



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 4 C 7.11
VGH 8 B 10.1372

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 20. Dezember 2012
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Rubel,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Gatz,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Bumke und
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Petz und Dr. Decker

ohne mündliche Verhandlung für Recht erkannt:

Die Revisionen des Beklagten und des Beigeladenen zu 1
gegen den Beschluss des Bayerischen Verwaltungsge-
richtshofs vom 20. Dezember 2010 werden zurückgewie-
sen.

Die Gerichtskosten und die außergerichtlichen Kosten des
Klägers im Revisionsverfahren tragen der Beklagte und
der Beigeladene zu 1 je zur Hälfte. Im Übrigen findet eine
Kostenerstattung nicht statt.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger wendet sich gegen eine enteignungsrechtliche Vorabentscheidung des Beklagten.
- 2 Die Kläger ist Eigentümer der Grundstücke Fl.Nr. ..., ... und ... der Gemarkung P.. Die Grundstücke liegen teilweise im Geltungsbereich des isolierten Straßenbebauungsplans „Nord-Ost-Umfahrung Pfaffenhofen“ des Marktes P.. Der Plan verfolgt nach seiner Begründung das mit dem Beigeladenen zu 1 abgestimmte Ziel der Gemeinde, die Kreisstraße NU 3, die durch den dicht besiedelten Ortskern von P. verläuft, zu verlegen und um die Ortslage herumzuführen.
- 3 Auf Antrag des Beigeladenen zu 1 entzog der Beklagte das Eigentum des Klägers an einer ca. 825 m² großen Teilfläche des Grundstücks Fl.Nr. ..., einer ca. 1 550 m² großen Teilfläche des Grundstücks Fl.Nr. ... und einer ca. 2 060 m² großen Teilfläche des Grundstücks Fl.Nr. Gestützt ist der Bescheid auf Art. 40 Abs. 1 Bayerisches Straßen- und Wegegesetz (BayStrWG), wonach zur Erfüllung der Aufgaben aus der Straßenbaulast nach den Vorschriften des Bayerischen Gesetzes über die entschädigungspflichtige Enteignung (BayEG) enteignet werden kann. In der Enteignungsentscheidung heißt es, dass die Straßenbaulast auch die Pflicht beinhaltet, neue Straßen zu bauen, wenn ein neues Verkehrsbedürfnis auftrete. Das sei hier der Fall, weil aufgrund des Ausbaus der innerörtlichen Kreuzung der Kreisstraße NU 3 mit der Staatsstraße 2020 zu Stoßzeiten unverträglich lange Wartezeiten für Linksabbieger zu verzeichnen seien. Art. 40 BayStrWG sei die richtige Rechtsgrundlage, obwohl die Straße in einem Bebauungsplan festgesetzt sei; denn eine Enteignung nach dem Baugesetzbuch sei nur für eine im engeren Sinne städtebauliche Planung zulässig.
- 4 Die Klage hatte im Berufungsrechtszug Erfolg. Der Verwaltungsgerichtshof hat den Enteignungsbescheid des Beklagten mit der Begründung aufgehoben, dass der Bescheid auf eine falsche Rechtsgrundlage gestützt worden sei. Grundstü-

cke und andere Rechte für Straßenbauvorhaben, die nach dem landesrechtlichen Fachplanungsrecht (Planfeststellungsrecht) geplant würden, seien grundsätzlich nach Art. 40 Abs. 1 BayStrWG zu enteignen. Sei eine Verkehrsfläche hingegen in einem isolierten Straßenbebauungsplan festgesetzt worden, könne eine Enteignung nur nach den Vorschriften des städtebaulichen Enteignungsrechts der §§ 85 ff. BauGB durchgeführt werden. Denn der Griff zum Instrumentarium der Bauleitplanung, die in § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB die Festsetzung von Verkehrsflächen vorsehe, ersetze, sofern der in § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB normierte Erforderlichkeitsgrundsatz zu bejahen sei, die fachplanerisch-straßenrechtliche Abwägung der für und gegen das Straßenbauvorhaben streitenden öffentlichen Belange durch eine spezifisch städtebauliche Abwägung im Sinne des § 1 Abs. 7 BauGB. Diese Abwägung, die auch verkehrspolitische Belange einschließe, transformiere die Planungsentscheidung in das Städtebaurecht. Dann habe konsequenterweise auch die Planverwirklichung durch Enteignung nach § 85 Abs. 1 Nr. 1 BauGB zu erfolgen. Vorliegend habe sich der Markt P. zur Umsetzung der Planung, den Ortsbereich von P. durch Auslagerung des Durchgangsverkehrs zu entlasten, des Instrumentariums eines isolierten Straßenbebauungsplans bedient. Der planende Markt sei dabei vertretbar davon ausgegangen, dass die Herstellung der Ortsumgehung aus städtebaulichen Gründen erforderlich sei. Da er damit Verkehrspolitik zu Zwecken der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung betreibe (§ 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB), habe eine Enteignung nicht nach Art. 40 Abs. 1 BayStrWG in Verbindung mit dem Bayerischen Gesetz über die entschädigungspflichtige Enteignung erfolgen dürfen. Die Bestätigung des umstrittenen Bescheids als rechtmäßig durch Austausch der Rechtsgrundlage sei wegen des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit der Enteignung (Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG) ausgeschlossen.

- 5 Mit ihren vom Senat zugelassenen Revisionen greifen der Beklagte und der Beigeladene zu 1 die vorinstanzliche Entscheidung an. Die Revisionsführer machen im Kern übereinstimmend geltend, die vom Verwaltungsgerichtshof angenommene Exklusivität des § 85 Abs. 1 BauGB greife nur, wenn zu ausschließlich städtebaulichen Zwecken enteignet werden solle. Das sei hier nicht der Fall. Der Straßenbebauungsplan verfolge nicht allein städtebauliche Ziele des

Marktes P., sondern diene auch den rein straßenbaulichen Interessen des zuständigen Trägers der Straßenbaulast.

II

- 6 Die Revisionen, über die der Senat mit Einverständnis der Beteiligten gemäß § 101 Abs. 2 VwGO ohne mündliche Verhandlung entscheiden kann, sind unbegründet. Die angefochtene Entscheidung steht mit Bundesrecht im Einklang.
- 7 1. Das Berufungsgericht hat zu Recht entschieden, dass die in einem isolierten Straßenbebauungsplan als Verkehrsflächen festgesetzten Flächen nur auf der Grundlage des § 85 Abs. 1 Nr. 1 BauGB enteignet werden können, wenn enteignet werden soll, um diese Flächen als Verkehrsflächen zu nutzen.
- 8 Der Verwaltungsgerichtshof (BA Rn. 12 f.) hat mit bindender Wirkung für das Revisionsverfahren (§ 137 Abs. 2 VwGO) festgestellt, dass die zu enteignenden Grundflächen durch einen Bebauungsplan im Sinne des § 30 Abs. 3 BauGB festgesetzt worden sind, der nur Festsetzungen über die Verkehrsflächen, den Straßenkörper, das Zubehör und eventuell über grünordnerische Flächen enthält, und dass die damit bezweckte Planung einer Ortsumgehungsstraße im Sinne des § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB aus städtebaulichen Gründen erforderlich sei. Aus dem Berufungsurteil ergibt sich ferner, dass die betreffenden Flächen für den Bau der geplanten Ortsumgehungsstraße in Anspruch genommen werden sollen. Unter diesen Voraussetzungen bietet § 85 Abs. 1 Nr. 1 BauGB, der die Enteignung zulässt, um ein Grundstück entsprechend den Festsetzungen eines Bebauungsplans zu nutzen oder eine solche Nutzung vorzubereiten, eine geeignete Grundlage für die städtebauliche Enteignung. Eine Enteignung auf landesrechtlicher Rechtsgrundlage ist gemäß § 85 Abs. 2 Nr. 1 BauGB ausgeschlossen. Nach dieser Bestimmung bleiben zwar „die Vorschriften über die Enteignung zu anderen als den in Absatz 1 genannten Zwecken“ unberührt. Mit der Enteignung zur Verwirklichung der durch Bebauungsplan festgesetzten Straßenverkehrsflächen wird aber kein anderer, sondern gerade der in § 85

Abs. 1 Nr. 1 BauGB genannte Zweck verfolgt. Ein Wahlrecht zwischen städtebaulicher und sonstiger Enteignungsgrundlage räumt das Gesetz nicht ein.

- 9 a) Der Wortlaut des § 85 Abs. 2 Nr. 1 i.V.m. Abs. 1 Nr. 1 BauGB bringt diese Rechtsfolge klar und unmissverständlich zum Ausdruck.
- 10 Hiernach ist für die Abgrenzung zu anderen als städtebaulichen Enteignungsvorschriften allein maßgeblich, ob der mit einem Vorhaben konkret verfolgte Enteignungszweck in § 85 Abs. 1 BauGB „genannt“ ist. Ist das der Fall, kann nur auf städtebaulicher Grundlage enteignet werden. Andere als städtebauliche Enteignungsvorschriften bleiben in diesem Fall nicht „unberührt“; sie sind angesichts der in § 85 Abs. 2 Nr. 1 BauGB zum Ausdruck kommenden Exklusivität städtebaulicher Enteignungszwecke und vorbehaltlich der Regelung in § 85 Abs. 2 Nr. 2 BauGB als Rechtsgrundlage für die Enteignung grundsätzlich gesperrt (vgl. z.B. Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 11. Aufl. 2009, § 85 Rn. 9 m.w.N.). Ist demgegenüber der mit dem Vorhaben verfolgte Zweck in § 85 Abs. 1 BauGB nicht „genannt“, ist der Weg der städtebaulichen Enteignung (ungeachtet der im Baugesetzbuch geregelten sonstigen Enteignungszwecke, vgl. Runkel, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand Juni 2010, § 85 Rn. 3 ff.) versperrt; § 85 Abs. 2 Nr. 1 BauGB steht einer Enteignung auf anderer als städtebaulicher Grundlage nicht entgegen.
- 11 „Genannt“ ist in § 85 Abs. 1 Nr. 1 BauGB der Zweck, zu enteignen, um „entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans ein Grundstück zu nutzen oder eine solche Nutzung vorzubereiten“. Dieser Zweck der städtebaulichen Enteignung dient der Planverwirklichung (Halama, in: Berliner Kommentar zum BauGB, 3. Aufl., Stand November 2012, § 85 Rn. 12). Der Bebauungsplan, dessen Aufgabe es ist, die bauliche oder sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde zu leiten (§ 1 Abs. 1 BauGB), ist auf Umsetzung angelegt. Er bildet gemäß § 8 Abs. 1 Satz 2 BauGB die Grundlage für weitere, zum Vollzug des Baugesetzbuchs erforderliche Maßnahmen. Vollzugsinstrument ist unter anderem die städtebauliche Enteignung gemäß § 85 Abs. 1 Nr. 1 BauGB (Philipp, in: Berliner Kommentar zum BauGB, 3. Aufl., Stand November 2012, § 8 Rn. 7). Soll zur Verwirklichung der Festsetzungen eines Bebauungsplans enteignet

werden, wird kein anderer, sondern gerade der in § 85 Abs. 1 Nr. 1 BauGB genannte Zweck verfolgt. Infolgedessen greift auch die Sperrwirkung des § 85 Abs. 2 Nr. 1 BauGB. Andere als städtebauliche Enteignungsvorschriften bleiben in diesem Fall nicht „unberührt“ und werden als Enteignungsgrundlage verdrängt.

- 12 Das bedeutet nicht, dass andere als städtebauliche Enteignungsgrundlagen allein durch die Existenz eines Bebauungsplans stets und ausnahmslos verdrängt würden. § 85 Abs. 1 Nr. 1 BauGB setzt voraus, dass gerade zur Verwirklichung der im Bebauungsplan festgesetzten Nutzung enteignet werden soll. Soll zur Verwirklichung einer anderen als der im Bebauungsplan festgesetzten Nutzung enteignet werden, ist § 85 Abs. 1 Nr. 1 BauGB tatbestandlich nicht einschlägig und steht deshalb als Rechtsgrundlage für die Enteignung nicht zur Verfügung. Folglich tritt auch die Sperrwirkung des § 85 Abs. 2 Nr. 1 BauGB nicht ein. Die Unzulässigkeit einer Enteignung auf anderer als städtebaulicher Grundlage kann sich in diesem Fall allerdings daraus ergeben, dass die mit der Enteignung verfolgte Nutzung den Festsetzungen des Bebauungsplans widerspricht und deshalb gemäß § 30 Abs. 1 BauGB bauplanungsrechtlich unzulässig ist.
- 13 b) Diese auf den Wortlaut gestützte Auslegung wird durch Sinn und Zweck der Vorschriften über die städtebauliche Enteignung untermauert.
- 14 Die städtebauliche Enteignung zur Planverwirklichung ist streng planakzessorisch (BGH, Urteil vom 16. Dezember 1982 - III ZR 141/81 - DVBl 1983, 627; Halama, a.a.O. § 85 Rn. 18 und § 87 Rn. 34). Durch die Festsetzungen eines Bebauungsplans legt die planende Gemeinde verbindlich fest, zur Verwirklichung welcher konkreten Nutzungen auf der Grundlage des § 85 Abs. 1 Nr. 1 BauGB enteignet werden darf. Aufgrund der Besonderheiten des Bebauungsplans als Planungsinstrument wird die Gemeinwohlbindung der Enteignung (Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG, § 87 Abs. 1 BauGB) dabei in spezifischer Weise sichergestellt. Eine spezifisch städtebauliche Begrenzung des Enteignungszwecks ergibt sich aus dem Numerus clausus bauleitplanerischer Festsetzungen (§ 9 Abs. 1 bis 3 BauGB), der es der planenden Gemeinde etwa verwehrt, im Rah-

men der Konfliktbewältigung auf das Instrumentarium der Planfeststellung zurückzugreifen (vgl. z.B. Beschluss vom 17. Mai 1995 - BVerwG 4 NB 30.94 - Buchholz 406.11 § 1 BauGB Nr. 82; VGH München, Urteil vom 29. Juni 2006 - 25 N 99.3449 - BayVBI 2007, 429). Spezifischen Anforderungen unterliegt ferner die städtebauliche Abwägung (§ 1 Abs. 7 und § 2 Abs. 3 BauGB), an deren planerische Bewertungen die Enteignungsbehörde im Rahmen der städtebaulichen Enteignung gebunden ist (vgl. Halama, a.a.O. § 87 Rn. 34). Spezifisch sind schließlich die Rechtswirkungen der städtebaulichen Planung; eine enteignungsrechtliche Vorwirkung kommt ihr - im Unterschied zur Planfeststellung - nicht zu (stRspr, z.B. Urteil vom 27. August 2009 - BVerwG 4 CN 5.08 - BVerwGE 134, 355 Rn. 24 m.w.N.).

- 15 All diese Spezifika sprechen für eine Verzahnung von Enteignungsgrundlage und Planungsinstrument, wie sie etwa in § 19 Abs. 1 Satz 2 FStrG zum Ausdruck kommt. Andernfalls wären Brüche an den Schnittstellen zwischen Planung und Enteignung zu besorgen. Erst recht würde das städtebauliche Entscheidungssystem konterkariert, wenn ein durch Planung konkretisierter städtebaulicher Enteignungszweck durch die Wahl nicht plangebundener Enteignungsgrundlagen beiseite geschoben und durch administrative Zweckfestlegungen ersetzt werden könnte. All dies spricht dafür, dass die städtebauliche Enteignung im Fall des § 85 Abs. 1 Nr. 1 BauGB nicht nur akzessorisch an die Festsetzungen der städtebaulichen Planung gebunden ist, sondern dass umgekehrt das städtebauliche Planungsinstrument auch die Wahl der städtebaulichen Enteignungsgrundlage determiniert mit der Folge, dass für eine durch Bebauungsplan geplante Straße auch nur im Wege der städtebaulichen Enteignung enteignet werden kann. Das bringt der Verwaltungsgerichtshof (BA Rn. 12) mit der Formulierung zum Ausdruck, dass städtebauliche Planungsentscheidungen die Enteignung in das Städtebaurecht „transformieren“.
- 16 c) Ist für die Sperrwirkung des § 85 Abs. 2 Nr. 1 i.V.m. Abs. 1 Nr. 1 BauGB mit hin allein maßgeblich, ob enteignet werden soll, um die im Bebauungsplan festgesetzte Nutzung zu verwirklichen, weil nur dieser Zweck in § 85 Abs. 1 Nr. 1 BauGB „genannt“ ist, kommt es auf die Zwecke, die der Vorhabenträger mit der Verwirklichung der Festsetzungen verbindet, nicht an. Unerheblich ist deshalb,

ob sich „andere Zwecke“ in der konkreten Verfolgung eines Vorhabens mit „gleichgerichteten städtebaulichen Zwecken“ treffen und welches Gewicht die städtebaulichen Zwecke im Vergleich zu den nicht städtebaulichen Zwecken jeweils haben, etwa, ob der Straßenbaulastträger mit der Verwirklichung der festgesetzten Straßenverkehrsfläche im Schwergewicht städtebauliche oder aber straßenrechtliche Zwecke verfolgt. Soweit der Senat hieran anknüpfend in einem Obiter dictum (Urteil vom 6. März 1987 - BVerwG 4 C 11.83 - BVerwGE 77, 86 <89>) die Auffassung vertreten hatte, nur wenn feststehe, dass ausschließlich zu einem städtebaulichen Zweck enteignet werde, oder wenn nach den Umständen des Einzelfalls von „anderen Zwecken“ ernsthaft nicht die Rede sein könne, seien allein die §§ 85 ff. BauGB anzuwenden, ist daran nur mit der Maßgabe festzuhalten, dass diese Voraussetzungen im Falle des § 85 Abs. 1 Nr. 1 BauGB ohne Weiteres erfüllt sind.

- 17 2. Die Möglichkeit einer Umdeutung des streitgegenständigen Verwaltungsaktes in solche nach § 85 Abs. 1 Nr. 1 BauGB hat der Verwaltungsgerichtshof ebenfalls im Einklang mit Bundesrecht abgelehnt. Ein Auswechseln der Rechtsgrundlage ist nicht zulässig, weil die Verwaltung wegen des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit der Enteignung (Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG) nur dasjenige Enteignungsgesetz anwenden darf, das der nach der Kompetenzordnung zuständige Gesetzgeber erlassen hat (BVerfG, Urteil vom 10. März 1981 - 1 BvR 92, 96/71 - BVerfGE 56, 249 <262>).
- 18 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO, § 159 Satz 1 VwGO i.V.m. § 100 Abs. 1 ZPO, § 162 Abs. 3 VwGO.

Prof. Dr. Rubel

Dr. Gatz

Ri'inBVerwG Dr. Bumke
ist krankheitsbedingt
gehindert, ihre Unter-
schrift beizufügen.
Prof. Dr. Rubel

Petz

Dr. Decker

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 34 017 € festgesetzt.

Prof. Dr. Rubel

Dr. Gatz

Ri'nBVerwG Dr. Bumke
ist krankheitsbedingt
gehindert, ihre Unter-
schrift beizufügen.
Prof. Dr. Rubel

Petz

Dr. Decker