zukünftigen Grundstücksnutzungen betreffe. Insoweit müsse eine Überprüfung im Wege des primären Rechtsschutzes - hier gegen die Sanierungssatzung oder die verweigerte Genehmigung nach § 145 BauGB - stattfinden. Sei die Sieben-Jahres-Frist abgelaufen und erweise sich die Änderung der zulässigen Nutzung als abgewogen beziehungsweise sei Primärrechtsschutz insoweit durchgeführt oder nicht mehr zu erlangen, bestehe weder fachgesetzlicher noch verfassungsrechtlicher Anlass zu einer Entschädigung, die den Bodenwert der zulässigen, aber nicht verwirklichten Nutzung berücksichtige und die sich letztlich als bloßer Billigkeitsausgleich erweise. 45

2. Nach den Stellungnahmen der Bundesrechtsanwaltskammer und des Deutschen Anwaltvereins ist die Verfassungsbeschwerde zulässig, jedoch nicht begründet. 46

a) Beide Stellungnahmen gelangen zu dem Ergebnis, dass die Beschwerdeführerin im Wege der Verfassungsbeschwerde geltend machen könne, durch das Urteil des Bundesgerichtshofs in ihrem Recht auf den gesetzlichen Richter (Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG) verletzt zu sein. Die Vorschrift enthalte einen objektiven Verfahrens- 47

grundsatz, der für jedes gerichtliche Verfahren gelte und daher auch jedem zugutekommen müsse, der nach den Verfahrensnormen parteifähig oder von dem Verfahren unmittelbar betroffen sei. Dies gelte auch für die Beschwerdeführerin, die vom Bundesgerichtshof als Beteiligte des Ausgangsverfahrens anerkannt worden sei.

b) Zur Begründetheit der Verfassungsbeschwerde führt die Bundesrechtsanwaltskammer aus, dass die Rechtsauffassung des Bundesgerichtshofs zur verfassungskonformen Auslegung der betroffenen Vorschriften erheblichen Zweifeln begegne. Sie erscheine mit dem Wortlaut der einfachrechtlichen Regelungen des Baugesetzbuchs kaum vereinbar. Daraus folgten auch Zweifel, ob die Grenzen einer zulässigen verfassungskonformen Auslegung noch gewahrt seien. Gleichwohl dürfte die Nichteinhaltung der Vorlagepflicht durch den Bundesgerichtshof die Schwelle objektiver Willkür nicht überschritten haben, so dass im Ergebnis eine Verletzung des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG nicht zu bejahen sei.

48

c) Auch der Deutsche Anwaltverein weist darauf hin, dass ein willkürliches Absehen von der Pflicht zur Vorlage an das Bundesverfassungsgericht nach Art. 100 Abs. 1 GG unter Überschreitung der Grenzen verfassungskonformer Auslegung zwar Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG verletzen könne, hiervon aber im konkreten Fall nicht auszugehen sei. Die vom Bundesgerichtshof in Fällen „isolierter“ eigentumsverdrängender Planung durchweg vorgenommene verfassungskonforme Auslegung von § 42 Abs. 3, § 43 Abs. 3 Satz 2 und § 95 Abs. 2 Nr. 7 BauGB gehe allerdings an die Grenzen der zulässigen Auslegung, weil sie mit dem Wortlaut der zu interpretierenden Vorschriften schwerlich in Einklang zu bringen sei und das gesetzgeberische Ziel in einem wesentlichen Punkt verfälsche. Entgegen der Annahme des Bundesgerichtshofs betreffe seine verfassungskonforme Auslegung nicht nur besondere Einzelfälle; es handele sich vielmehr um typische Fälle des § 40 BauGB, die der Gesetzgeber - wie sich aus § 43 Abs. 3 Satz 2 BauGB ergebe - in den Anwendungsbereich seiner Regelung habe einbeziehen wollen. Allerdings dränge sich die Unhaltbarkeit der Argumentation des Bundesgerichtshofs nicht in einem Maße auf, dass seine Auffassung als schlechterdings unvertretbar eingeschätzt werden könne. Jedenfalls sei eine auf das Sanierungsrecht beschränkte verfassungskonforme Auslegung der in Rede stehenden Vorschriften methodisch möglich; denn § 145 Abs. 5 Satz 4 BauGB ordne keine direkte, sondern lediglich eine entsprechende Anwendung der §§ 85 ff. BauGB an. Dies ermögliche es dem Wortlaut nach, den Besonderheiten des Sanierungsrechts Rechnung zu tragen und bei einer Eigentumsentziehung nach § 145 Abs. 5 Satz 3 bis 5 BauGB die Reduktionsklausel des § 42 Abs. 3 BauGB zumindest im Regelfall nicht anzuwenden.

49

## **B.**

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig und begründet.

50

### **I.**

Der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde steht nicht entgegen, dass es sich bei

51

der Beschwerdeführerin um eine Behörde handelt. Die Beschwerdeführerin ist in der vorliegenden Konstellation gleichwohl beschwerdefähig (1.). Dies gilt allerdings nur insoweit, als sie einen Verstoß gegen Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG rügt (a). Ihre weiteren mit der Verfassungsbeschwerde vorgebrachten Rügen der Verletzung materieller Grundrechte sind hingegen unzulässig (b). Soweit ihre Beschwerdefähigkeit gegeben ist, ist die Beschwerdeführerin zudem beschwerdebefugt (2.).

1. Hinsichtlich der von ihr gerügten Verletzung der Garantie des gesetzlichen Richters (Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG) ist die Beschwerdeführerin beschwerdefähig. 52

a) Zu den Voraussetzungen der Zulässigkeit einer Verfassungsbeschwerde zählt die Beschwerdefähigkeit des jeweiligen Beschwerdeführers. Nach § 90 Abs. 1 BVerfGG kann „jedermann“ mit der Behauptung, durch die öffentliche Gewalt in einem seiner Grundrechte oder grundrechtsgleichen Rechte aus Art. 20 Abs. 4, Art. 33, 38, 101, 103 und Art. 104 GG verletzt zu sein, Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht erheben. Beschwerdefähig ist demnach, wer Träger eines als verletzt gerügten Grundrechts oder grundrechtsgleichen Rechts sein kann (vgl. BVerfGE 28, 314 <323>; 129, 78 <91>). Juristische Personen des öffentlichen Rechts sind hiernach hinsichtlich der justiziellen Gewährleistungen aus Art. 101 Abs. 1 Satz 2 und Art. 103 Abs. 1 GG beschwerdefähig, weil ihnen diese grundrechtsgleichen Rechte zustehen können (vgl. BVerfGE 6, 45 <49>; 61, 82 <104> m.w.N.). 53

Allerdings ist hier die Verfassungsbeschwerde nicht von einer juristischen Person, insbesondere nicht durch das Land B., erhoben worden. Die Beschwerdeführerin handelt im vorliegenden Verfahren vielmehr als Enteignungsbehörde im eigenen Namen. Obgleich sie nicht als juristische Person des öffentlichen Rechts errichtet wurde, sondern eine staatliche Verwaltungsbehörde (vgl. § 104 Abs. 1, § 246 Abs. 4 BauGB) ist, ist die Beschwerdeführerin als Enteignungsbehörde unter den vorliegenden Besonderheiten mit Blick auf die Garantie des gesetzlichen Richters beschwerdefähig. Dies ist aus den gleichen Erwägungen herzuleiten, aus denen bei Verletzung justizieller Gewährleistungen die Beschwerdefähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts gefolgert wird. 54

aa) Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts können sich juristische Personen des öffentlichen Rechts, wenn sie an einem Rechtsstreit in Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben beteiligt sind, auf die Rechte aus Art. 101 Abs. 1 Satz 2 und Art. 103 Abs. 1 GG berufen. Im Unterschied zu den Grundrechten aus Art. 1 bis 17 GG, die juristische Personen des öffentlichen Rechts grundsätzlich nicht beanspruchen können (dazu unten B. I. 1. b), enthalten Art. 101 Abs. 1 Satz 2 und Art. 103 Abs. 1 GG auch objektive Verfahrensgrundsätze, die für jedes gerichtliche Verfahren gelten und daher auch jedem zugutekommen müssen, der nach den maßgeblichen Verfahrensnormen parteifähig oder von dem Verfahren unmittelbar betroffen ist (vgl. BVerfGE 61, 82 <104> m.w.N.; auch BVerfGE 21, 362 <373>). Dem liegt der Gedanke zugrunde, dass die Funktion richterlicher Entscheidungen im Rechtsstaat nur dann gerechtfertigt ist, wenn sie unter Beachtung der Erfordernisse eines gehörigen 55

Verfahrens gewonnen werden, die im Interesse gerechter richterlicher Urteilsfindung unverzichtbar sind (vgl. BVerfGE 61, 82 <105>).

bb) Diese rechtsstaatlich fundierten Erwägungen greifen auch dann, wenn - wie hier - eine Behörde nach dem einschlägigen Verfahrensrecht Beteiligte im fachgerichtlichen Verfahren sein kann. Entscheidend ist die Beteiligtenfähigkeit im konkreten Rechtsstreit vor dem Fachgericht. Erkennt die Rechtsordnung einer Behörde die Fähigkeit zu, anstelle ihres Rechtsträgers an einem gerichtlichen Verfahren beteiligt zu sein, so ist die Behörde aufgrund der ihr zuerkannten Beteiligtenfähigkeit - nicht anders als eine natürliche oder juristische Person - im konkreten Rechtsstreit uneingeschränkt prozessfähig und durch ihre gesetzlichen Vertreter in jeder Hinsicht handlungsfähig (vgl. etwa § 51 Abs. 1 ZPO, § 62 Abs. 3 VwGO). Sie kann hiernach insbesondere alle Prozesshandlungen vornehmen und für sich alle Verfahrensrechte beanspruchen. Dann dürfen der beteiligten Behörde in den betreffenden Verfahren aber die Gewährleistungen aus Art. 101 Abs. 1 Satz 2 und Art. 103 Abs. 1 GG nicht vorenthalten bleiben.

56

cc) Hieraus folgt für die justiziellen Gewährleistungen aus Art. 101 Abs. 1 Satz 2 und Art. 103 Abs. 1 GG Akzessorietät zwischen der Beteiligtenfähigkeit im fachgerichtlichen Verfahren und der Beschwerdefähigkeit im Verfahren der Verfassungsbeschwerde. Wenn sich eine durch Gesetz entsprechend legitimierte Behörde anstelle ihres Rechtsträgers im fachgerichtlichen Prozess auf die justiziellen Gewährleistungen berufen kann, muss ihr auch die Möglichkeit eröffnet sein, deren Verletzungen mittels einer Verfassungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht geltend zu machen.

57

Hier ist der Beschwerdeführerin für das Ausgangsverfahren durch § 222 Abs. 1 Satz 2 BauGB uneingeschränkt Beteiligtenfähigkeit eingeräumt (vgl. BGH, Urteil vom 5. Mai 1975 - III ZR 17/73 -, juris, Rn. 13); denn sie hat als Enteignungsbehörde den angegriffenen Verwaltungsakt über die Höhe der Entschädigung für das übernommene Grundstück erlassen (§ 145 Abs. 5 Satz 4 i.V.m. § 112 BauGB). Die Beschwerdeführerin kann daher insbesondere die Garantie des gesetzlichen Richters (Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG) im Ausgangsverfahren für sich beanspruchen und eine Verletzung im Wege der Verfassungsbeschwerde rügen.

58

b) Der Beschwerdeführerin fehlt allerdings die Beschwerdefähigkeit, soweit sie mit Blick auf die Auslegung des einfachen Rechts durch den Bundesgerichtshof eine Verletzung der rechtsstaatlichen Gesetzesbindung der Gerichte (Art. 20 Abs. 3 GG) und des Grundsatzes der Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) rügt, weil nicht nur Art. 14 Abs. 1 und 3 GG fehlerhaft abgegrenzt, sondern auch die Grenzen richterlicher Rechtsfortbildung überschritten seien. Dass die Anwendung und Auslegung der Gesetze durch die Gerichte den verfassungsrechtlichen Vorgaben insbesondere durch das Rechtsstaatsprinzip genügt, ist zwar über Art. 2 Abs. 1 GG auch zugunsten der Einzelnen gewährleistet (vgl. BVerfGE 132, 99 <127, Rn. 73>). Geltend gemacht wird damit aber die Verletzung eines materiellen Grundrechts (vgl. BVerfGE 75, 192

59

<200>), als dessen Träger der Staat und seine organisatorischen Untergliederungen - von einzelnen, hier nicht einschlägigen Ausnahmen abgesehen (vgl. etwa BVerfGE 107, 299 <309 f.> m.w.N.) - ausgeschlossen sind.

Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin folgt hier nichts anderes aus ihrer Stellung als Beteiligte im gerichtlichen Verfahren nach § 222 Abs. 1 Satz 2 BauGB; eine Beschwerdefähigkeit hinsichtlich materieller Grundrechte lässt sich zugunsten der Beschwerdeführerin darauf nicht stützen. Dass die Beschwerdeführerin bei der Festsetzung der Entschädigung Aufgaben im Interesse der Allgemeinheit wahrnimmt (vgl. BGH, Urteil vom 5. Mai 1975 - III ZR 17/73 -, juris, Rn. 15), beruft sie nicht zur selbst grundrechtsgeschützten „Sachwalterin“ der Einzelnen bei der Wahrnehmung ihrer Grundrechte. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die Einzelnen ihre Grundrechte selbst wahrnehmen und etwaige Verletzungen geltend machen (vgl. BVerfGE 61, 82 <103 f.>; 81, 310 <334>).

60

2. Die Beschwerdeführerin ist, soweit ihre Beschwerdefähigkeit reicht, beschwerdebefugt im Sinne des § 90 Abs. 1 BVerfGG. Um diese Zulässigkeitsvoraussetzung zu erfüllen, muss sie die Möglichkeit aufzeigen, durch die angegriffene Entscheidung in einem verfassungsbeschwerdefähigen Recht verletzt zu sein (vgl. BVerfGE 125, 39 <73>). Dem steht nicht entgegen, dass die Beschwerdeführerin die im angegriffenen Urteil herangezogene Reduktionsklausel des Planungsschadensrechts im Gegensatz zum Bundesgerichtshof für verfassungsgemäß hält.

61

Eine Prüfung dieser einfachrechtlichen Bestimmungen auf ihre Verfassungsmäßigkeit ist schon nicht unmittelbar Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. Vielmehr kann die Beschwerdeführerin in zulässiger Weise allein eine Verletzung der Garantie des gesetzlichen Richters (Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG) dadurch rügen, dass sich der Bundesgerichtshof auf der Grundlage seiner eigenen Überzeugung von der ansonsten gegebenen Verfassungswidrigkeit des Gesetzes einer Vorlage an das Bundesverfassungsgericht unter Missachtung des Art. 100 Abs. 1 GG durch eine fehlerhafte verfassungskonforme Auslegung entzogen habe.

62

Für diese Rüge ist es nicht erforderlich, dass die Beschwerdeführerin das zugrunde liegende Gesetzesrecht ihrerseits für verfassungswidrig hält. Für das Entstehen einer Vorlagepflicht nach Art. 100 Abs. 1 GG ist im Gegenteil die Rechtsauffassung des jeweiligen Fachgerichts entscheidend. Dieses selbst hat von der Verfassungswidrigkeit der Norm überzeugt zu sein (vgl. BVerfGE 78, 104 <117>; 80, 54 <58>). Mit ihrer Rüge einer verfassungswidrigen Missachtung der Vorlagepflicht muss sich die Beschwerdeführerin demnach zwangsläufig auf die Überzeugung des Bundesgerichtshofs zur Verfassungswidrigkeit des betroffenen Gesetzesrechts beziehen. Ob die Beschwerdeführerin selbst diese Überzeugung teilt oder nicht, ist unerheblich.

63

## II.

Die Verfassungsbeschwerde ist begründet.

64

Der Bundesgerichtshof hat durch das Unterlassen einer Vorlage nach Art. 100 Abs. 1 GG das grundrechtsgleiche Recht der Beschwerdeführerin auf den gesetzlichen Richter (Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG) verletzt. 65

1. Der Schutzbereich der Gewährleistung des gesetzlichen Richters kann auch dann betroffen sein, wenn ein Fachgericht seiner Verpflichtung zur Vorlage an das Bundesverfassungsgericht entgegen Art. 100 Abs. 1 GG nicht nachgekommen ist (vgl. BVerfGE 117, 330 <356>). 66

a) Das Verfassungsgebot des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG, wonach niemand seinem gesetzlichen Richter entzogen werden darf, gibt nicht nur den einzelnen Rechtsuchenden ein subjektives Recht, sondern enthält auch objektives Verfassungsrecht; der Grundsatz dient der Sicherung der Rechtsstaatlichkeit im gerichtlichen Verfahren schlechthin (vgl. BVerfGE 40, 356 <360 f.>). Es müssen daher von Verfassungs wegen allgemeine Regelungen darüber bestehen, welches Gericht, welcher Spruchkörper und welche Richter zur Entscheidung des Einzelfalles berufen sind. Erforderlich ist ein Bestand von Rechtssätzen, die für jeden Streitfall den Richter bezeichnen, der für die Entscheidung zuständig ist (vgl. BVerfGE 95, 322 <328> m.w.N.). An diese Regelungen sind die Gerichte durch Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG gebunden (vgl. BVerfGE 95, 322 <327>). Sie dürfen sich nicht über sie hinwegsetzen, sondern haben von sich aus über deren Einhaltung zu wachen (vgl. BVerfGE 29, 45 <48>; 40, 356 <361>). 67

Zu den Rechtssätzen, die den zur Entscheidung berufenen Richter bestimmen, zählen auch Vorschriften, die ein Gericht zur Vorlage einer Sache an ein anderes Gericht verpflichten (vgl. BVerfGE 13, 132 <143>). Sie gewährleisten ebenfalls den gesetzlichen Richter innerhalb der Justiz (vgl. BVerfGE 101, 331 <359> m.w.N.). Dabei können sich Vorlageverpflichtungen nicht nur aus Regelungen des Gesetzesrechts ergeben, sondern erst recht auch aus verfassungsrechtlichen Bestimmungen wie der völkerrechtlichen Normenverifikation nach Art. 100 Abs. 2 GG (vgl. dazu BVerfGE 64, 1 <12 f.>; 96, 68 <77>) und der hier einschlägigen Vorlagepflicht im Fall der konkreten Normenkontrolle durch das Bundesverfassungsgericht nach Art. 100 Abs. 1 GG (vgl. dazu BVerfGE 117, 330 <356>). 68

b) In seiner weiteren Funktion als subjektives Recht gibt Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG den Rechtsuchenden einen Anspruch darauf, dass der Rechtsstreit von ihrem gesetzlichen Richter entschieden wird (vgl. BVerfGE 17, 294 <299>; 26, 281 <291>). Sie können daher die Beachtung der gesetzlichen wie der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsordnung fordern und deren Missachtung als Verletzung des grundrechtsgleichen Rechts im Wege der Verfassungsbeschwerde rügen. 69

2. Durch die angegriffene Entscheidung wurde die Beschwerdeführerin ihrem gesetzlichen Richter entzogen. 70

Für die Annahme eines Verstoßes gegen Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG genügt nicht schon jede irrtümliche Überschreitung der den Fachgerichten gezogenen Grenzen 71

(vgl. BVerfGE 87, 282 <284> m.w.N.). Durch einen schlichten error in procedendo wird niemand seinem gesetzlichen Richter entzogen (vgl. BVerfGE 3, 359 <365>). Eine Verletzung der Garantie des gesetzlichen Richters kommt aber in Betracht, wenn das Fachgericht Bedeutung und Tragweite der Gewährleistung aus Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG grundlegend verkannt hat (vgl. BVerfGE 82, 286 <299>; 87, 282 <284 f.>; 131, 268 <312>) oder wenn die maßgeblichen Verfahrensnormen in objektiv willkürlicher Weise fehlerhaft angewandt wurden (vgl. BVerfGE 42, 237 <241>; 76, 93 <96>; 79, 292 <301>). Ferner kann ein Fachgericht gegen Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG verstoßen, wenn es seiner verfassungsrechtlichen Verpflichtung zur Vorlage nach Art. 100 Abs. 1 GG nicht nachkommt und die Betroffenen so ihrem gesetzlichen Richter entzieht, zu dem in diesem Fall das Bundesverfassungsgericht berufen ist. Ein Fachgericht verletzt die Garantie des gesetzlichen Richters insbesondere dann, wenn es die Vorlage einer Norm, von deren Verfassungswidrigkeit es ansonsten überzeugt wäre, unterlässt, weil es in nicht vertretbarer Weise die Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung des betreffenden Gesetzes annimmt.

Im vorliegenden Fall hat der Bundesgerichtshof zwar die Garantie des gesetzlichen Richters in ihrer Bedeutung und Tragweite erkannt (a), diese Gewährleistung aber gleichwohl dadurch verletzt, dass er seiner Vorlagepflicht nach Art. 100 Abs. 1 GG aufgrund der unvertretbaren Annahme, eine verfassungskonforme Auslegung sei möglich, nicht nachgekommen ist (b). Das angegriffene Urteil beruht auch auf der Verletzung der grundrechtsgleichen Gewährleistung aus Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG (c).

72

a) Die Bedeutung von Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG als einer grundrechtsgleichen Gewährleistung und die Tragweite der hieraus folgenden Garantie des gesetzlichen Richters hat der Bundesgerichtshof uneingeschränkt erkannt. Auch mit Blick auf die hier zur Bestimmung des gesetzlichen Richters maßgebliche Verpflichtung zur Vorlage nach Art. 100 Abs. 1 GG ist die Relevanz der justiziellen Gewährleistung vom Bundesgerichtshof nicht nur gesehen (aa), sondern im Grundsatz auch in ihrer Bedeutung (vgl. dazu BVerfGE 18, 85 <93>; 72, 105 <115>; 102, 347 <362>; 129, 78 <102>) und insbesondere im Umfang ihres Schutzbereichs (vgl. dazu BVerfGE 132, 99 <132>) beachtet worden (bb).

73

aa) Auch wenn sich im angegriffenen Urteil hierzu keine Ausführungen finden, hat der Bundesgerichtshof die Frage nach einer Vorlagepflicht keineswegs übergangen, sondern in Fortführung seiner Judikatur zur „isolierten“ eigentumsverdrängenden Planung wegen der - von ihm angenommenen - Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung inzident verneint. Das angegriffene Urteil verweist zudem auf eine Entscheidung aus dieser Rechtsprechung, in der vom Bundesgerichtshof eingehend erörtert wird, dass sich eine Vorlage an das Bundesverfassungsgericht erübrige, wenn und soweit auf dem Wege einer verfassungskonformen Auslegung die Nichtig- erklärung einer Norm vermieden werden könne (vgl. BGH, Urteil vom 11. Juli 2002 - III ZR 160/01 -, juris, Rn. 15).

74

bb) Ungeachtet der Frage, ob der Ansicht des Bundesgerichtshofs zu einer hier gegebenen Möglichkeit der verfassungskonformen Auslegung zu folgen ist (dazu B. II. 2. b bb <2> <b>), liegt diesem Ansatz mit Blick auf die Garantie des gesetzlichen Richters jedenfalls keine grundsätzlich unrichtige Anschauung von der Bedeutung der grundrechtsähnlichen Gewährleistung zugrunde. Es ist im Gegenteil zutreffend, dass die Zulässigkeit einer Vorlage nach Art. 100 Abs. 1 GG von der Prüfung der Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung abhängig ist (vgl. BVerfGE 80, 68 <72>; 85, 329 <333 f.>; 87, 114 <133>; 124, 251 <262>). Kann das Fachgericht nämlich seine verfassungsrechtlichen Bedenken auf dem Wege einer zulässigen verfassungskonformen Auslegung überwinden, so fehlt es zumindest für den konkreten Fall an seiner für die Entscheidung erheblichen Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes. Diese Überzeugung des Fachgerichts ist aber wiederum Voraussetzung eines Verfahrens zur Normenkontrolle nach Art. 100 Abs. 1 GG und entscheidet mithin darüber, ob das Bundesverfassungsgericht im jeweiligen Verfahren kraft Verfassungsrechts zum gesetzlichen Richter berufen ist.

75

b) Der Bundesgerichtshof hat jedoch gegen die Garantie des gesetzlichen Richters nach Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG dadurch verstoßen, dass er die Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung in unvertretbarer Weise bejaht, daher die von ihm als verfassungswidrig angenommene Regelung des Planungsschadensrechts in § 95 Abs. 2 Nr. 7 BauGB außer Anwendung gelassen und entgegen Art. 100 Abs. 1 GG nicht dem Bundesverfassungsgericht vorgelegt hat. Es handelt sich hierbei nicht um einen nur rechtsirrtümlichen Verstoß gegen die Vorlagepflicht. Angesichts der im Range von Verfassungsrecht geregelten Vorlagepflicht gilt hier ein Maßstab, nach dem bereits bei mangelnder Vertretbarkeit einer verfassungskonformen Auslegung (aa) von einer Verletzung des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG auszugehen ist (bb).

76

aa) Beruht der Entzug des gesetzlichen Richters auf einer Verletzung der Vorlagepflicht nach Art. 100 Abs. 1 GG, so gilt zwar auch hier der geschilderte Grundsatz, dass nicht schon jeder Fehler des Fachgerichts bei der Anwendung einer Zuständigkeitsnorm die Annahme eines Verfassungsverstößes rechtfertigen kann. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass es bei Art. 100 Abs. 1 GG um die Beachtung einer Vorlageverpflichtung geht, die nicht nur - wie sonst üblich - aus dem einfachen Gesetzesrecht folgt, sondern die im Rang einer Verfassungsnorm steht. Zudem entscheidet die Beachtung der Vorlagepflicht über den Zugang zur verfassungsgerichtlichen Normenkontrolle. Dies verlangt nach einer strengeren verfassungsrechtlichen Prüfung im Vergleich zu den Fällen, in denen lediglich einfach-rechtliche Verpflichtungen zur Vorlage an ein anderes Gericht bestehen; es bleibt hier deutlich weniger Raum für die Annahme eines bloßen Rechtsirrtums ohne verfassungsrechtliche Relevanz (ähnlich BVerfGE 64, 1 <21>; 96, 68 <78>; 109, 13 <24> hinsichtlich einer Vorlage zur Normenverifikation nach Art. 100 Abs. 2 GG).

77

(1) Bereits der Standort der Regelung, ihre verfassungsrechtliche Verankerung in Art. 100 Abs. 1 GG, legt nahe, dass der Verfassungsgeber, der das Staatswesen grundlegend ordnet und den einzelnen Trägern staatlicher Gewalt Kompetenzen zu-

78

weist, der Vorlagepflicht eine herausgehobene Bedeutung zukommen lässt. Bestätigt wird dies durch den Zweck der Regelung, die dem Schutz der im Grundgesetz und in den Landesverfassungen konstituierten gesetzgebenden Gewalt dienen soll. Es gilt zu verhindern, dass sich die Fachgerichte über den Willen des Gesetzgebers hinwegsetzen, indem sie seinem Gesetz die Anerkennung versagen (vgl. BVerfGE 10, 124 <127>; vgl. auch BVerfGE 1, 184 <198>; 114, 303 <310> m.w.N.). Das allgemeine richterliche Prüfungsrecht wird daher auf eine inzidente Bejahung der Verfassungsmäßigkeit beschränkt und ein Verwerfungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts geschaffen, dem die Feststellung einer Verletzung des Grundgesetzes durch den zu seiner Beachtung verpflichteten Gesetzgeber vorbehalten bleibt. Damit wahrt die Vorschrift die Autorität des Gesetzgebers. Gesetze, die unter der Herrschaft des Grundgesetzes erlassen worden sind, sollen befolgt werden, solange nicht das Bundesverfassungsgericht ihre Nichtigkeit oder Unwirksamkeit allgemeinverbindlich festgestellt hat. Zudem soll es über die Gültigkeit von Gesetzen keine einander widersprechenden Gerichtsentscheidungen geben (vgl. BVerfGE 97, 117 <122>). Hierdurch dient die Vorlageverpflichtung noch dem weiteren Ziel, mittels der alleinigen Normverwerfungskompetenz des Bundesverfassungsgerichts Rechtsunsicherheit und Rechtszersplitterung infolge divergierender Entscheidungen der Fachgerichte zu vermeiden (vgl. BVerfGE 130, 1 <41 f.> m.w.N.).

(2) Beide Ziele, die Wahrung der Autorität des Gesetzgebers und die Erhaltung der Rechtssicherheit, sind von entscheidender Bedeutung für das Funktionieren eines Staates, der sich gemäß Art. 20 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 GG nach den Prinzipien der Gewaltenteilung und der Rechtsstaatlichkeit konstituiert hat. Die Bedeutung der mit der Vorlageverpflichtung verfolgten Verfassungsziele rechtfertigt es, bei Verletzung einer unmittelbar dem Schutz dieser Grundsätze dienenden verfassungsrechtlichen Verfahrensvorschrift wie Art. 100 Abs. 1 GG im Regelfall nicht von einem bloßen Rechtsanwendungsfehler, sondern von einem Entzug des gesetzlichen Richters auszugehen. Bezogen auf die Rechtsanwendung als solche muss kein besonders schwerer Fehler des Fachgerichts vorliegen, damit eine entgegen Art. 100 Abs. 1 GG unterlassene Vorlage an das Bundesverfassungsgericht zugleich als eine Missachtung der Garantie des gesetzlichen Richters nach Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG anzusehen ist. Entscheidend ist, ob die Rechtsanwendung im konkreten Fall - hier das Absehen von einer Vorlage mittels einer verfassungskonformen Auslegung - sachlich vertretbar ist.

79

bb) Daran gemessen hat der Bundesgerichtshof durch das Unterlassen der hier durch Art. 100 Abs. 1 GG geforderten Vorlage zur Normenkontrolle an das Bundesverfassungsgericht gegen Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG verstoßen.

80

Sind die Voraussetzungen des Art. 100 Abs. 1 GG gegeben, so folgt aus der Verfassung die Pflicht eines jeden Gerichts, das Verfahren auszusetzen und die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen (vgl. BVerfGE 6, 55 <63>; 80, 54 <58>), das insoweit zum gesetzlichen Richter berufen ist. Diese Verpflichtung zur Vorlage traf vorliegend den Bundesgerichtshof. Denn der für die Entscheidung zu-

81

ständige Senat war von der Verfassungswidrigkeit der nach seiner Ansicht einschlägigen Norm des Planungsschadensrechts überzeugt, sofern keine verfassungskonforme Einschränkung ihres Anwendungsbereichs erfolge (<1>). Die Vorlagepflicht war indessen nicht durch die Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung dieser Vorschriften ausgeschlossen. Ein solches Auslegungsergebnis lässt sich mit den anerkannten Methoden nicht erreichen (<2>). Der Bundesgerichtshof hat hier nach die Grenzen einer vertretbaren Rechtsanwendung mit der Folge überschritten, dass die Beschwerdeführerin entgegen Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG ihrem gesetzlichen Richter entzogen wurde.

(1) Die Vorlagepflicht nach Art. 100 Abs. 1 GG setzt voraus, dass das Fachgericht an der Verfassungsmäßigkeit eines entscheidungserheblichen Gesetzes nicht nur zweifelt, sondern - vorbehaltlich einer verfassungskonformen Auslegung - von der Verfassungswidrigkeit überzeugt ist (vgl. BVerfGE 80, 54 <59>; 86, 52 <57>). 82

(a) Diese Überzeugung hatte der Bundesgerichtshof gewonnen. In dem angegriffenen Urteil verweist der Bundesgerichtshof zunächst auf seine bisherige Rechtsprechung in Fällen „isolierter“ eigentumsverdrängender Planung. Diese Grundsätze hat der Bundesgerichtshof gestützt auf seine Annahme von der Verfassungswidrigkeit der einschlägigen Reduktionsklauseln des Planungsschadensrechts entwickelt. Er erstreckt sie nun auf den vorliegenden Fall, bei dem ein Bebauungsantrag wegen entgegenstehender Ziele und Zwecke der Sanierung nach § 142 Abs. 1 Satz 1 BauGB abgelehnt worden ist. Auch von der Verfassungswidrigkeit der von ihm herangezogenen planungsschadensrechtlichen Vorschrift des § 95 Abs. 2 Nr. 7 BauGB ist der Bundesgerichtshof mithin überzeugt. Nur aufgrund der nach seiner Auffassung möglichen einschränkenden verfassungskonformen Auslegung, die im konkreten Fall zur Unanwendbarkeit der fraglichen Norm führen soll, konnte der Bundesgerichtshof zu dem Ergebnis gelangen, dass eine Vorlage an das Bundesverfassungsgericht nach Art. 100 Abs. 1 GG nicht geboten sei. 83

(b) Ob diese Überzeugung des Bundesgerichtshofs zutreffend ist, muss für die Prüfung einer Vorlagepflicht nach Art. 100 Abs. 1 GG dahinstehen. Nicht nur für die Zulässigkeit einer Vorlage an das Bundesverfassungsgericht (vgl. dazu BVerfGE 68, 337 <343>; BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 17. Dezember 2013 - 1 BvL 5/08 -, juris, Rn. 31), sondern auch für das Entstehen der Verpflichtung, ein Gesetz zum Verfahren der konkreten Normenkontrolle dem Bundesverfassungsgericht vorzulegen, ist im Grundsatz auf die Überzeugung des Fachgerichts von der Verfassungswidrigkeit dieses Gesetzes abzustellen (vgl. BVerfGE 117, 330 <356>). Dies folgt aus der Vorgabe, dass sich jedes Fachgericht zunächst eine eigene Überzeugung von der Verfassungsmäßigkeit oder Verfassungswidrigkeit einer Norm zu bilden hat (vgl. BVerfGE 2, 406 <410 f.>; 34, 320 <323>). 84

(2) Entgegen der Ansicht des Bundesgerichtshofs war seine Verpflichtung zur Vorlage an das Bundesverfassungsgericht nicht durch die Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung ausgeschlossen. Auf dem Weg einer verfassungskonformen Auslegung ausgeschlossen. Auf dem Weg einer verfassungskonformen Auslegung ausgeschlossen. 85

formen Auslegung kann eine Einschränkung des Anwendungsbereichs der - vom Bundesgerichtshof herangezogenen - Reduktionsbestimmung von § 95 Abs. 2 Nr. 7 BauGB nicht mit dem Ergebnis vorgenommen werden, dass die Entschädigung ungeachtet der verstrichenen Sieben-Jahres-Frist (§ 42 Abs. 2 und 3 BauGB) auf Grundlage der planungsrechtlich zulässigen Nutzung als Bauland zu bemessen ist.

(a) Die Grenzen verfassungskonformer Auslegung ergeben sich grundsätzlich aus dem ordnungsgemäßen Gebrauch der anerkannten Auslegungsmethoden (vgl. BVerfGE 119, 247 <274>). Eine Norm ist nur dann für verfassungswidrig zu erklären, wenn keine nach den anerkannten Auslegungsgrundsätzen zulässige und mit der Verfassung vereinbare Auslegung möglich ist. Lassen der Wortlaut, die Entstehungsgeschichte, der Gesamtzusammenhang der einschlägigen Regelung und deren Sinn und Zweck mehrere Deutungen zu, von denen eine zu einem verfassungsmäßigen Ergebnis führt, so ist diese geboten (vgl. BVerfGE 88, 145 <166>; 119, 247 <274>). Die Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung endet allerdings dort, wo sie mit dem Wortlaut und dem klar erkennbaren Willen des Gesetzgebers in Widerspruch träte (vgl. BVerfGE 95, 64 <93>; 99, 341 <358>; 101, 312 <329> m.w.N.; stRspr). Anderenfalls könnten die Gerichte der rechtspolitischen Entscheidung des demokratisch legitimierten Gesetzgebers vorgreifen oder diese unterlaufen (vgl. BVerfGE 8, 71 <78 f.>; 112, 164 <183>). Das Ergebnis einer verfassungskonformen Auslegung muss demnach nicht nur vom Wortlaut des Gesetzes gedeckt sein, sondern auch die prinzipielle Zielsetzung des Gesetzgebers wahren (vgl. BVerfGE 86, 288 <320>; 119, 247 <274>). Das gesetzgeberische Ziel darf nicht in einem wesentlichen Punkt verfehlt oder verfälscht werden (vgl. BVerfGE 119, 247 <274> m.w.N.).

86

Diese Vorgaben gelten uneingeschränkt auch dann, wenn sich ein Fachgericht - wie hier - mit der Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung bei Prüfung der Voraussetzungen eines Normenkontrollverfahrens nach Art. 100 Abs. 1 GG auseinandersetzen muss. Entschließt sich das Fachgericht zur Vorlage an das Bundesverfassungsgericht, weil es von der Verfassungswidrigkeit einer entscheidungserheblichen Norm überzeugt ist, so muss es zwar nicht nur seine hierfür maßgeblichen Erwägungen nachvollziehbar und erschöpfend darlegen (vgl. BVerfGE 131, 88 <117 f.> m.w.N.), sondern zumindest bei naheliegender Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung auch vertretbar begründen, weshalb diese ausgeschlossen ist (vgl. BVerfGE 131, 88 <118> m.w.N.). Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts würde aber missverstanden, wollte man sie als Aufforderung an die Fachgerichte verstehen, die Möglichkeiten einer verfassungskonformen Auslegung zu überspannen, um auf diese Weise eine Vorlage nach Art. 100 Abs. 1 GG tunlichst zu vermeiden. Solange das vorliegende Gericht eine naheliegende Möglichkeit zur verfassungskonformen Auslegung nicht übergeht, sondern mit zumindest vertretbaren Erwägungen verneint, verfehlt es nicht die Zulässigkeitsvoraussetzungen eines Normenkontrollverfahrens.

87

(b) Gemessen daran ist die Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung, wie sie der Bundesgerichtshof im Ausgangsverfahren vornehmen will, offensichtlich

88

verstellt.

(aa) Es fehlt bereits an einer normativen Grundlage, die Anlass und Anknüpfungspunkt für eine verfassungskonforme Auslegung sein könnte. Der Wortlaut der herangezogenen Gesetzesnorm und die Systematik des Baugesetzbuchs sind vielmehr eindeutig, lassen mithin verschiedene Deutungsmöglichkeiten nicht zu.

89

Im Text der Entscheidungsgründe des angegriffenen Urteils ist von einer verfassungskonformen Auslegung allein der Reduktionsnorm des § 95 Abs. 2 Nr. 7 BauGB die Rede. Nur zur Begründung der Interpretation dieser Bestimmung nimmt der Bundesgerichtshof seine bisherige Rechtsprechung in Bezug, auch wenn diese auf einer Auslegung nicht nur des § 95 Abs. 2 Nr. 7 BauGB, sondern insbesondere auch von § 42 Abs. 3 und § 43 Abs. 3 BauGB beruht. Schon der Wortlaut von § 95 Abs. 2 Nr. 7 BauGB gibt indes keinen Anknüpfungspunkt für die vom Bundesgerichtshof vorgenommene einschränkende Auslegung, nach der einzelne Fälle von dem Anwendungsbereich der Vorschrift ausgeschlossen sein sollen. Im Normtext wird lediglich bestimmt, dass Bodenwerte, die nicht zu berücksichtigen wären, wenn der Eigentümer eine Entschädigung in den Fällen der §§ 40 bis 42 BauGB geltend machen würde, bei der Festsetzung der Entschädigung im Falle der Enteignung unberücksichtigt bleiben. Ihrem Wortlaut nach lässt die Bestimmung für sich genommen keine alternative Deutungsmöglichkeit dahingehend zu, dass sie eine Regelung enthält, wonach Bodenwerte, die gemäß §§ 40 bis 42 BauGB ausgeschlossen sind, in bestimmten Konstellationen doch zu berücksichtigen seien. Als generelle Verweisungsnorm ermöglicht die Vorschrift auch nach dem Zusammenhang, in den sie gestellt ist, keine solche Einschränkung.

90

Für seine gegenteilige Auffassung vermag der Bundesgerichtshof keine überzeugenden Gründe anzuführen. Er verweist hierfür lediglich pauschal auf seine bisherige Rechtsprechung und lässt dabei außer Acht, dass seine dort zu findende Auslegung des § 43 Abs. 3 BauGB auf den vorliegenden Fall schon im Ansatz nicht übertragbar ist. Zunächst verweist § 95 Abs. 2 Nr. 7 BauGB auf diese Bestimmung nicht, sondern nur auf die §§ 40 bis 42 BauGB. Auch nach § 145 Abs. 5 Satz 5 BauGB sind im vorliegenden Fall der Übernahme des Grundstückseigentums bei Sanierungsmaßnahmen ausdrücklich nur § 43 Abs. 1, 4 und 5 sowie § 44 Abs. 3 und 4 BauGB entsprechend anwendbar, während § 43 Abs. 3 BauGB nicht in Bezug genommen wird. Dass hiermit auf das Planungsschadensrecht nicht insgesamt, sondern bewusst nur hinsichtlich „eines Teils“ verwiesen werden sollte, belegen zudem die Gesetzesmaterialien (vgl. Begründung des Entwurfs der Bundesregierung zum Bau- und Raumordnungsgesetz 1998, BTDrucks 13/6392, S. 66).

91

Der Hinweis des Bundesgerichtshofs auf seine bisherige Rechtsprechung schließt überdies das Urteil vom 11. Juli 2002 ein. Darin führt der Bundesgerichtshof mit Blick auf seine einschränkende Interpretation von § 42 Abs. 3, § 43 Abs. 3 Satz 2 und § 95 Abs. 2 Nr. 7 BauGB aus, es sei nicht ausgeschlossen, dass gesetzliche Bestimmungen über die Höhe der Enteignungsentschädigung - die an sich hinreichend bestimmt

92

seien - durch richterliche Auslegung für einzelne Fallgruppen „einen anderen Inhalt erhalten, als ihn der Gesetzeswortlaut im allgemeinen auf den ersten Blick nahelegen“ möge (BGH, Urteil vom 11. Juli 2002 - III ZR 160/01 -, juris, Rn. 15; ähnlich auch bereits BGHZ 141, 319 <326>). Der Bundesgerichtshof selbst sah es danach zumindest als zweifelhaft an, dass der Wortlaut der von ihm herangezogenen Gesetznormen die vorgenommene Einschränkung des Anwendungsbereichs im Wege einer verfassungskonformen Auslegung ermöglichen konnte. Hiervon hat er sich in der Folgezeit und auch im hier angegriffenen Urteil nicht distanziert.

(bb) Vor allem aber stehen der vom Bundesgerichtshof befürworteten Einschränkung der planungsschadensrechtlichen Reduktionsklausel aus § 95 Abs. 2 Nr. 7 BauGB nicht nur der Wortlaut der Bestimmung, sondern auch der aus der Entstehungsgeschichte ersichtliche gesetzgeberische Wille und der Gesetzeszweck entgegen. Zwar mag allein der Wortlaut einer Vorschrift nicht in jedem Fall eine unüberwindliche Grenze für die verfassungskonforme Auslegung bilden (vgl. BVerfGE 35, 263 <278 f.>; 88, 145 <166 f.>; 97, 186 <196>). Das gilt insbesondere dann, wenn andere Indizien deutlich belegen, dass der Sinn einer Norm im Wortlaut unzureichend Ausdruck gefunden hat (vgl. BVerfGE 97, 186 <196>). Abgesehen davon, dass hierfür im vorliegenden Fall kein Anhaltspunkt ersichtlich und vom Bundesgerichtshof nicht genannt ist, setzt sich die restriktive Interpretation des § 95 Abs. 2 Nr. 7 BauGB hier jedoch über den klar erkennbaren Willen des Gesetzgebers hinweg.

Die dem aktuellen Recht zugrunde liegende Novelle des damals geltenden Bundesbaugesetzes im Jahr 1976 veränderte das Planungsschadensrecht dadurch grundlegend, dass für die zulässige städtebaulich relevante Nutzung eines Grundstücks grundsätzlich ein nur noch befristeter Schutz gewährt werden sollte. Anlass hierfür war, dass nach Auffassung der Bundesregierung das Bundesbaugesetz dem Erfordernis nach Planänderungen, das sich aktuell aus der städtebaulichen Entwicklung stärker als früher ergebe, nicht ausreichend Rechnung getragen habe. Im Hinblick auf die Neufassung des damaligen § 44 BBauG - an dessen Stelle inzwischen § 42 BauGB getreten ist - führt die Begründung des Gesetzentwurfs zwar zunächst aus, dass die rechtmäßig ausgeübte Nutzung und die sich aus ihr ergebenden wirtschaftlichen Verwertungsmöglichkeiten weiterhin im Planungsschadensrecht geschützt und angemessen zu entschädigen seien. Im Anschluss daran wird jedoch die Bedeutung einer Befristung betont. Das geltende Recht schütze grundsätzlich alle zu irgendeiner Zeit einmal gewährten städtebaulichen Nutzbarkeiten. Ein derartig weitgehender Schutz sei aber durch die Verfassung nicht geboten und erweise sich zunehmend als ein Hemmnis für die städtebauliche Entwicklung. Deshalb solle das Vertrauen auf die Bestandskraft eines Bebauungsplanes nur noch während einer angemessenen Frist geschützt werden. Nach deren Ablauf stelle sich die eröffnete Möglichkeit der Nutzung im enteignungsrechtlichen Sinne nachträglich als eine nicht ausgenutzte Chance dar, die als solche nicht (mehr) zu entschädigen sei (vgl. Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung zur Änderung des Bundesbaugesetzes, BTDrucks 7/2496, S. 55 f.).

93

94

Auch der mit dem Regierungsentwurf befasste Ausschuss des Deutschen Bundestages für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau sah die Notwendigkeit einer Befristung. Die sehr weitgehende Verkehrswertentschädigung von Planungsschäden auch bei nicht ausgeübten Nutzungen habe zu einer weitgehenden Erstarrung der Planung geführt. Die Gemeinden hätten sich bisher zumeist daran gehindert gesehen, auch dringend notwendige Umplanungen durchzuführen, weil sie die damit verbundenen hohen Entschädigungslasten nicht hätten tragen können. Der Ausschuss erkannte daher ebenfalls die Notwendigkeit und das Bedürfnis für die vorgesehene Änderung an und vertrat die Ansicht, dass eine planbedingte Nutzbarkeit eines Grundstücks, die noch nicht durch Nutzung oder nutzungsbezogene Dispositionen ins Werk gesetzt worden sei, keinen unbedingt zu schützenden Vertrauenstatbestand darstelle (vgl. Bericht und Antrag des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, BTDrucks 7/4793, S. 17). Mehrheitlich wurde zur Lösung der bestehenden städtebaulichen Probleme beschlossen, den Ersatz von Planungsschäden „generell“ nur noch auf „sogenannte ‚verwirklichte‘ Nutzungen“ zu beschränken; für nicht verwirklichte Nutzungen solle eine entschädigungsrechtliche Schutzfrist gelten, die allerdings abweichend vom Regierungsentwurf auf sieben Jahre zu verlängern sei (vgl. BTDrucks 7/4793, S. 2).

Angesichts dieser deutlichen Aussagen in den Gesetzesmaterialien widerspricht das Auslegungsergebnis des Bundesgerichtshofs dem klar erkennbaren Willen des Gesetzgebers, nach dem durch die Neuregelung ein „genereller“ Ausschluss des Ersatzes von Planungsschäden nach Ablauf der Sieben-Jahres-Frist erreicht werden sollte. Vom Gesetzgeber gewollt war eine möglichst umfassende Befristung, zumal nur dann eine spürbare Reduzierung der drückend hohen Entschädigungslasten und in der Folge erweiterte Freiräume für die als notwendig erkannten Planungsänderungen zu erwarten waren. Soweit infolge der „generalisierenden Fristenbestimmung“ (so der Bericht und Antrag des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, BTDrucks 7/4793, S. 40) aus Sicht des Gesetzgebers besondere schützenswerte Vertrauenstatbestände entstanden waren, sollte diesen mit der abschließenden Regelung für Härtefälle in § 42 Abs. 5 bis 7 BauGB (zuvor § 44 Abs. 4 bis 6 BBauG) Rechnung getragen werden. Weder dort noch an anderer Stelle findet sich indessen ein Anhaltspunkt dafür, dass eine Ausnahme von der Befristung in den vom Bundesgerichtshof als verfassungswidrig eingeschätzten Konstellationen einer „isolierten“ eigentumsverdrängenden Planung zugelassen werden sollte. Die Materialien belegen eher das Gegenteil; denn aus der Begründung des Regierungsentwurfs wird deutlich, dass der Gesetzgeber bei der Neuregelung die für die spätere Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs typische Konstellation mit in den Blick genommen hatte. So finden im Zusammenhang mit der Schilderung der Notwendigkeit der beabsichtigten Befristung ausdrücklich solche Fälle Erwähnung, in denen „die Genehmigung für den Wiederaufbau eines zerstörten Gebäudes unter Berufung auf den geänderten Bebauungsplan versagt“ wird (BTDrucks 7/2496, S. 56).

(cc) Die geschilderten Hindernisse für eine verfassungskonforme Auslegung lassen

sich nicht durch Verweis auf den Grundsatz der Normerhaltung überwinden. Selbst wenn eine Interpretation diese Absicht für sich in Anspruch nimmt, darf sie sich dabei nicht in Widerspruch zu dem klar erkennbaren Willen des Gesetzgebers stellen. Insbesondere kann das Ziel der Normerhaltung keine Rechtfertigung bieten, um das Verwerfungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts zu umgehen (vgl. BVerfGE 86, 288 <350>). Die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zur „isolierten“ eigentumsverdrängenden Planung nimmt den Reduktionsbestimmungen weitgehend ihre Wirkung, wenn für die Anwendung der Sieben-Jahres-Frist des § 42 Abs. 2 und 3 BauGB in der Praxis kaum noch Anwendungsfälle bleiben. Dies ergibt sich jedenfalls aus den Stellungnahmen sowohl der Bundesrechtsanwaltskammer wie des Deutschen Anwaltvereins. Nach beider Einschätzung betrifft die in den Fällen des § 40 BauGB regelmäßig „fremdnützige“ und damit „eigentumsverdrängende“ Planung typischerweise nur einzelne, mithin im Sinne der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs „isolierte“ Grundstücke.

(c) Die Annahme, im Ausgangsverfahren sei eine verfassungskonforme Auslegung der Reduktionsklausel möglich gewesen, überschreitet die Grenzen einer vertretbaren Interpretation und ist damit von verfassungsrechtlicher Relevanz. Auch wenn nicht das Maß grober Fehlerhaftigkeit erreicht ist und die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs in der Literatur seit mehr als einem Jahrzehnt nur vereinzelt auf Ablehnung stößt, wurden die Voraussetzungen für die Zulässigkeit einer verfassungskonformen Auslegung doch deutlich verfehlt. Der Bundesgerichtshof hat sich bereits bei seiner grundlegenden Annahme, mehrere Deutungsmöglichkeiten der Reduktionsklausel aus § 95 Abs. 2 Nr. 7 BauGB seien gegeben und damit eine verfassungskonforme Auslegung eröffnet, über den klaren Wortlaut der herangezogenen Gesetzesnorm hinweggesetzt. Auch mit dem Ergebnis seiner Auslegung hat er den Grenzen, die der Normtext einer Interpretation setzt, keine Beachtung geschenkt und sich hierbei auf Rechtsprechung bezogen, die es zumindest als zweifelhaft erscheinen lässt, ob dem Gesetzeswortlaut die ihm zukommende Bedeutung zugebilligt wurde. Vor allem aber lässt sich das Auslegungsergebnis nicht mit dem dokumentierten, offenkundigen Willen des Gesetzgebers vereinbaren.

98

Die Entscheidungen, die bisher von Kammern des Bundesverfassungsgerichts zur einschlägigen Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs ergangen sind, stehen dieser Einschätzung nicht entgegen. Sie können insbesondere nicht als Hinweise auf eine verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit der jeweils zugrunde liegenden Judikatur des Bundesgerichtshofs zur „isolierten“ eigentumsverdrängenden Planung verstanden werden. Zusätzlich zum Ausspruch, dass die Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung angenommen wird, ist lediglich der Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 16. Juni 2009 (1 BvR 2269/07, juris) mit einer Begründung versehen. Danach befasst sich die Entscheidung aber nur mit der Auslegung der - hier nicht maßgeblichen - Vorschrift aus § 246a Abs. 1 Nr. 9 BauGB a.F. durch den Bundesgerichtshof und sieht diese als vertretbar an. Hingegen bleibt die Frage nach einer Möglichkeit der verfassungskonformen Auslegung im Fall einer „isolierten“ eigentumsver-

99

drängenden Planung „ansonsten“ ausdrücklich unbeantwortet.

c) Das angegriffene Urteil des Bundesgerichtshofs beruht auf der Verletzung der Garantie des gesetzlichen Richters in Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG. Hätte der Bundesgerichtshof auf der Grundlage seiner Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit der von ihm herangezogenen Vorschrift des Planungsschadensrechts - also hier der Reduktionsklausel aus § 95 Abs. 2 Nr. 7 BauGB - seiner Vorlagepflicht nach Art. 100 Abs. 1 GG entsprochen und damit die verfahrensrechtliche Gewährleistung des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG gewahrt, hätte das Bundesverfassungsgericht im Verfahren der konkreten Normenkontrolle über die Frage der Verfassungsmäßigkeit entschieden. Es ist zumindest möglich, dass das Bundesverfassungsgericht die gesetzliche Regelung als verfassungsgemäß erachtet und die Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz festgestellt hätte (wie etwa in den Fällen BVerfGE 77, 370; 78, 104). An diese Entscheidung mit Gesetzeskraft (§ 31 Abs. 2 BVerfGG) wäre der Bundesgerichtshof dann für sein abschließendes Urteil gebunden gewesen, hätte die Reduktionsklausel also nicht unangewendet lassen können. Da keine anderen Anspruchsgrundlagen ersichtlich sind und sich insbesondere aus dem angegriffenen Urteil nicht ergeben, wäre auf dieser rechtlichen Grundlage eine Zurückweisung der Revision gegen das - den Antrag auf gerichtliche Entscheidung zurückweisende - Berufungsurteil und damit eine vom angegriffenen Urteil abweichende Entscheidung jedenfalls möglich gewesen.

### C.

Das angegriffene Urteil des Bundesgerichtshofs verletzt die Beschwerdeführerin in ihrem grundrechtsgleichen Recht aus Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG. Deshalb ist die Entscheidung aufzuheben und die Sache an den Bundesgerichtshof zurückzuverweisen (§ 95 Abs. 2 BVerfGG). Der Bundesgerichtshof erhält so Gelegenheit, seine Auffassung zur Verfassungswidrigkeit des aus seiner Sicht anzuwendenden Gesetzesrechts zu überprüfen und für den Fall, dass er an seiner bisherigen Überzeugung festhält, über eine Vorlage nach Art. 100 Abs. 1 GG in Verbindung mit § 80 BVerfGG zu beschließen.

Die Auslagenentscheidung folgt aus § 34a Abs. 2 BVerfGG. 102

Die Entscheidung ist hinsichtlich der Beschwerdefähigkeit der Enteignungsbehörde mit 6 : 2 Stimmen und im Übrigen einstimmig ergangen. 103

Kirchhof	Gaier	Eichberger
Schluckebier	Masing	Paulus
Baer		Britz

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Ersten Senats vom 16. Dezember 2014 -  
1 BvR 2142/11**

**Zitiervorschlag** BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 16. Dezember 2014 -  
1 BvR 2142/11 - Rn. (1 - 103), [http://www.bverfg.de/e/  
rs20141216\\_1bvr214211.html](http://www.bverfg.de/e/rs20141216_1bvr214211.html)

**ECLI** ECLI:DE:BVerfG:2014:rs20141216.1bvr214211