

**In dem Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerde**

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

-

- gegen a) den Beschluß des Bundesverwaltungsgerichts vom 21. Februar 1991 - BVerwG 4 NB 16.90 -,
b) das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 7. Dezember 1989 - 3 S 1842/88 -,
c) den Bebauungsplan 07 A/19 "Götzenturmpark" der Stadt Heilbronn

hat die 1. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch den

Vizepräsidenten Papier
und die Richter Grimm,
Hömig

gemäß § 93 b in Verbindung mit § 93 a BVerfGG in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl I S. 1473) am 22. Februar 1999 einstimmig beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Entscheidung angenommen.

Gründe:

I.

Die Verfassungsbeschwerde betrifft Bauplanungsrecht.

1

1. Die Beschwerdeführer sind Miteigentümer eines großen Privatgrundstücks im Stadtbereich von Heilbronn. Auf dem Grundstück steht eine 1812 errichtete denkmalgeschützte Villa, die parkartig von Wiesen und Bäumen umgeben ist. Das Grundstück war nach der Ortsbausatzung der Stadt Heilbronn von 1939 als "Wohngebiet mit Gewerbebetrieben" ausgewiesen. Entsprechend dieser Ausweisung hatten die Beschwerdeführer 1983 eine Bauvoranfrage für den Bau von 3 Wohnhäusern und 51 Wohnungen gestellt. Nach Zurückstellung dieses Antrags erließ die Stadt Heilbronn im Jahre 1985 einen neuen Bebauungsplan, der die Schaffung ei-

2

ner öffentlichen Parkanlage zum Ziel hatte. Für das Grundstück der Beschwerdeführer sieht der Bebauungsplan eine öffentliche Grünfläche und eine Gemeinbedarfsfläche für einen Kindergarten vor. Die denkmalgeschützte Villa soll zu gastronomischen oder kulturellen Zwecken genutzt werden, soweit dies mit der Zweckbestimmung der Parkanlage vereinbar ist.

2. Der von den Beschwerdeführern gegen den Bebauungsplan erhobene Normenkontrollantrag blieb erfolglos. Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg führte aus, daß der Bebauungsplan nicht gegen das Abwägungsgebot verstoße. Die Stadt habe im Rahmen des Abwägungsvorgangs alle Belange berücksichtigt, die nach Lage der Dinge in die Abwägung einzustellen seien. Sie habe die möglicherweise auftretende Notwendigkeit einer Enteignung nicht übersehen und auch den Verlust der Baulandqualität des Grundstücks berücksichtigt. Dabei habe sie sich ausreichende Kenntnis über die Höhe des zu erwartenden Planungsschadens (rund 6 Millionen DM) verschafft. Auch das Abwägungsergebnis sei nicht fehlerhaft. Das Plankonzept diene der Verbesserung der Wohnverhältnisse der in den umliegenden, dicht bebauten und wenig begrünten Wohnquartieren lebenden Innenstadtbevölkerung. Es schaffe einen bislang im Bereich Innenstadt-Süd im wesentlichen fehlenden Entspannungs-, Ruhe- und Spielbereich. Zudem werde durch die flächenhafte Ausweitung des bisher auf einen schmalen Uferstreifen begrenzten Grünzuges die Verbindung zwischen Innenstadt und Bahnhof bzw. ehemaligem Gartenschauland verbessert. Auch für die Ausweisung der Kindergartenfläche sprächen gewichtige Allgemeinwohlbelange. Die Versorgungslage mit Kindergartenplätzen sei in der Innenstadt bereits jetzt nicht zufriedenstellend. Zudem stehe die Schließung eines Kindergartens im Bereich Innenstadt-Süd an, durch dessen Wegfall ein erheblicher Engpaß entstehe. Zur planungsrechtlichen Sicherstellung eines Ersatzgrundstückes sei die Ausweisung einer Gemeinbedarfsfläche im Plangebiet erforderlich. Anderenfalls bestünde die Gefahr, daß durch anderweitige Grundstücksnutzungen vollendete Tatsachen geschaffen würden. Die gewichtigen öffentlichen Interessen für die Planung hätten Vorrang vor den Interessen der Beschwerdeführer. Zweifellos bringe die Umplanung für sie einschneidende Veränderungen der Nutzungs- und Verwertungsbefugnisse. Ferner werde die Planänderung zu einem nicht unerheblichen wirtschaftlichen Wertverlust der Grundstücke führen. Dennoch sei die Planung nicht unverhältnismäßig. Planungsbedingte Wertverluste würden in angemessenem Umfang ersetzt. Die gegen diese Entscheidung erhobene Nichtzulassungsbeschwerde wies das Bundesverwaltungsgericht mit Beschluß vom 21. Februar 1991 (NVwZ 1991, S. 873 f.) zurück.

3. Mit ihrer Verfassungsbeschwerde machen die Beschwerdeführer eine Verletzung von Art. 14 Abs. 1 GG geltend. Die Stadt Heilbronn und die Verwaltungsgerichte hätten dadurch Bedeutung und Tragweite der Eigentumsgarantie verkannt, daß sie bei der Aufstellung des Bebauungsplans und seiner rechtlichen Kontrolle das Vorliegen der Enteignungsvoraussetzungen des Art. 14 Abs. 3 GG nicht geprüft hätten. Wenn ein Bebauungsplan im öffentlichen Interesse erhebliche Nutzungsbeschrän-

3

4

kungen privater Grundstücke anordne, könne nicht lediglich die städtebauliche Erforderlichkeit im Sinne des § 1 Abs. 3 BauGB geprüft werden. Vielmehr müsse auch die enteignungsrechtliche Erforderlichkeit im Sinne von Art. 14 Abs. 3 GG untersucht werden. Im vorliegenden Fall habe die Stadt in sehr weitgehendem Umfang von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, im Bebauungsplan Flächen für die Allgemeinheit festzusetzen. Sie habe das Grundstück der Beschwerdeführer mit einer öffentlichen Grünanlage und einer Gemeinbedarfsfläche (Kindergarten) überplant und die Nutzung der Villa auf gastronomische und kulturelle Zwecke eingeschränkt. Auch wenn durch die Festsetzung des Bebauungsplans weder die bisherige Nutzung verboten noch das Grundstück an sich entzogen werde, führe die öffentliche Zweckbestimmung doch dazu, daß die von Art. 14 Abs. 1 GG institutionell und als Kern des Grundrechts geschützte Privatnützigkeit des Eigentums praktisch verloren gehe. Dieser Entzug der Nutzungsmöglichkeiten erfolge unmittelbar durch den Bebauungsplan. Daraus folge, daß bereits die planerischen Festsetzungen des Bebauungsplans enteignende Wirkung hätten. Demzufolge hätte die Stadt bereits bei der Aufstellung des Bebauungsplans die Voraussetzungen einer Enteignung prüfen müssen. Ebenso wie bei der Planfeststellung hätte untersucht werden müssen, ob die Festsetzungen des Bebauungsplans im Hinblick auf eine nachfolgende Enteignung planerisch gerechtfertigt, d.h. vernünftigerweise geboten seien. Diese Erforderlichkeitsprüfung hätte ergeben, daß es genügt hätte, den öffentlichen Park auf dem der Stadt gehörenden Nachbargrundstück auszuweisen und die Nutzungsbeschränkungen für gastronomische und kulturelle Zwecke auf die Gebäude der Stadt zu beschränken. Auch hinsichtlich der Gemeinbedarfsfläche "Kindergarten" sei die Erforderlichkeit nicht geprüft worden. Die Suche nach Alternativgrundstücken sei zum Zeitpunkt der Planaufstellung noch nicht abgeschlossen gewesen.

II.

Die Kammer nimmt die Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung an, da die Annahmenvoraussetzungen des § 93 a BVerfGG nicht vorliegen. Die Verfassungsbeschwerde hat keine grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung. Ihre Annahme ist auch nicht zur Durchsetzung der Grundrechte der Beschwerdeführer aus Art. 14 Abs. 1 GG angezeigt, weil die Verfassungsbeschwerde keine hinreichende Aussicht auf Erfolg hat (vgl. BVerfGE 90, 22 <26>). Verwaltungsbehörde und Verwaltungsgerichte haben nicht dadurch Bedeutung und Tragweite der Eigentumsgarantie verkannt, daß sie bei der Aufstellung und rechtlichen Kontrolle des vorliegenden Bebauungsplans die Enteignungsvoraussetzungen des Art. 14 Abs. 3 GG nicht untersucht haben.

5

1. Eine Überprüfung der Enteignungsvoraussetzungen war nicht deswegen erforderlich, weil das Bebauungsplanverfahren als vorgelagerter Teil der städtebaulichen Enteignungsverfahren angesehen werden muß. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind nur solche Verwaltungsentscheidungen, die dem Enteignungsverfahren im engeren Sinne vorangehen und mit Bindungswirkung für das Enteignungsverfahren über verfassungsrechtliche Anforderungen gemäß Art. 14

6

Abs. 3 GG befinden, an dieser Vorschrift zu messen. Eine solche enteignungsrechtliche Vorwirkung entfaltet der Bebauungsplan grundsätzlich nicht (BVerfGE 74, 264 <282>). Die Aufstellung eines Bebauungsplans ist zwar nach § 85 Abs. 1 Nr. 1 BauGB eine Verwaltungsentscheidung, die dem städtebaulichen Enteignungsverfahren vorangeht. Der vorliegende Bebauungsplan trifft aber keine verbindliche Aussage über die Zulässigkeit der Enteignung. Vielmehr hat die Stadt Heilbronn zutreffend darauf hingewiesen, daß dem kommunalen Planungsträger bereits die Enteignungskompetenz fehlt und daß die staatliche Enteignungsbehörde bei ihrer Beurteilung der Enteignungsvoraussetzungen nicht an die Einschätzungen der Kommune gebunden ist.

2. Eine Überprüfung der Enteignungsvoraussetzungen war auch nicht deswegen erforderlich, weil der Bebauungsplan selbst enteignende Wirkungen in bezug auf die Bebaubarkeit des Grundstücks hätte. Wesensmerkmal der Enteignung im verfassungsrechtlichen Sinn ist der staatliche Zugriff auf das Eigentum des Einzelnen; sie zielt auf die vollständige oder teilweise Entziehung konkreter subjektiver Rechtspositionen, die durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützt sind (BVerfGE 79, 174 <191>). Bei dem vorliegenden Bebauungsplan geht es hingegen darum, für ein bestimmtes Gebiet Art, Maß und Umfang der Grundstücksnutzung für die Zukunft neu zu ordnen. Das ist eine Frage der Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG, so daß nach dieser Verfassungsnorm zu beurteilen ist, ob die zugrundeliegenden Rechtsvorschriften und deren Anwendung mit dem Eigentumsgrundrecht vereinbar sind.

Selbst wenn sich dabei eine zu enge Begrenzung der geschützten Rechtsposition ergäbe, würde dies nicht zur Anwendung von Art. 14 Abs. 3 GG führen. Eine verfassungswidrige Inhaltsbestimmung des Eigentums stellt nicht zugleich einen "enteignenden Eingriff" im verfassungsrechtlichen Sinn dar und kann wegen des unterschiedlichen Regelungsgehalts von Inhaltsbestimmung und Enteignung nicht in einen solchen umgedeutet werden. Die unterschiedliche Einordnung behält selbst in den Fällen Gültigkeit, in denen eine Inhaltsbestimmung wegen der Intensität der den Rechtsinhaber treffenden Belastung mit dem Grundgesetz nur in Einklang stehen könnte, wenn sie durch die Einführung eines Ausgleichsanspruchs abgemildert würde (BVerfGE 79, 174 <192>). Demnach behalten Bebauungsplanfestsetzungen selbst dann den Charakter einer Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums, wenn sie die bisherige Rechtslage zum Nachteil bestimmter Grundeigentümer abändern und wenn diese Rechtsänderung aus Gründen des Vertrauensschutzes mit einem Entschädigungsanspruch nach §§ 39 ff. BauGB verbunden ist. Demzufolge bleibt eine Änderung des Bebauungsplans auch dann eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums, wenn ein Grundeigentümer aufgrund der Änderung die vorher bestehende Bebauungsmöglichkeit verliert und wenn ihm für den Verlust der Baulandqualität ein Ausgleichsanspruch nach den §§ 39 ff. BauGB zusteht.

3. Eine Verpflichtung der Gemeinde, bereits mit der Aufstellung von Bebauungsplänen die Enteignungsvoraussetzungen zu prüfen, ergibt sich schließlich auch nicht

aus den für Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums geltenden Grundsätzen. Zwar unterliegt die Gemeinde als Satzungsgeber ebenso wie der Gesetzgeber besonderen verfassungsrechtlichen Schranken, wenn im Zuge der generellen Neugestaltung eines Rechtsgebiets bestehende Rechte ganz oder teilweise abgeschafft werden. Insbesondere muß der Eingriff in die nach früherem Recht entstandenen Rechte durch Gründe des öffentlichen Interesses unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gerechtfertigt sein. Die Gründe des öffentlichen Interesses, die für einen solchen Eingriff sprechen, müssen so schwerwiegend sein, daß sie Vorrang haben vor dem Vertrauen des Bürgers auf den Fortbestand seines Rechts, das durch die Bestandsgarantie des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG gesichert wird. Auch das Ausmaß des zulässigen Eingriffs hängt vom Gewicht des dahinterstehenden öffentlichen Interesses ab. Selbst wenn Art. 14 Abs. 3 GG nicht unmittelbar eingreift, ist das darin zum Ausdruck kommende Gewicht des Eigentumsschutzes bei der vorzunehmenden Abwägung zu beachten (BVerfGE 83, 201 <212 f.>).

Auch beim Erlaß eines Bebauungsplans muß daher im Rahmen der planerischen Abwägung das private Interesse am Erhalt bestehender baulicher Nutzungsrechte mit dem öffentlichen Interesse an einer städtebaulichen Neuordnung des Planungsgebiets abgewogen werden. Dabei ist in die Abwägung einzustellen, daß sich der Entzug der baulichen Nutzungsmöglichkeiten für den Betroffenen wie eine Teilenteignung auswirken kann und daß der Bestandsschutz daher ein den von Art. 14 Abs. 3 GG erfaßten Fällen vergleichbares Gewicht zukommt. Eine darüber hinausgehende Prüfung aller Enteignungsvoraussetzungen ist hingegen nicht erforderlich, weil keine Enteignung vorliegt.

10

Aus diesem Grund hat auch im vorliegenden Fall die Stadt Heilbronn nicht dadurch Bedeutung und Tragweite der Eigentumsgarantie verkannt, daß sie keine volle Prüfung der Enteignungsvoraussetzungen durchgeführt hat. Vielmehr hat sie das besondere Gewicht der Eigentumsgarantie bei der bauplanungsrechtlichen Abwägung ausreichend berücksichtigt. Die Stadt Heilbronn hat im Rahmen der städtebaulichen Planabwägung in nachvollziehbarer Weise dargelegt, daß im Bereich der Innenstadt-Süd ein besonderes öffentliches Interesse an der Ausweisung einer Parkanlage und an der Vorhaltung von Gemeinbedarfsflächen für einen späteren Kindergartenbau besteht. Sie ist ebenso in vertretbarer Weise zu dem Ergebnis gekommen, daß dieses öffentliche Interesse das private Interesse der Beschwerdeführer am Erhalt umfassender Bebauungsmöglichkeiten überwiegt. Dabei wurde ausreichend berücksichtigt, daß der Verlust der bisher zulässigen baulichen Nutzungsmöglichkeiten für die Beschwerdeführer von besonderem verfassungsrechtlichem Gewicht ist. Aus diesem Grund wurde den Beschwerdeführern nicht zugemutet, diesen Verlust Übergangs- und ersatzlos hinzunehmen (vgl. BVerfGE 83, 201 <213>). Vielmehr steht den Beschwerdeführern nach der übereinstimmenden Rechtsauffassung der Stadt Heilbronn und der Verwaltungsgerichte für den Verlust der Bebauungsmöglichkeiten Entschädigungszahlungen nach den §§ 39 ff. BauGB zu. Außerdem hindert der Be-

11

bauungsplan die Beschwerdeführer nicht an der Fortführung der bisherigen Grundstücksnutzung. Da der Bebauungsplan nur die Zulässigkeit künftiger Nutzungsänderungen steuert, steht er der Fortsetzung einer bestehenden und bestandsgeschützten privaten Nutzung des Grundstücks nicht entgegen. Die Beschwerdeführer können darum ihr Grundstück weiterhin für private Wohnzwecke nutzen. Mag durch den Bebauungsplan auch eine erhebliche Einschränkung der bisher eingeräumten Nutzungsrechte eingetreten sein, so kann doch nicht von einer völligen Entwertung des Grundeigentums gesprochen werden. Die von der Stadt bei der bauplanerischen Neuordnung des Gebiets vorgenommene Abwägung zwischen den privaten und öffentlichen Belangen kann somit nicht als unverhältnismäßig eingestuft werden.

Von einer weiteren Begründung wird nach § 93 d Abs. 1 Satz 3 BVerfGG abgesehen. 12

Diese Entscheidung ist unanfechtbar. 13

Papier

Grimm

Hömig

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom
22. Februar 1999 - 1 BvR 565/91**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 22. Februar 1999 - 1 BvR 565/91 - Rn. (1 - 13), http://www.bverfg.de/e/rk19990222_1bvr056591.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:1999:rk19990222.1bvr056591