

**In dem Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerde**

1. des Herrn Dr. M...,
2. des Herrn Dr. M...

- Bevollmächtigte: Rechtsanwälte Eisenmann Wahle Birk,
Bopserstraße 17, 70180 Stuttgart -

gegen a) das Urteil des Bundesgerichtshofs vom 8. Juli 2010 - III ZR 221/09 -,
b) das Urteil des Oberlandesgerichts Stuttgart vom 27. Juli 2009 - 102 U 1/
09 -

hat die 1. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch
den Vizepräsidenten Kirchhof
und die Richter Eichberger,
Masing

gemäß § 93b in Verbindung mit § 93a BVerfGG in der Fassung der Bekanntma-
chung vom 11. August 1993 (BGBl I S. 1473) am 15. September 2011 einstimmig
beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Entscheidung angenommen.

Gründe:

Die Verfassungsbeschwerde betrifft einen Rechtsstreit auf dem Gebiet des Pla- 1
nungsschadensrechts.

I.

1. Die Beschwerdeführer sind Eigentümer zweier zusammenhängender Grundstü- 2
cke in H. Auf den Grundstücken befindet sich eine umfriedete, privat genutzte Park-
anlage mit einer zu privaten Wohnzwecken genutzten Villa. Seit dem Jahr 1939 wa-
ren die Grundstücke in einer Ortsbausatzung als Wohngebiet mit Gewerbebetrieb
ausgewiesen. Im April 1982 wurde der Beschluss zur Aufstellung des Bebauungs-
plans G. bekannt gemacht. Im Jahr 1983 stellten die Beschwerdeführer unter ande-
rem einen Antrag auf Erteilung eines Bauvorbescheids zum Bau von drei jeweils ab-
gestuften Baukörpern mit insgesamt 51 Wohneinheiten. Dieser wurde im Hinblick auf
eine im Jahr 1985 eingetretene Veränderungssperre in demselben Jahr abgelehnt.
Das hiergegen angestrebte Verwaltungsstreitverfahren vor dem Verwaltungsgericht
S. ruht.

Im Jahr 1987 trat der Bebauungsplan G. in Kraft. Er weist auf den Grundstücken im Wesentlichen eine öffentliche Grünfläche (Parkanlage mit innerer Erschließung) und eine Fläche für den Gemeinbedarf (Kindergarten) aus. Am Standort der Villa sind bauliche Anlagen im gastronomischen und kulturellen Bereich zulässig. 3

2. Ein von den Beschwerdeführern angestregtes Normenkontrollverfahren gegen den Bebauungsplan blieb vor dem Verwaltungsgerichtshof und in der Rechtsmittelinstanz vor dem Bundesverwaltungsgericht erfolglos. Die gegen diese gerichtlichen Entscheidungen erhobene Verfassungsbeschwerde wurde nicht zur Entscheidung angenommen (BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 22. Februar 1999 - 1 BvR 565/91 -, NVwZ 1999, S. 979). 4

Die Stadt H. hat bislang nichts zur Umsetzung des Bebauungsplans unternommen. Im Hinblick auf den Kindergarten ist zwischen den Beteiligten des Ausgangsverfahrens unstreitig, dass hierfür derzeit kein Bedarf mehr besteht. 5

3. Nachdem eine Einigung mit der Stadt H. scheiterte, beantragten die Beschwerdeführer die Festsetzung einer Geldentschädigung für die aufgrund der Planänderung vereitelte Möglichkeit der Bebauung. Diese wurde durch Bescheid des Regierungspräsidiums Stuttgart vom 1. August 2007 abgelehnt. Der hiergegen gerichtete Antrag auf gerichtliche Entscheidung wurde vom Landgericht Stuttgart durch Grundurteil vom 14. Januar 2009 für gerechtfertigt erklärt. 6

4. Auf die Berufung der Stadt H. änderte das Oberlandesgericht Stuttgart durch angegriffenes Urteil vom 27. Juli 2009 die Entscheidung des Landgerichts und wies den Hauptantrag als unbegründet und einen auf Übernahme eines der beiden Grundstücke gegen Entschädigung gerichteten Hilfsantrag als derzeit unbegründet zurück. 7

Die §§ 39 ff. BBauG 1976/BauGB sähen eine Aufspaltung des Entgelts für die Übernahme der Flächen oder einer Entschädigung nicht - wie von den Beschwerdeführern gedacht - in der Art vor, dass zuerst der Wertverlust ihrer Grundstücke durch die Herabzonung von deren Qualität von Bauland auf eine öffentliche Grünfläche und Gemeinbedarfsfläche und bei der Übernahme oder Enteignung der restliche Wert einer öffentlichen Grünfläche und Gemeinbedarfsfläche auszugleichen sei. 8

Für die Zeit der Herabzonung durch den Bebauungsplan bis zur Planverwirklichung erhalte der Eigentümer keine (Nutzungs-)Entschädigung. Eine Nutzungsentschädigung nach enteignungsrechtlichen Grundsätzen als Folge der Verzögerung zu gewähren, passe nicht in das System der Entschädigungsregelung, die das Baugesetzbuch hinsichtlich des Übernahmeanspruchs in § 40 BBauG 1976/BauGB vorsehe. 9

Wenn die Beschwerdeführer hier auf ein Übernahmeverlangen beziehungsweise auf den Antrag auf Entziehung des Eigentums verwiesen würden, werde nicht verkannt, dass die Rechtsfolge, die diese Anträge auslösten, ihrem Willen gerade widerspräche. Das Gesetz lasse den Eigentümern bis zur (zwangsweisen) Umsetzung der Festsetzungen des Bebauungsplans G. die Wahl, die Grundstücke zu behalten und die mit den Festsetzungen des Bebauungsplans einhergehenden Nachteile entschä- 10

digungslos hinzunehmen oder die Grundstücke an die Antragsgegnerin zur Verwirklichung der Planung abzugeben.

Die Gewährung eines Übernahmeanspruchs finde ihre innere Rechtfertigung darin, dass die öffentliche Hand oder der aus einer speziellen privaten Festsetzung Begünstigte in der Regel ohnehin letztlich das Eigentum an der betreffenden Fläche erwerben müsse. Mit dem Übernahmeanspruch werde dem betroffenen Eigentümer die Möglichkeit eröffnet, selbst die Initiative zu einer entschädigungsrechtlichen Lösung der infolge der fremdnützigen planerischen Festsetzung aufgetretenen Interessenkollision zu ergreifen, ohne die Einleitung eines Enteignungsverfahrens nach den §§ 85 ff. BauGB abwarten zu müssen. 11

Für die Beschwerdeführer sei ein Übernahmeverlangen beziehungsweise ein Antrag auf Entziehung des Eigentums nicht unzumutbar. Sie könnten sich durch entsprechende Vertragsregelungen im Übernahmevertrag gegen einen Missbrauch des Bebauungsplans durch die Antragsgegnerin wappnen und sie würden im Fall einer Eigentumsentziehung durch die gesetzlichen Regelungen ausreichend dagegen geschützt, dass die zu übertragenden Grundstücke nicht gemäß den Festsetzungen des Bebauungsplans G. verwendet würden. 12

5. Die vom Berufungsgericht zugelassene Revision wies der Bundesgerichtshof durch angegriffenes Urteil vom 8. Juli 2010 (BGHZ 186, 136) zurück. 13

§ 42 Abs. 1 BauGB sei im vorliegenden Fall nicht direkt anwendbar. Nach § 43 Abs. 3 Satz 1 BauGB sei bei Vorliegen der Voraussetzungen nach §§ 40 und 41 Abs. 1 BauGB eine Entschädigung nur nach diesen Vorschriften zu gewähren. 14

§ 42 Abs. 1 BauGB sei auch nicht deshalb anwendbar, weil der Verweis in § 43 Abs. 3 Satz 1 BauGB auf die Entschädigung allein nach den §§ 40, 41 BauGB verfassungskonform einschränkend auszulegen sei, wie die Revision geltend mache. 15

Zunächst sei in den Blick zu nehmen, dass es sich bei den Festsetzungen des hier streitgegenständlichen Bebauungsplans um eine Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG handele. Für ein bestimmtes Gebiet seien Art, Maß und Umfang der Grundstücksnutzung für die Zukunft neu geordnet worden. Es liege deshalb allein mit der Planung noch keine Enteignung der Beschwerdeführer vor. Begrenzungen der Eigentümerbefugnisse durch eine Inhalts- und Schrankenbestimmung seien als Ausfluss der Sozialgebundenheit des Eigentums (Art. 14 Abs. 2 GG) grundsätzlich entschädigungslos hinzunehmen. Überschreite der Gesetzgeber bei der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums die dargelegten Grenzen, so seien hierauf gestützte Beschränkungen oder Belastungen rechtswidrig und könnten im Wege des Primärrechtsschutzes abgewehrt werden. Zu einem Entschädigungsanspruch führten sie von Verfassungs wegen nicht. Fehle eine erforderliche Anspruchsgrundlage für eine Entschädigung, so müsse sich der Betroffene um die Aufhebung des Eingriffsakts bemühen. Er könne aber nicht unter Verzicht auf die Anfechtung eine ihm vom Gesetz nicht zugebilligte Entschädigung beanspruchen; man- 16

gels gesetzlicher Grundlage könnten die Gerichte auch keine solche zusprechen.

Ob insbesondere der inzwischen eingetretene Zeitablauf und die Erklärung der Stadt H., zwar jederzeit die Realisierung der Planung beginnen zu können, aber derzeit kein Interesse daran zu haben, die Bewertung rechtfertige, die ursprüngliche Planung sei jedenfalls inzwischen rechtswidrig geworden, könne hier dahinstehen. Dies müssten die Beschwerdeführer vor den zur Entscheidung berufenen Verwaltungsgerichten geltend machen. Daran seien sie nicht deshalb gehindert, weil es einen rechtskräftig zu ihren Lasten ausgegangenen Vorprozess gegeben habe. 17

Eine einschränkende Auslegung des § 43 Abs. 3 Satz 1 BauGB und damit eine Anwendung des § 42 Abs. 1 BauGB könne auch nicht deshalb in Betracht gezogen werden, weil die Beschwerdeführer in einer mit Art. 14 Abs. 1 GG nicht zu vereinbarenden Ungewissheit darüber seien, wann es zu einer Enteignung zwecks Verwirklichung der Planung komme. 18

Der Gesetzgeber habe diese Belastung des Eigentümers, der von einer Planung mit den hier in Rede stehenden Festsetzungen nach § 40 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 8 BauGB betroffen sei, mit der Zuerkennung eines Übernahmeanspruchs ausgeglichen, sofern es ihm mit Rücksicht auf die Festsetzungen oder Durchführung des Bebauungsplans wirtschaftlich nicht mehr zuzumuten sei, das Grundstück zu behalten oder es in der bisherigen Art zu nutzen. Das Vorliegen dieser Voraussetzungen habe das Berufungsgericht festgestellt. Mit dem Übernahmeanspruch sei das Initiativrecht (auch) auf den Eigentümer übergegangen. Er könne die Phase der Unsicherheit selbst beenden und eine Entschädigungsleistung gegen Abtretung des Grundbesitzes erlangen. Diese Entschädigung biete ihm grundsätzlich die Möglichkeit, ein gleichwertiges Grundstück zu erwerben. 19

Dabei sei das Berufungsgericht zu Recht davon ausgegangen, dass die Anwendbarkeit des § 40 Abs. 2 BauGB - und damit des Ausschlusses des § 42 Abs. 1 BauGB - nicht voraussetze, dass der öffentlichen Hand - jetzt oder zu einem späteren Zeitpunkt - ein Recht zur Enteignung nach Maßgabe der §§ 85 ff. BauGB zustehe. 20

II.

Mit ihrer form- und fristgerecht erhobenen Verfassungsbeschwerde rügen die Beschwerdeführer eine Verletzung von Art. 14 GG. 21

§ 43 Abs. 3 Satz 1 BauGB müsse nach ihrer Auffassung verfassungskonform dahingehend ausgelegt werden, dass in der vorliegenden Fallkonstellation § 42 BauGB anwendbar sei. 22

Nehme man die Vorschriften der §§ 40 f. BauGB einerseits und § 42 BauGB andererseits in den Blick, so werde deutlich, dass bei Ausweisung einer privaten Grünfläche oder einer (eingeschränkten) Baumöglichkeit ohne die Beschränkung auf eine Gemeinbedarfseinrichtung, den Beschwerdeführern ein Anspruch nach § 42 BauGB zustehen würde. Sie blieben Eigentümer und könnten Planungsschadensansprüche 23

nach § 42 BauGB geltend machen. Demgegenüber räume § 43 Abs. 3 Satz 1 in Verbindung mit § 40 BauGB Entschädigungsansprüche nur dann ein, wenn gleichzeitig die zur öffentlichen Nutzung vorgesehene Fläche übertragen werde. Diese Regelung diene einer Bebauungsplanverwirklichung ohne Enteignung nach §§ 85 ff. BauGB oder gegebenenfalls Umlegung nach §§ 45 ff. BauGB.

Vergleiche man die Regelung des § 42 mit jener des § 40 BauGB falle auf, dass mit dem Blick auf das „Behaltendürfen“ des Eigentums der geringere Eingriff des Entzugs einer Nutzungsmöglichkeit zu einer sofortigen Entschädigung führe, während der erhebliche Eingriff eines planungsrechtlichen vorbereitenden Eigentumsentzugs nur dann entschädigt werde, wenn der Grundstückseigentümer, gegebenenfalls gegen seinen Willen und ohne dass die Enteignungsfähigkeit geprüft werde, auf sein „Behaltendürfen“ des Eigentums verzichte, indem er die Übernahme gemäß § 40 BauGB verlange. 24

Die Regelung des § 40 BauGB sei unbedenklich, wenn der Grundstückseigentümer sein Eigentum aufgeben wolle. Sie sei auch unbedenklich, wenn die Enteignungsvoraussetzungen materiellrechtlich vorlägen und (kumulativ) die Verwendung des Grundstücks innerhalb angemessener Frist sichergestellt sei. Die Unbedenklichkeit setze damit - als vom Gesetzgeber zugrunde gelegte Geschäftsgrundlage - voraus, dass der Planungsträger zum einen die Realisierung der festgesetzten Nutzung betreibe und zum anderen die Realisierung auch gegen den Willen der Grundstückseigentümer durchsetzbar sein müsse. Seien diese Voraussetzungen nicht erfüllt und bleibe es bei der vom Bundesgerichtshof angenommenen Auslegung des § 43 Abs. 3 Satz 1 BauGB, präsentiere sich diese Regelung als Zwang zur Grundstücksübertragung oder als „ewige“ (entschädigungslos hinzunehmende) Veränderungssperre, wovon das Baugesetzbuch an anderer Stelle (§ 18 BauGB) nicht ausgehe. 25

Der streitgegenständliche Bebauungsplan habe mit seinen Festsetzungen einen eigentumsrechtlich relevanten Doppelschritt planungsrechtlich vorbereitet: 26

In einem ersten Schritt werde die zulässige Bebaubarkeit entzogen. Dies wäre auch ohne die Festsetzung einer öffentlichen Grünfläche möglich gewesen und hätte zu einem Entschädigungsanspruch nach § 42 BauGB geführt. In einem zweiten Schritt werde die Grundlage für den Eigentumsentzug durch Festsetzung der öffentlichen Grün- und Gemeinbedarfsflächen vorbereitet. 27

§ 43 Abs. 3 Satz 1 in Verbindung mit § 40 BauGB wolle vorrangig dafür Sorge tragen, dass dieser zweite Vorgang, der zum Entzug der Fläche führe, entschädigungsrechtlich einheitlich vollzogen werde. Wenn der Eigentumsentzug (zweiter Schritt) aber weder betrieben werde noch nach §§ 85 ff. BauGB durchsetzbar sei, könnten die Grundstückseigentümer nicht zum Verzicht auf das verfassungsrechtlich gesicherte „Behaltendürfen“ des Eigentums gezwungen werden, nur um die Entschädigung für den Entzug der Baumöglichkeit (erster Schritt) zu erhalten. 28

Bei einer solchen Auslegung präsentiere sich § 43 Abs. 3 Satz 1 BauGB als ein ver- 29

fassungswidriger Zwang zur Eigentumsaufgabe zum Zwecke der Geltendmachung des Entschädigungsanspruchs. Art. 14 GG garantiere auch das „Behaltendürfen“ des Eigentums. Dies sei nicht nur direkt, sondern auch indirekt dadurch geschützt, dass der Entzug von Nutzungsmöglichkeiten nicht in einem Fall (§ 42 BauGB) entschädigt werde, im anderen Fall (§ 40 BauGB) aber nur dann, wenn gleichzeitig das Eigentum insgesamt aufgegeben werde.

Der Unterschied zwischen § 40 und § 42 BauGB sei, bezogen auf die vorliegende Fallkonstellation, willkürlich, weil der Entzug der baulichen Nutzungsmöglichkeiten bei der Ausweisung einer privaten Grünfläche entschädigungsrechtlich anders behandelt werde, wie in dem Fall, in dem zusätzlich zum Entzug dieser Baumöglichkeit (erster Schritt) eine öffentliche Nutzung (hier: öffentliche Grün- und Gemeinbedarfsflächen) im Bebauungsplan festgesetzt werde (zweiter Schritt). 30

Den Beschwerdeführern könne nicht entgegengehalten werden, sie seien, wie vom Bundesgerichtshof angenommen, auf einen erneuten Primärrechtsschutz zu verweisen. Nach den Kriterien des Bundesverwaltungsgerichts könne im vorliegenden Fall von einer Funktionslosigkeit des Bebauungsplans nicht ausgegangen werden. Für die Beschwerdeführer sei es daher unzumutbar, erneut Primärrechtsschutz in Anspruch zu nehmen. Das leite sich aus der Tatsache ab, dass sie dieser Pflicht in vollem Umfang nachgekommen seien. 31

III.

Die Verfassungsbeschwerde ist nicht zur Entscheidung anzunehmen. Die Annahmeveraussetzungen nach § 93a Abs. 2 BVerfGG liegen nicht vor. Der Verfassungsbeschwerde kommt keine grundsätzliche Bedeutung zu, da die für die Verfassungsbeschwerde maßgeblichen verfassungsrechtlichen Fragen zum Eigentumsschutz und damit korrespondierenden Entschädigungsansprüchen geklärt sind. Die Annahme ist auch nicht zur Durchsetzung des als verletzt gerügten Grundrechts der Beschwerdeführer aus Art. 14 GG angezeigt. Die angegriffenen Entscheidungen sind von Verfassungs wegen nicht zu beanstanden. 32

1. a) Die Gestaltung des Verfahrens, die Feststellung und Würdigung des Tatbestands, die Auslegung des sogenannten einfachen Rechts und seine Anwendung auf den einzelnen Fall sind grundsätzlich allein Sache der dafür zuständigen Fachgerichte. Soweit sich die Beschwerde gegen Gerichtsurteile wendet, kann das Bundesverfassungsgericht nicht untersuchen, ob diese vom einfachen Recht her „richtig“ sind. Es kann vielmehr lediglich überprüfen, ob durch die Rechtsanwendung im konkreten Fall Grundrechte oder grundrechtsgleiche Rechte verletzt worden sind. Der außerordentliche Rechtsbehelf der Verfassungsbeschwerde ist erst dann eröffnet, wenn den Gerichten ein „spezifischer“ Verfassungsverstoß unterlaufen ist. Die Kontrollkompetenz des Bundesverfassungsgerichts umfasst nur Auslegungsfehler, die eine grundsätzlich unrichtige Auffassung von der Bedeutung eines Grundrechts, insbesondere vom Umfang seines Schutzbereichs, erkennen lassen und auch in ihrer materiellen Tragweite von einigem Gewicht sind (vgl. BVerfGE 18, 85 <93>; 42, 143 <148 f.>; 62, 33

189 <192>; 85, 248 <257 f.>; BVerfGK 4, 243 <253>).

b) Das Bundesverfassungsgericht hat in Bezug auf den streitgegenständlichen Bebauungsplan bereits entschieden, dass es sich dabei um eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG handelt (vgl. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 22. Februar 1999 - 1 BvR 565/91 -, NVwZ 1999, 979 <980>). Die von den Beschwerdeführern aufgeworfenen Fragen sind daher anhand der zu Art. 14 Abs. 1 und 2 GG entwickelten Grundsätze zu beurteilen. Diese lassen sich - namentlich nach Maßgabe der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum rheinland-pfälzischen Denkmalschutzgesetz (vgl. BVerfGE 100, 226) - wie folgt zusammenfassen:

aa) Der Gesetzgeber muss bei der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG die schutzwürdigen Interessen des Eigentümers und die Belange des Gemeinwohls in einen gerechten Ausgleich und ein ausgewogenes Verhältnis bringen. Er muss sich dabei im Einklang mit allen anderen Verfassungsnormen halten; insbesondere ist er an den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG gebunden. Das Wohl der Allgemeinheit ist nicht nur Grund, sondern auch Grenze für die dem Eigentum aufzuerlegenden Belastungen. Einschränkungen der Eigentümerbefugnisse dürfen nicht weitergehen, als der Schutzzweck reicht, dem die Regelung dient. Der Kernbereich der Eigentumsgarantie darf dabei nicht ausgehöhlt werden. Zu diesem gehört sowohl die Privatnützigkeit, also die Zuordnung des Eigentumsobjekts zu einem Rechtsträger, dem es als Grundlage privater Initiative von Nutzen sein soll, als auch die grundsätzliche Verfügungsbefugnis über den Eigentumsgegenstand (vgl. BVerfGE 70, 191 <200>; 79, 174 <198>; 87, 114 <138 f.>; 91, 294 <308>; 100, 226 <240 f.>).

bb) Der Regelungsbefugnis des Gesetzgebers sind unterschiedliche Schranken gezogen. Soweit das Eigentum die persönliche Freiheit des Einzelnen im vermögensrechtlichen Bereich sichert, genießt es einen besonders ausgeprägten Schutz (vgl. BVerfGE 42, 263 <294>; 50, 290 <340>; 70, 191 <201>; 95, 64 <84>). Demgegenüber ist die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers umso größer, je stärker der soziale Bezug des Eigentumsobjekts ist; hierfür sind dessen Eigenart und Funktion von entscheidender Bedeutung (vgl. BVerfGE 53, 257 <292>; 100, 226 <241>; 126, 331 <359 f.>).

Begrenzungen der Eigentümerbefugnisse sind in diesem Rahmen als Ausfluss der Sozialgebundenheit des Eigentums (Art. 14 Abs. 2 GG) grundsätzlich entschädigungslos hinzunehmen. Überschreitet der Gesetzgeber bei der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums die dargelegten Grenzen, so ist die gesetzliche Regelung unwirksam (BVerfGE 52, 1 <27 f.>), hierauf gestützte Beschränkungen oder Belastungen sind rechtswidrig und können im Wege des Primärrechtsschutzes abgewehrt werden. Zu einem Entschädigungsanspruch führen sie von Verfassungs wegen nicht (vgl. BVerfGE 58, 300 <320>; 100, 226 <241>).

cc) Es ist dem Gesetzgeber allerdings grundsätzlich nicht verwehrt, eigentumsbeschränkende Maßnahmen, die er im öffentlichen Interesse für geboten hält, auch in Härtefällen durchzusetzen, wenn er durch kompensatorische Vorkehrungen ansonsten unverhältnismäßige oder gleichheitswidrige Belastungen des Eigentümers vermeidet und schutzwürdigem Vertrauen angemessen Rechnung trägt (vgl. BVerfGE 58, 137 <149 f.>; 79, 174 <192>; 83, 201 <212 f.>). Durch einen solchen Ausgleich kann in bestimmten Fallgruppen die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer sonst unverhältnismäßigen oder gleichheitswidrigen Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG herbeigeführt werden (vgl. BVerfGE 100, 226 <244>).

Ausgleichsregelungen sind freilich nicht generell ein verfassungsrechtlich zulässiges Mittel, unverhältnismäßige Eigentumsbeschränkungen mit Art. 14 Abs. 1 GG in Einklang zu bringen. Normen, die Inhalt und Schranken des Eigentums bestimmen, müssen grundsätzlich auch ohne Ausgleichsregelungen die Substanz des Eigentums wahren und dem Gleichheitsgebot entsprechen (vgl. BVerfGE 79, 174 <198> m.w.N.). Wo ausnahmsweise die Anwendung des Gesetzes zu einer unzumutbaren Belastung des Eigentümers führt, können Ausgleichsregelungen aber zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit und zum Ausgleich gleichheitswidriger Sonderopfer in Betracht kommen (vgl. BVerfGE 100, 226 <244>).

Ausgleichsregelungen im Anwendungsbereich des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG bedürfen einer gesetzlichen Grundlage. Inhalt und Schranken des Eigentums zu bestimmen, ist grundsätzlich Sache des Gesetzgebers. Er ist gehalten, die verfassungsrechtlichen Grenzen inhaltsbestimmender Gesetze zu wahren, und darf, wenn er ein zwingendes Verbot ausspricht, nicht darauf vertrauen, dass die Verwaltung oder die Gerichte Verletzungen der Eigentumsgarantie gegebenenfalls durch ausgleichende Vorkehrungen oder Geldleistungen vermeiden. Soweit kompensatorische Entschädigungsansprüche begründet werden sollen, kann dies ohnehin, auch mit Rücksicht auf das Budgetrecht des Parlaments, nur durch ein Gesetz geschehen (vgl. BVerfGE 100, 226 <245>).

Ausgleichsregelungen, die den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in besonderen Härtefällen wahren sollen, sind unzulänglich, wenn sie sich darauf beschränken, dem Betroffenen einen Entschädigungsanspruch in Geld zuzubilligen. Die Bestandsgarantie des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG verlangt, dass in erster Linie Vorkehrungen getroffen werden, die eine unverhältnismäßige Belastung des Eigentümers real vermeiden und die Privatnützigkeit des Eigentums so weit wie möglich erhalten. Als Instrumente stehen dem Gesetzgeber hierfür Übergangsregelungen, Ausnahme- und Befreiungsvorschriften sowie der Einsatz sonstiger administrativer und technischer Vorkehrungen zur Verfügung. Ist ein solcher Ausgleich im Einzelfall nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich, kann für diesen Fall ein finanzieller Ausgleich in Betracht kommen, oder es kann geboten sein, dem Eigentümer einen Anspruch auf Übernahme durch die öffentliche Hand zum Verkehrswert einzuräumen (vgl. BVerfGE 100, 226 <245 f.>).

2. Gemessen an diesen Grundsätzen lassen weder das Urteil des Oberlandesgerichts Stuttgart vom 27. Juli 2009 noch das Urteil des Bundesgerichtshofs vom 8. Juli 2010 in ihrer Auslegung und Anwendung des einfachen Rechts eine Verletzung von Verfassungsrecht erkennen (a). Auch die Verfassungswidrigkeit der den Entscheidungen zugrunde liegenden Rechtslage lässt sich nicht feststellen (b).

a) Die Versagung der begehrten Entschädigung durch die angegriffenen Entscheidungen ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Nach dem klaren Wortlaut des § 43 Abs. 3 Satz 1 BauGB kommt einfachrechtlich die Zuerkennung einer Entschädigung nach § 42 BauGB nicht in Betracht. Die Fachgerichte haben - von den Beschwerdeführern unbeanstandet - festgestellt, dass hier die Voraussetzungen des § 40 Abs. 1 Nr. 1 BauGB (Festsetzung einer Gemeinbedarfsfläche) und § 40 Abs. 1 Nr. 8 BauGB (Festsetzung einer öffentlichen Grünfläche) vorliegen. § 43 Abs. 1 Satz 1 BauGB bestimmt für diesen Fall, dass bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 40 BauGB eine Entschädigung nur nach dieser Vorschrift und damit grundsätzlich nur in Form eines Übernahmeanspruchs (§ 40 Abs. 2 BauGB) zu gewähren ist. Eine darüber hinaus gehende Kompensation nach § 42 BauGB - wie von den Beschwerdeführern verlangt - scheidet bei einer Auslegung, deren Grenze der Wortlaut der anzuwendenden Normen vorgibt, folglich aus.

Angesichts dieser einfachrechtlichen Gesetzeslage war es den Fachgerichten verwehrt, § 43 Abs. 3 Satz 1 BauGB in dem von den Beschwerdeführern gewünschten Sinne „verfassungskonform“ auszulegen. Es bedarf daher an dieser Stelle keiner Entscheidung darüber, ob für eine verfassungskonforme Auslegung überhaupt Anlass bestünde.

Die verfassungskonforme Auslegung findet ihre Grenze dort, wo sie mit dem Wortlaut und dem klar erkennbaren Willen des Gesetzgebers in Widerspruch treten würde (BVerfGE 18, 97 <111>; 71, 81 <105>). Im Wege der Auslegung darf einem nach Wortlaut und Sinn eindeutigen Gesetz nicht ein entgegengesetzter Sinn verliehen, der normative Gehalt der auszulegenden Norm nicht grundlegend neu bestimmt, das gesetzgeberische Ziel nicht in einem wesentlichen Punkt verfehlt werden (BVerfGE 54, 277 <299 f.>; 71, 81 <105>).

Hier würde die Zuerkennung einer Entschädigung nach § 42 BauGB die so gezogene Grenze überschreiten. Sie würde dem eindeutigen und insoweit keiner anderweitigen Auslegung zugänglichen Wortlaut des § 43 Abs. 3 Satz 1 BauGB widersprechen. Außerdem stünde dem der klar erkennbare Wille des Gesetzgebers entgegen, in jedem Fall des Vorliegens der Voraussetzungen von § 40 BauGB eine Entschädigung nur nach dieser Vorschrift zu gewähren. Mit der im Zuge der Novelle des Bundesbaugesetzes im Jahr 1976 als § 44b Abs. 3 Satz 1 BBauG eingefügten Bestimmung, wurde durch den Gesetzgeber nämlich kein neuer Grundsatz aufgestellt. Der Bundesgerichtshof hatte vielmehr bereits vor der Novelle von 1976 klargestellt, dass die §§ 40 und 42 BBauG (§§ 40 und 41 BauGB) aufgrund der damaligen Fassung des § 44 BBauG 1960 (§ 42 BauGB) diesem vorgehen (BGHZ 50, 93 <95>; vgl. Bielen-

berg/Runkel, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand: Mai 2001, § 43 Rn. 32). § 43 Abs. 3 Satz 1 BauGB will gerade vermeiden, dass im Fall der in § 40 Abs. 1 BauGB aufgeführten fremdnützigen Festsetzungen der Eigentümer das betroffene Grundstück behalten und bis zu dessen endgültiger planmäßiger Verwendung Vermögensnachteile in Geld liquidieren kann (vgl. Paetow, in: Berliner Kommentar zum BauGB, 3. Aufl. 2002 <Stand: Dezember 2008>, § 43 Rn. 6).

b) Ein Verstoß der den angegriffenen Entscheidungen zugrunde liegenden Bestimmung des § 43 Abs. 3 Satz 1 BauGB und der damit eine weitergehende Entschädigung versagenden Rechtslage gegen die Eigentumsgarantie aus Art. 14 Abs. 1 GG kann gleichfalls nicht festgestellt werden. 47

aa) Die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes verlangt vom Gesetzgeber, bei der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums die schutzwürdigen Interessen des Eigentümers mit den Belangen des Gemeinwohls in einen gerechten Ausgleich zu bringen, wobei er die Grenzen zumutbarer Eigentumsbelastungen nur ausnahmsweise mit Hilfe von Entschädigungs- und Kompensationsvorbehalten verschieben darf (vgl. BVerfGE 100, 226 <244>). Eine Verfassungswidrigkeit der Beschränkung auf den Übernahmeanspruch in § 43 Abs. 3 Satz 1 BauGB oder der Entschädigungsrechtslage für planbedingte Eigentumsbelastungen insgesamt könnte danach nur festgestellt werden, wenn eine unverhältnismäßige Beschränkung des Grundeigentums zu Lasten der Beschwerdeführer vorläge und diese nicht beseitigt und auch nicht durch gesetzlich vorgesehene Entschädigungen hinreichend kompensiert werden könnte. 48

Es bedarf hier keiner Entscheidung darüber, ob die langjährige und in ihrer Dauer gegenwärtig nicht absehbare Beschränkung ursprünglich möglicher Grundstücksnutzungen durch den geltenden Bebauungsplan die Eigentümerbefugnisse der Beschwerdeführer, insbesondere ihr durch Art. 14 Abs. 1 GG geschütztes Bestandserhaltungsinteresse (vgl. BVerfGE 72, 175 <195>; 75, 108 <154>; 78, 249 <277>; 83, 201 <208>), unverhältnismäßig beschränkt, weil der Verweis auf den Übernahmeanspruch nach § 40 Abs. 2 BauGB angesichts offenbar nicht vorliegender Enteignungsvoraussetzungen und nicht zuletzt deshalb völlig ungewisser Realisierungschancen der planerischen Festsetzungen keinen angemessenen Ausgleich zu schaffen vermag. Denn es ist nicht geklärt, ob die Beschwerdeführer die Festsetzungen des Bebauungsplans nicht im Wege des Primärrechtsschutzes beseitigen können. Auf den hierfür vor den Verwaltungsgerichten grundsätzlich eröffneten Rechtsschutz gegen die Festsetzungen des Bebauungsplans müssen sie sich verweisen lassen. Dieser Weg ist für sie auch zumutbar, da er weder in prozessualer noch in inhaltlicher Hinsicht aussichtslos ist. 49

bb) Zwar haben die Beschwerdeführer bereits ohne Erfolg ein Normenkontrollverfahren gegen den in Frage stehenden Bebauungsplan durchgeführt (vgl. oben I. 2.; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 7. Dezember 1989 - 3 S 1842/88 -, juris; BVerwG, Beschluss vom 21. Februar 1991 - BVerwG 4 NB 16/90 -, NVwZ 1991, 50

S. 873). Gegenstand jenes Verfahrens war jedoch die Rechtmäßigkeit der Abwägungsentscheidung des Satzungsgebers zum Zeitpunkt seiner Entscheidung über den Erlass des Bebauungsplans (vgl. § 214 Abs. 3 Satz 1 BauGB; vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 7. Dezember 1989 - 3 S 1842/88 -, juris Rn. 38 ff.). Ihr Entschädigungsbegehren im hiesigen Ausgangsverfahren begründen die Beschwerdeführer demgegenüber in erster Linie mit der zwischenzeitlichen Entwicklung der tatsächlichen Verhältnisse - der jahrelangen Nichtumsetzung der Plankonzeption im Bereich ihrer Grundstücke, dem offenbar unstreitig entfallenen Bedarf für den Kindergarten und der erklärtermaßen fehlenden Absicht der Stadt, den Bebauungsplan in diesem Bereich in absehbarer Zeit umzusetzen. Diese Einwände könnten grundsätzlich auch einen erneuten Angriff gegen die Wirksamkeit der die Beschwerdeführer belastenden Festsetzungen des Bebauungsplans tragen, ohne dass den neuen Tatsachen die Rechtskraft des ersten Normenkontrollurteils entgegenhalten werden könnte (vgl. - vornehmlich zur Fallgruppe des Funktionsloswerdens - BVerwG, Urteil vom 3. Dezember 1998 - BVerwG 4 CN 3.97 -, NVwZ 1999, S. 986 <986>; Beschluss vom 3. November 1993 - BVerwG 4 NB 33.93 -, NVwZ-RR 1994, S. 236 <236>; Beschluss vom 16. Juli 1990 - BVerwG 4 NB 20.90 -, NVwZ-RR 1991, S. 54 <54>; Kopp/Schenke, VwGO, 17. Aufl. 2011, § 47 Rn. 146; Gerhardt/Bier, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, Stand: Juli 2005, § 47 Rn. 111; Ziekow, in: SoDan/Ziekow, VwGO, 3. Aufl. 2010, § 47 Rn. 370).

Es ist Sache der Beschwerdeführer, den geeigneten Rechtsbehelf - erneute Normenkontrolle nach § 47 VwGO oder Inzidentkontrolle der Festsetzungen im Rahmen eines Bauvorbescheid- oder Baugenehmigungsverfahrens - zu wählen, der ihrem Anliegen am ehesten entspricht, und dessen jeweilige Erfolgsaussichten abzuschätzen. Verfahrensrechtlich von vornherein ausgeschlossen ist jedenfalls keiner der beiden Wege (vgl. gegen eine Geltung der Antragsfrist des § 47 Abs. 2 VwGO im Falle der Geltendmachung der Funktionslosigkeit eines Bebauungsplans Bayerischer VGH, Urteil vom 25. März 2004 - 25 N 01.308 -, NVwZ-RR 2005, S. 776 <777>; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 10. Juni 2010 - 5 S 2986/08 -, NVwZ 2010, S. 960 <961>; Gerhardt/Bier, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, Stand: Juli 2005, § 47 Rn. 38; Kopp/Schenke, VwGO, 17. Aufl. 2011, § 47 Rn. 85; vgl. zur Gegenauffassung OVG für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 30. Juli 1999 - 10a D 53/97.NE -, juris, Rn. 31; Niedersächsisches OVG, Urteil vom 16. November 2004 - 9 KN 249/03 -, juris, Rn. 14 ff.; offen gelassen von BVerwG, Urteil vom 3. Dezember 1998 - BVerwG 4 CN 3.97 -, NVwZ 1999, S. 986 <987>).

cc) Auch in der Sache erscheint der Primärrechtsschutz mit den geltend gemachten neuen Einwendungen nicht aussichtslos. Die Verwaltungsgerichte werden unabhängig von der gewählten Verfahrensart voraussichtlich darüber zu entscheiden haben, ob der Bebauungsplan zwischenzeitlich funktionslos geworden ist, oder - falls dies nicht der Fall ist - ob die beanstandeten Festsetzungen unter den nun gegebenen Bedingungen die Eigentumsbefugnisse der Beschwerdeführer noch verhältnismäßig einschränken (vgl. zur Möglichkeit, dass Festsetzungen eines Bebauungsplans au-

51

52

ßerhalb der Fallgruppe der Funktionslosigkeit unter veränderten Umständen nicht mehr vertretbar sein können VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 10. Juni 2010 - 5 S 2986/08 -, NVwZ 2010, S. 960 <963>; vgl. dazu ferner BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 19. September 2007 - 1 BvR 1698/04 - juris, Rn. 13). Bei Prüfung der Vereinbarkeit der Nutzungseinschränkungen für die Grundstückseigentümer, die mit den Festsetzungen im Gemeinwohlinteresse einher gehen, werden die Verwaltungsgerichte die zeitliche Dimension der Belastungswirkung im Hinblick auf die schon verstrichene Zeit und - falls sich die Feststellung aus den Verfahren vor den ordentlichen Gerichten bestätigt - ihre weiterhin offene Dauer ebenso zu berücksichtigen haben, wie sie sich mit dem Fortbestehen der von der Stadt geltend gemachten Gemeinwohlbelange auseinanderzusetzen haben werden.

Von den Verwaltungsgerichten in den Blick zu nehmen ist dabei auch der Umstand, ob - wie von den Beschwerdeführern geltend gemacht - das Vorliegen der Voraussetzungen einer Enteignung zum Zwecke der Planverwirklichung dauerhaft und eindeutig ausgeschlossen ist. Zwar kommt dem Bebauungsplan keine enteignungsrechtliche Vorwirkung zu (vgl. BVerfGE 74, 264 <282>; BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 8. Juli 2009 - 1 BvR 2187/07 u.a. - juris, Rn. 15), weshalb das Vorliegen der Enteignungsvoraussetzungen zum Zwecke seiner Umsetzung weder bei seinem Erlass noch bei einer ursprünglichen Normenkontrolle zu prüfen ist. Es kann indes nicht ohne Einfluss auf die Abgewogenheit einer beschränkenden Eigentumsgestaltung durch einen Bebauungsplan oder jedenfalls für das Festhalten hieran sein, wenn von vornherein oder zu einem späteren Zeitpunkt zweifelsfrei feststeht, dass die Voraussetzungen für eine zur Planumsetzung erforderliche Enteignung auf Dauer ausgeschlossen sind und ein einvernehmlicher Erwerb vom Eigentümer ausscheidet.

53

Schließlich kann im Rahmen des Primärrechtsschutzes vor den Verwaltungsgerichten bei der Bewertung der bauleitplanerischen Belastungswirkungen von Festsetzungen zu Gemeinwohlzwecken im Sinne des § 40 Abs. 1 BauGB zwar berücksichtigt werden, dass der Eigentümer bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 40 Abs. 2 BauGB die Übernahme von Grundstücksflächen, letztlich auch deren Eigentumsentziehung nach § 43 Abs. 1 BauGB beanspruchen kann. Belastet eine Festsetzung auch unter Berücksichtigung der absehbaren zeitlichen Dimension ihrer Umsetzung den Eigentümer ungeachtet dieses Übernahmeanspruchs unverhältnismäßig in seinem Grundstückseigentum, kann nach den oben (unter 1. b) dargelegten Grundsätzen der daraus folgende Verstoß gegen Art. 14 Abs. 1 GG indes nicht durch eine anderweitige, im Gesetz nicht vorgesehene Entschädigungsleistung kompensiert werden. Es hat dann bei dem nach der jeweiligen Verfahrensart vor den Verwaltungsgerichten möglichen, dem Primärrechtsschutzanspruch jedenfalls genügenden, Rechtsfolgenausspruch für den festgestellten Verfassungsverstoß zu verbleiben.

54

Diese Entscheidung ist unanfechtbar.

55

Kirchhof

Eichberger

Masing

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom
15. September 2011 - 1 BvR 2232/10**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 15. September 2011 - 1 BvR 2232/10 - Rn. (1 - 55), http://www.bverfg.de/e/rk20110915_1bvr223210.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2011:rk20110915.1bvr223210