

RzF - 50 - zu § 68 Abs. 1 Satz 1 FlurbG

Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 24.03.1987 - 1 BvR 1046/85 = NJW 1987 S. 1251= DVBl. 1987 S. 466= AgrarR 1987 S. 190= RdL 1987 S. 177= DÖV 1987 S. 488= NuR 1987 S. 220

Leitsätze

1. Die enteignungsrechtliche Qualität der Unternehmensflurbereinigung steht wegen ihrer Fremdnützigkeit außer Frage.
2. Die Unternehmensflurbereinigung beinhaltet einen fremdnützigen Eingriff in das Eigentum, weil sie den einzelnen Grundeigentümer verpflichtet, den Zugriff auf sein Grundstück zur Verwirklichung eines nicht in seinem Interesse liegenden Vorhabens zu dulden.
3. Die Inanspruchnahme von Grundeigentum im Wege der Unternehmensflurbereinigung ist nicht von der Sozialpflichtigkeit des Eigentums im Sinne des Art. 14 Abs. 2 GG gedeckt. Die Situationsgebundenheit des einzelnen Grundstücks und einer daraus folgenden Pflicht zur Rücksichtnahme und sozialen Solidarität gegenüber strukturverbessernden Maßnahmen kann die enteignungsrechtliche Qualität des Eingriffs nicht beseitigen.
4. Die fremdnützige Unternehmensflurbereinigung führt zum Entzug von Eigentumspositionen, weil sie unter Umgestaltung der konkreten Rechtsverhältnisse an die Stelle des Eigentumsbestandes die Abfindung auf die Grundlage des Eigentumswertes treten läßt. Die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG sichert den konkreten Bestand des Eigentums in der Hand des einzelnen Eigentümers.
5. Die Anordnung der Unternehmensflurbereinigung entfaltet enteignungsrechtliche Vorwirkungen, weil sie abschließend und für das weitere Verfahren verbindlich über die Verwirklichung des Vorhabens entscheidet. Verwaltungsentscheidungen, die dem Enteignungsverfahren vorangehen und mit Bindungswirkung für das Enteignungsverfahren über verfassungsrechtliche Anforderungen gemäß Art. 14 Abs. 3 GG befinden, sind an dieser Vorschrift zu messen.
6. Das Vorliegen einer Enteignung wird nicht dadurch ausgeschlossen, daß der Unternehmensträger über ausreichende Landreserven verfügt, um alle Teilnehmer

gleichwertig abzufinden. Ob und in welchem Umfang eine Landabfindung erfolgt, ist eine Frage des Vollzugs der Planungsentscheidung. Dabei handelt es sich lediglich um Art und Ausmaß der nach Art. 14 Abs. 3 Satz 2 und 3 GG gebotenen Entschädigung.

7. § 144 f BBauG konkretisiert nicht selbständig enteignungsrechtliche Gemeinwohlbelange.
8. Das Bundesbaugesetz lässt eine Enteignung mit dem Ziel, Arbeitsplätze zu schaffen und dadurch die regionale Wirtschaftsstruktur zu verbessern, nicht zu.
9. Eine Enteignung zugunsten eines privatrechtlich organisierten Unternehmens ist nicht schon deswegen unzulässig, weil sich der Nutzen für das allgemeine Wohl nicht aus dem Unternehmensgegenstand selbst ergibt, sondern nur mittelbare Folge der Unternehmensaktivität ist. Erforderlich ist jedoch nach Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG ein Gesetz, das den nur mittelbar verwirklichten Enteignungszweck deutlich umschreibt, die grundlegenden Enteignungsvoraussetzungen und das Verfahren zu ihrer Ermittlung festlegt sowie Vorkehrungen zur Sicherung des verfolgten Gemeinwohlziels regelt.

Aus den Gründen

Die Verfassungsbeschwerde ist begründet. Die Anordnung der Unternehmensflurbereinigung in dem angegriffenen Flurbereinigungsbeschluß hat enteignenden Charakter. Der Beschluss und der Widerspruchsbescheid des Landesamtes für Flurbereinigung und Siedlung sowie die dazu ergangenen Urteile des Flurbereinigungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts beruhen auf der Anwendung von Vorschriften, die für eine derartige Anordnung keine hinreichende Grundlage bieten. Der Anordnungsbeschluß und die dazu ergangenen Entscheidungen sind mit dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Enteignung i. S. d. Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG unvereinbar und verletzen daher die Beschwerdeführer in ihrem Grundrecht aus Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG.

I.

Prüfungsmaßstab für die verfassungsrechtliche Beurteilung ist Art. 14 Abs. 3 GG.

Das Ausgangsverfahren gibt keinen Anlaß zu der Prüfung, wie eine Regelflurbereinigung oder ein Umlegungsverfahren verfassungsrechtlich zu beurteilen wären. Zur Erörterung steht allein die städtebauliche Unternehmensflurbereinigung gemäß § 144 f BBauG i. V. m. § 87 Abs. 1 FlurbG. Eine solche mag verfassungsrechtlich keine besonderen Schwierigkeiten aufwerfen, soweit mit ihr lediglich bezweckt wird, die Folgen einer Landbeschaffung in Fällen zu mildern, in denen die Befugnis zur Landbeschaffung ihrerseits außer Streit steht. Im vorliegenden Fall sollen aber die im Rahmen der Unternehmensflurbereinigung anwendbaren Vorschriften gerade als Grundlage für die Landbeschaffung herangezogen werden. Ob sie dafür ausreichen, wird zu erörtern sein. Dabei kann die städtebauliche Unternehmensflurbereinigung nicht als Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums i. S. d. Art. 14

Abs. 1 Satz 2 GG beurteilt werden. Vielmehr ist sie gekennzeichnet durch den staatlichen Zugriff auf das Eigentum des Einzelnen; sie zielt auf die vollständige oder teilweise Entziehung konkreter Rechtspositionen, die durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleistet sind (vgl. BVerfGE 70, 191 <199 f.> m. w. N.; 71, 137 <143>). Ob die betroffenen Eigentümer eine gleichwertige Landabfindung ohne Flächenabzug erhalten, ist für die verfassungsrechtliche Einordnung unerheblich. Die hier in Rede stehende Unternehmensflurbereinigung kann daher mit der Eigentumsgarantie nur vereinbar sein, wenn sie den Voraussetzungen des Art. 14 Abs. 3 GG genügt.

1. Eine städtebauliche Unternehmensflurbereinigung dient in erster Linie der Verwirklichung eines im öffentlichen Interesse liegenden Vorhabens, das in erheblichem Umfang in die ländliche Grundstückssituation eingreift. Der mit ihr verfolgte Zweck besteht darin, dem Unternehmensträger die für das Vorhaben benötigten Grundstücke zu beschaffen. Dies aber ist für die Enteignung typisch. Eine derartige Unternehmensflurbereinigung verliert ihre enteignende Qualität auch nicht dadurch, daß der durch das Vorhaben entstehende Landverlust auf einen größeren Kreis von Eigentümern verteilt wird (§ 144 f Abs. 1 Satz 1 BBauG, § 87 Abs. 1 Satz 1 FlurbG). Durch eine solche Maßnahme zur Folgenminderung wird die Fremdnützlichkeit des Eingriffs nicht beseitigt. Der jeweilige Grundeigentümer muß - wenn auch nicht als einzelner Betroffener, so doch in einer Solidargemeinschaft mit anderen - den Zugriff auf sein Grundstück zur Verwirklichung eines nicht in seinem oder dem Interesse der Solidargemeinschaft liegenden Vorhabens dulden.

Etwas anderes ergibt sich entgegen der Ansicht der Landesregierung auch nicht aus der Situationsgebundenheit des einzelnen Grundstücks und einer daraus folgenden Pflicht zur Rücksichtnahme und sozialen Solidarität gegenüber strukturverbessernden Maßnahmen. Damit wird bereits verkannt, daß die Begründung solcher Eigentümerpflichten dem Gesetzgeber obliegt, der gemäß Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG Inhalt und Schranken des Eigentums bestimmt (vgl. BVerfGE 37, 132 <140 f.>; 58, 300 <335>). Es gibt schon keine gesetzliche Regelung, die den Grundeigentümer verpflichtet, sein Grundstück zur Verwirklichung eines im Fremdinteresse liegenden Zweckes gegen ein anderes auszutauschen. Vielmehr macht der Gesetzgeber in § 87 Abs. 1 Satz 1 FlurbG die Anordnung der Unternehmensflurbereinigung gerade von der Zulässigkeit einer Enteignung abhängig. Damit hat er - im Einklang mit der Verfassungsrechtslage und diese nicht etwa "überschießend" - zum Ausdruck gebracht, daß die Inanspruchnahme von Grundeigentum im Wege der Unternehmensflurbereinigung nicht von der Sozialpflichtigkeit des Eigentums i. S. d. Art. 14 Abs. 2 GG gedeckt ist.

2. Die hier in Rede stehende Unternehmensflurbereinigung führt auch zum Entzug von Eigentumspositionen i. S. d. Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG. Die Teilnehmer des Flurbereinigungsverfahrens verlieren ihre Grundstücke ganz oder teilweise und erhalten dafür regelmäßig nach Abzug der für das Unternehmen benötigten Flächen eine Landabfindung gleichen Werts oder eine Entschädigung gemäß § 88 Nr. 4 und 5, § 89 FlurbG. Darin liegt ein Zugriff auf das Eigentum des Einzelnen unter Umgestaltung der konkreten Rechtsverhältnisse; an die Stelle des konkreten Eigentumsbestands tritt der Eigentumswert. Auch das kennzeichnet die Enteignung; denn die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG sichert den konkreten Bestand in der Hand des einzelnen Eigentümers (vgl. BVerfGE 24, 367 <389>; 38, 175 <181>).

Die im Ausgangsverfahren umstrittene Anordnung der städtebaulichen Flurbereinigung führt allerdings als solche (noch) nicht zum Eigentumsentzug bei den betroffenen Grundstückseigentümern. Sie ist dennoch maßgeblicher Gegenstand der verfassungsrechtlichen Prüfung. Verwaltungsentscheidungen, die dem Enteignungsverfahren im engeren Sinne vorangehen und mit Bindungswirkung für das Enteignungsverfahren über verfassungsrechtliche Anforderungen gemäß Art. 14 Abs. 3 GG befinden, sind an dieser Vorschrift zu messen (vgl. hierzu BVerfGE 45, 297 <319 f.>; 56, 249 <264 f.>). Die Anordnung der städtebaulichen Flurbereinigung gemäß § 144 f BBauG i. V. m. § 87 Abs. 1 FlurbG entfaltet "enteignungsrechtliche Vorwirkungen" im Sinne dieser Rechtsprechung, weil sie abschließend und für das weitere Verfahren verbindlich über die Verwirklichung des Vorhabens unter Inanspruchnahme fremden

Eigentums entscheidet. Sie stellt die enteignungsrechtliche "Planungsentscheidung" dar und wirkt fort bis zur Ausführungsanordnung des Flurbereinigungsplans, der das Flurbereinigungsgebiet neu gestaltet ([§ 58, § 61 FlurbG](#)). Mit ihrer Bestandskraft steht die Zulässigkeit einer für das Vorhaben erforderlichen Enteignung dem Grunde nach fest ("Grundverwaltungsakt"); weiteren Enteignungsschritten kann nicht mehr die Unzulässigkeit des Vorhabens entgegengehalten werden.

Eine solche enteignungsrechtliche Vorwirkung entfaltet nicht bereits der Bebauungsplan, dessen Verwirklichung die Unternehmensflurbereinigung dient; denn dieser trifft keine verbindliche Aussage über die Zulässigkeit einer Enteignung. Das Bundesverwaltungsgericht hat hierzu im angegriffenen Urteil zutreffend auf die fehlende Enteignungskompetenz der kommunalen Planungsträger hingewiesen. Auch ist die Bauleitplanung nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts nur an die städtebaulichen Abwägungsgebote des § 1 Abs. 6 und 7 BBauG, nicht aber an die für die Zulässigkeit der Enteignung geltenden Grundsätze gebunden. Die Frage des Grunderwerbs wird daher folgerichtig dem Flurbereinigungsverfahren zugeordnet. Von dieser einfachrechtlichen Beurteilung ist auszugehen.

Schließlich erfordert auch der grundrechtlich garantierte Anspruch auf einen umfassenden und effektiven Rechtsschutz, daß die verfassungsgerichtliche Überprüfung nicht erst bei der konkreten Durchführung der Planungsentscheidung ansetzt (vgl. BVerfGE 45, 297 <333>; m. w. N.). Die gegenteilige Auffassung verkennt den bindenden Charakter der Anordnung der städtebaulichen Flurbereinigung. Soweit deren enteignungsrechtliche Vorwirkung reicht, muß es genügen, daß sie die Privatrechtsordnung nur potentiell und noch nicht aktuell berührt (vgl. dazu BVerfG, a.a.O., S. 319).

3. Da die hier angegriffene Maßnahme die unter 1. und 2. dargestellten Voraussetzungen erfüllt, ist sie nach Art. 14 Abs. 3 GG zu beurteilen. Dafür ist es ohne Belang, ob die Beschwerdeführer bei der vorgesehenen Landabfindung einen Flächenabzug zu erwarten haben oder nicht. Die dem Flurbereinigungsbeschluß zugrunde liegende und auch von den Gemeinden B. und A. im Verfassungsbeschwerde-Verfahren vertretene Auffassung, eine Enteignung liege schon deshalb nicht vor, weil die Firma D.-B. AG genügend Grundstücke im Flurbereinigungsgebiet besitze, um allen Teilnehmern eine gleichwertige Landabfindung zukommen zu lassen, läßt unberücksichtigt, daß Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG den konkreten Bestand in der Hand des einzelnen Eigentümers sichert (BVerfGE 38, 175 <181>). Ob und in welchem Umfang eine Landabfindung stattfindet, ist eine Frage des Vollzugs der Planungsentscheidung (Enteignungsverfahren im engeren Sinne, vgl. hierzu BVerfGE 45, 297 <321 f.>); dabei handelt es sich lediglich um Art und Ausmaß der nach Art. 14 Abs. 3 Satz 2 und 3 GG gebotenen Entschädigung. Die gleichwertige Landabfindung ohne Flächenabzug hat somit keine Bedeutung für die enteignungsrechtliche Qualifizierung der Unternehmensflurbereinigung. Die verfassungsrechtlichen Enteignungsvoraussetzungen können dadurch nicht ersetzt werden (vgl. BVerfGE 38, 175 <185>; 56, 249 <260 f.>).

Gegen den enteignenden Charakter der Flurbereinigung zugunsten der Teststrecke kann auch nicht mit Erfolg der Gesichtspunkt der Surrogation angeführt werden. Dieses Rechtsinstitut hat zwar im Flurbereinigungsrecht in [§ 68 FlurbG](#) eine gesetzliche Konkretisierung gefunden. Mit dieser Vorschrift verfolgt der Gesetzgeber jedoch ausschließlich den Zweck, das Schicksal der mit einem Grundstück verbundenen Rechte zu klären. Nicht hingegen kann ihr Bedeutung für die verfassungsrechtliche Einordnung der hier angegriffenen Unternehmensflurbereinigung beigemessen werden. Maßstab hierfür ist allein Art. 14 Abs. 3 GG. Danach steht die enteignungsrechtliche Qualität der Unternehmensflurbereinigung wegen ihrer Fremdnützigkeit außer Frage.

An dieser Beurteilung vermag auch der Hinweis auf die Contergan-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 42, 263) nichts zu ändern. Das Bundesverfassungsgericht hat dort die Umgestaltung von Ansprüchen aus einem privatrechtlichen Vergleich in gesetzlich geregelte Leistungsansprüche nicht als Enteignung angesehen, weil es bereits an dem dafür typischen Rechtsentzug zugunsten fremder Belange fehlte (vgl. BVerfG, a.a.O., S. 299). Ein solcher liegt bei der in Rede stehenden Unternehmensflurbereinigung aber gerade vor.

II.

Die Anordnung der Flurbereinigung zur Verwirklichung der in den Bebauungsplänen ausgewiesenen Teststrecke steht mit Art. 14 Abs. 3 GG nicht in Einklang.

1. Dies folgt allerdings entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer nicht schon daraus, daß die enteignende Wirkung - vermittelt durch die Gemeinde als Unternehmensträger - zugunsten eines Privaten eintritt.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich zu der Frage der Zulässigkeit von Enteignungen zugunsten privatrechtlich organisierter Unternehmen bisher nicht abschließend geäußert. Es hat sie jedoch in seiner Entscheidung zu § 11 Abs. 1 des Energiewirtschaftsgesetzes jedenfalls dann für zulässig erachtet, wenn einem solchen Unternehmen durch oder aufgrund eines Gesetzes die Erfüllung einer dem Gemeinwohl dienenden Aufgabe zugewiesen und zudem sichergestellt ist, daß es zum Nutzen der Allgemeinheit geführt wird (BVerfGE 66, 248 <257>). Diese Ausführungen lassen bereits erkennen, daß der Person des Begünstigten keine ausschlaggebende Bedeutung bei der Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit einer Enteignung zukommt. Art. 14 Abs. 3 GG verlangt vielmehr einen qualifizierten Enteignungszweck - das Wohl der Allgemeinheit -, der seine konkrete Ausformung in gesetzlichen Vorschriften oder auf deren Grundlage gefunden haben muß (BVerfGE 24, 367 <403 f.>; 38, 175 <180>; 56, 249 <261 f.>). Ist die Enteignung zu diesem durch das Grundgesetz vorgegebenen und durch den Gesetzgeber hinreichend festgelegten Ziel erforderlich, kommt es nach der in der Literatur zutreffend vertretenen Auffassung für ihre verfassungsrechtliche Beurteilung nicht entscheidend darauf an, ob sie zugunsten eines Privaten oder eines Trägers öffentlicher Verwaltung erfolgt (vgl. Papier in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 14 RdNr. 499 ff.).

Eine Enteignung zugunsten Privater, bei der Eigentum zwangsweise von einem Staatsbürger auf den anderen übertragen werden soll, die nur mittelbar dem Gemeinwohl dient und die in erhöhtem Maße der Gefahr des Mißbrauchs zu Lasten des Schwächeren ausgesetzt ist, wirft jedoch besondere verfassungsrechtliche Probleme auf. Gerade hier muß sich die Verantwortung bewähren, welche die Verfassung dem parlamentarisch-demokratischen Gesetzgeber für die Regelung der Eigentumsordnung auferlegt. Dieser hat - wie das Bundesverfassungsgericht bereits in der Gondelbahn-Entscheidung ausgeführt hat (BVerfGE 56, 249 <261>) - gesetzlich festzulegen, für welche Vorhaben unter welchen Voraussetzungen und für welche Zwecke eine Enteignung zulässig sein soll. Bei Enteignungen zugunsten eines Privaten darf nicht außer acht bleiben, daß dieser - anders als ein Träger öffentlicher Verwaltung, der unmittelbar staatliche Aufgaben erfüllt und dabei allen rechtlichen Bindungen unterworfen ist, denen der Staat bei seiner Tätigkeit unterliegt - im Regelfall eigene Interessen unter Nutzung der ihm von der Rechtsordnung verliehenen Privatautonomie verfolgt. Ob und für welche Vorhaben eine solche Enteignung statthaft sein soll, hat der Gesetzgeber unzweideutig zu entscheiden. Auch muß - soll zugunsten eines Privaten enteignet werden - gewährleistet sein, daß der im Allgemeininteresse liegende Zweck der Maßnahme erreicht und dauerhaft gesichert wird; nur dann fordert das allgemeine Wohl die Enteignung. Ist bereits der Geschäftsgegenstand des privaten Unternehmens dem allgemein anerkannten Bereich der Daseinsvorsorge zuzuordnen, wie es bei Verkehrs- oder Versorgungsbetrieben der Fall sein kann, genügt es,

wenn hinreichende Vorkehrungen dafür getroffen sind, daß die selbstgestellte "öffentliche" Aufgabe ordnungsgemäß erfüllt wird (BVerfGE 66, 248 <258>). Kann sich der Nutzen für das allgemeine Wohl demgegenüber nicht aus dem Unternehmensgegenstand selbst, sondern - wie hier - nur als mittelbare Folge der Unternehmensaktivität ergeben, reichen solche Vorkehrungen nicht aus. Dann müssen besondere Anforderungen an die gesetzliche Konkretisierung des nur mittelbar erfüllten und daher nicht von vornherein handgreiflichen Enteignungszwecks gestellt werden.

2. Gerade bei dieser Sachlage gebietet Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG eine so genaue gesetzliche Beschreibung des Enteignungszwecks, daß die Entscheidung über die Zulässigkeit der Enteignung insoweit nicht in die Hand der Verwaltung gegeben wird. Es bedarf darüber hinaus differenzierter materiell- und verfassungsrechtlicher Regelungen, die sicherstellen, daß den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und der Gleichheit vor dem Gesetz im Interessendreieck Gemeinwohl-Enteigneter-Begünstigter im Einzelfall Rechnung getragen und insbesondere die Erforderlichkeit der Enteignung sorgfältig geprüft wird. Schließlich ist unabdingbar, daß der Gemeinwohlbezug der werbenden Tätigkeit des Unternehmens kein bloßer tatsächlicher Reflex bleibt, sondern auf Dauer garantiert ist (vgl. BVerfGE 38, 175 <180>). Dazu ist eine gesetzlich vorgesehene effektive rechtliche Bindung des begünstigten Privaten an das Gemeinwohlziel notwendig.

Diesen Voraussetzungen genügt die hier umstrittene Maßnahme nicht. Es ist weder eine hinreichende gesetzliche Grundlage für den verfolgten Enteignungszweck vorhanden a), noch bestehen Vorschriften, welche die grundlegenden Enteignungsvoraussetzungen und das Verfahren zu ihrer Ermittlung festlegen b), noch gibt es genügende gesetzliche Vorkehrungen zur Sicherung des Enteignungszwecks c).

a) Mit der in Rede stehenden Unternehmensflurbereinigung soll die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur erreicht werden. Es geht um die Schaffung von Arbeitsplätzen in einem strukturschwachen Gebiet.

Ob eine gesetzliche Regelung, die sich damit begnügte, eine Enteignung zugunsten eines so allgemein umschriebenen Zwecks zuzulassen, dem verfassungsrechtlichen Gebot hinreichender Bestimmtheit entsprechen würde, muß bezweifelt werden. Dieser Frage braucht hier jedoch nicht weiter nachgegangen zu werden, weil der Gesetzgeber schon dieses undifferenzierte Ziel bisher nicht zu einer Aufgabe erklärt hat, zu deren Verwirklichung die Enteignung erlaubt sein soll. Der Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts, die Vorschriften des Bundesbaugesetzes böten eine hinreichende Grundlage für die Enteignung, kann aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht gefolgt werden. Dabei kann dahingestellt bleiben, ob der Bundesgesetzgeber für die Regelung von Enteignungen zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur zuständig wäre. Jedenfalls läßt sich dem Bundesbaugesetz der hier verfolgte Enteignungszweck nicht entnehmen. Würden dessen Vorschriften als ausreichend erachtet, dann könnte - wie die Beschwerdeführer zutreffend geltend machen - in strukturschwachen Gebieten jeder Grundstückszwangstausch zugunsten eines privaten Unternehmensträgers und zum Nachteil der landwirtschaftlichen Nutzung im Wege der Unternehmensflurbereinigung durchgesetzt werden.

§ 85 Abs. 1 BBauG zählt die Zwecke auf, zu denen nach dem Bundesbaugesetz enteignet werden kann. In Betracht kommt hier ausschließlich Nr. 1 dieser Vorschrift: das Ziel, ein Grundstück entsprechend den Festsetzungen eines Bebauungsplans zu nutzen oder eine solche Nutzung vorzubereiten. In dieser Regelung kann keine Entscheidung des Gesetzgebers für eine Enteignung zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und zur Schaffung von Arbeitsplätzen unter Begünstigung von Privaten erbliekt werden. Die vorliegenden Bebauungspläne sind schon mangels Gesetzesqualität nicht geeignet, eine solche Entscheidung zu ersetzen. Vor allem aber ist die Bauleitplanung - wie bereits dargelegt - nach einhelliger Meinung der Fachgerichte zwar an das Gebot gebunden, die von der Planung berührten öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen, nicht jedoch an die für die Zulässigkeit der Enteignung geltenden Grundsätze. Sie weist lediglich die erlaubte Nutzungsart der

Grundstücke aus. Sind aber bei der Beschußfassung über Bauleitpläne enteignungsrechtliche Fragen nicht zu berücksichtigen, können sie das Gemeinwohl i. S. d. Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG nicht fixieren. Hinzu kommt, daß es der kommunalen Verwaltung nicht erlaubt ist, anstelle des Gesetzgebers die eine Enteignung erlaubenden Gemeinwohlaufgaben zu bestimmen (BVerfGE 56, 249 <261 f.>). Diese Befugnis würde ihr aber eingeräumt, betrachtete man eine Enteignung schon deswegen als zulässig, weil sie dazu dient, ein Grundstück plangemäß zu nutzen oder eine solche Nutzung vorzubereiten; denn dann läge es in der Hand des gemeindlichen Satzungsgebers, die Enteignungsziele im einzelnen festzulegen.

Dem läßt sich nicht entgegenhalten, daß die Bauleitplanung ihrerseits inhaltlich hinreichend durch Gesetz vorgeprägt werde. Nach § 1 Abs. 3 BBauG haben die Gemeinden Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Diese Pflicht besteht nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts dann, wenn Bauleitpläne nach der planerischen Konzeption der Gemeinde notwendig sind (vgl. BVerwG, DÖV 1971, S. 633). Inhaltliche Vorgaben erhalten die Pläne dadurch nicht. Sie sind nach § 1 Abs. 4 BBauG den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzupassen. Diese sind ihrerseits Ergebnisse von Planungsprozessen, denen grob umrissene und zum Teil einander zuwiderlaufende Grundsätze vorgegeben sind (vgl. § 2 des Raumordnungsgesetzes). Auch den in § 1 Abs. 6 BBauG enthaltenen Planungsrichtlinien, die so gut wie alle öffentlichen Interessen und damit zwangsläufig ebenfalls widerstreitende Belange abdecken, sowie dem in § 1 Abs. 7 BBauG geregelten Abwägungsgebot läßt sich für die Konkretisierung des Wohls der Allgemeinheit i. S. d. Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG nichts entnehmen. Für eine Enteignung reicht nicht jedes beliebige öffentliche Interesse aus; die freiheitssichernde Funktion des Eigentums (BVerfGE 24, 367 <389>) verlangt im Gegenteil ein besonders schwerwiegendes, dringendes öffentliches Interesse; nur um dessen Erfüllung willen dürfen private Rechte entzogen werden (Papier in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, RdNr. 505 zu Art. 14 GG unter Hinweis auf Böhmer, BVerfGE 56, 266 <274>; abw. M.).

Die Erwähnung der Belange der Wirtschaft, der Energie-, Wärme- und Wasserversorgung sowie der Land- und Forstwirtschaft in § 1 Abs. 6 Satz 2 BBauG als einer unter vielen Planungsrichtlinien hat ausschließlich planungs- und keine enteignungsrechtliche Bedeutung. Auch § 1 Abs. 6 Satz 3 BBauG, wonach unter anderem land- oder forstwirtschaftlich genutzte Flächen nur im notwendigen Umfang für andere Nutzungsarten vorgesehen und in Anspruch genommen werden sollen, bietet dafür keine Anhaltspunkte. Zwar ist die planaufstellende Gemeinde aufgrund dieser Vorschrift verpflichtet, diese Belange mit erhöhtem Gewicht in ihre Abwägung einzustellen; daraus läßt sich aber nicht schließen, daß ein Bebauungsplan, der land- oder forstwirtschaftlich genutzte Flächen in großem Umfang für andere Nutzungsarten in Anspruch nimmt, damit zugleich die Rechtfertigung für eine Enteignung in sich trägt.

Eine nähere gesetzliche Umschreibung des Allgemeinwohls ergibt sich ebensowenig aus dem nach § 9 BBauG in Verbindung mit den Vorschriften der Baunutzungsverordnung möglichen Inhalt eines Bebauungsplans. Zwar läßt sich nicht von der Hand weisen, daß die Gestaltungsbefugnis der Gemeinden durch diese Normen eingeschränkt wird; eine rechtliche Bindung des Plangebers an näher bestimmbare, einzelne Ziele des Gemeinwohls bewirken die dort vorgesehenen vielfältigen Festsetzungen einschließlich der typisierten Baugebietumschreibungen jedoch nicht. Die Bestimmungen der §§ 9 und 11 BauNVO über Industriegebiete und sonstige Sondergebiete enthalten nicht die von Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG geforderte gesetzliche Grundlage. § 9 BauNVO spricht lediglich von Industriegebieten, die "ausschließlich der Unterbringung von Gewerbebetrieben dienen", § 11 von solchen Sondergebieten, die sich von den Baugebieten nach §§ 2 bis 10 "wesentlich unterscheiden"; die in Abs. 2 aufgeführten Nutzungsarten decken das Ziel gewerblicher Ansiedlung zum Zwecke der Förderung der Wirtschaftsstruktur gleichfalls nicht.

Der Begriff "städtebauliche Maßnahme" in § 144 f BBauG konkretisiert ebenfalls nicht selbständig enteignungsrechtliche Gemeinwohlbelange. Dies ergibt sich insbesondere aus der Entstehungsgeschichte. Der Teil VII a (§§ 144 a bis 144 f BBauG) wurde mit der Novellierung 1976 in das Bundesbaugesetz eingefügt. Darin wurden die §§ 64 bis 70 des Städtebauförderungsgesetzes - StBauFG - mit ihrem sachlichen

Inhalt im wesentlichen unverändert übernommen (vgl. BT-Drucks. 7/2496 zu Nr. 62). § 144 f BBauG trat an die Stelle von § 70 StBauFG. Dieser bestimmte, daß die Gemeinde mit Zustimmung der höheren Verwaltungsbehörde nach § 87 Abs. 1 FlurbG die Einleitung eines Flurbereinigungsverfahrens beantragen konnte, wenn für eine Sanierungs- oder Entwicklungsmaßnahme land- oder forstwirtschaftliche Grundstücke in Anspruch genommen werden sollten, sofern die übrigen Voraussetzungen des § 87 Abs. 1 FlurbG vorlagen; im übrigen entsprach die Vorschrift im wesentlichen dem nunmehr geltenden § 144 f BBauG. Bei den Entwicklungsmaßnahmen (§ 1 Abs. 3 StBauFG) handelt es sich um Maßnahmen, die auf orts- und siedlungsstrukturelle Verbesserungen abzielen und sich damit einem eng verstandenen Begriff des Städtebaus zuordnen lassen. Sowohl bei der Sanierung als auch in einem Entwicklungsgebiet stellt sich die Frage der Enteignung. Träger der Sanierungs- und der Entwicklungsmaßnahmen sind im Grundsatz die Gemeinden. Die ursprüngliche Regelung des § 70 StBauFG i. V. m. § 87 Abs. 1 FlurbG ergab daher eine harmonische Einheit: Die Gemeinden konnten für städtebauliche Maßnahmen, zugunsten derer das Städtebauförderungsgesetz die Enteignung für zulässig erklärt hatte, die Unternehmensflurbereinigung beantragen, ohne daß sich in bezug auf die Tatbestandsvoraussetzung des § 87 Abs. 1 FlurbG "anderweitige Zulässigkeit der Enteignung" Probleme ergeben hätten. Die bei der Übernahme in das Bundesbaugesetz erfolgte begriffliche Abkoppelung von den Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen zugunsten des neuen Begriffs der "städtbaulichen Maßnahme" hat diesen Zusammenhang unterbrochen. Daraus kann aber nicht gefolgert werden, daß die Enteignungsbefugnisse nach dem Bundesbaugesetz erweitert werden sollten oder - was bereits das Bundesverwaltungsgericht widerlegt hat - auf die Voraussetzung der Zulässigkeit der Enteignung gemäß § 87 Abs. 1 FlurbG verzichtet werden sollte. § 144 f BBauG legt eher nahe, daß eine städtebauliche Enteignung und eine entsprechende Unternehmensflurbereinigung nur zur Verwirklichung eng gefaßter bodenordnender Maßnahmen zulässig sein sollen. Jedenfalls deckt diese Vorschrift ebensowenig wie andere Regelungen des Bundesbaugesetzes eine Enteignung zur Verbesserung der Wirtschaftsstruktur und zur Schaffung von Arbeitsplätzen. Dazu hätte es einer ausdrücklichen Entscheidung des Gesetzgebers bedurft, die über rein städtebauliche Belange hinaus wirtschafts- und allgemeinstrukturpolitische Probleme in den Blick genommen hätte. Für das Vorliegen einer solchen Entscheidung gibt es keine Anhaltspunkte. Die Regelungen des Bundesbaugesetzes dienen der bodenrechtlichen Entwicklung der Gemeinden (Art. 74 Nr. 18 GG - BVerfGE 34, 139 <144>) und nicht der Verwirklichung beliebiger Maßnahmen mit städtebaulicher Relevanz.

Ebensowenig läßt die in den §§ 85 Abs. 1 Nr. 1, 87 Abs. 3 und 89 BBauG geregelte transitorische Enteignung zugunsten der Gemeinde Rückschlüsse darauf zu, daß der Zweck "Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur" im Bundesbaugesetz verankert ist. Nach § 89 BBauG ist die Gemeinde verpflichtet, die ihr übertragenen Grundstücke zu veräußern, sobald der mit dem Erwerb des Grundstücks verfolgte Zweck verwirklicht werden kann. Abs. 2 der Vorschrift bestimmt, daß die Grundstücke nach Maßgabe der Ziele und Zwecke des Bebauungsplans unter Berücksichtigung weiter Kreise der Bevölkerung an Bauwillige zu veräußern sind, die die Grundstücke innerhalb angemessener Zeit plangemäß nutzen werden. Schließlich sieht Abs. 3 vor, daß die Gemeinde ihre Veräußerungspflicht durch verschiedene rechtliche Ausgestaltungen erfüllen kann, unter anderem durch Begründung von Erbbaurechten oder Rechten nach dem Wohnungseigentumsgesetz. Die Vorschrift ist nur zu verstehen, wenn man ihre Aufgabe in der sozialen Umverteilung von Grund und Boden sieht. Sie steht damit in der Tradition des Reichssiedlungsgesetzes, des Reichsheimstättengesetzes, der Bodenreformgesetzgebung der Länder und des Baulandbeschaffungsgesetzes (Einzelheiten bei Frey, Die Verfassungsmäßigkeit der transitorischen Enteignung, 1983). Aus der gesetzlichen Normierung dieser Art der Enteignung läßt sich also gerade nicht der Schluß ziehen, der Gesetzgeber habe auch eine Enteignung zur Verbesserung der Wirtschaftsstruktur zulassen wollen. Das gilt namentlich im vorliegenden Fall. Wäre hier nicht die Form des

Flurbereinigungsverfahrens gewählt worden, bestünde kein Anlaß, die zu enteignenden Grundstücke der Gemeinde zur "Vorbereitung der Nutzung" (§ 85 Abs. 1 Nr. 1 2. Alternative BBauG) zu übertragen; in Betracht gekommen wäre von vornherein nur ein direkter Eigentumsübergang auf die D.-B. AG, die allein willens und in der Lage ist, das Grundstück plangemäß zu nutzen. Die Zwischenschaltung der Gemeinden B. und A. ist ausschließlich durch die gesetzliche Regelung des § 144 f Abs. 1 Satz 4 BBauG verursacht, derzufolge die Gemeinde Träger des Unternehmens i. S. d. § 88 FlurbG ist.

Schließlich enthält § 87 Abs. 1 BBauG das hier verfolgte Enteignungsziel nicht. In der baurechtlichen Literatur besteht weitgehend Einigkeit darüber, daß der Begriff "Wohl der Allgemeinheit" in § 87 Abs. 1 BBauG sich mit dem entsprechenden Begriff in Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG deckt oder sich an ihn anlehnt (Schmidt-Aßmann in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, Bundesbaugesetz, RdNr. 12 zu § 87 BBauG; Brügelmann /Pohl, Bundesbaugesetz, Anm. I 1 b zu § 87 BBauG; Ernst/Hoppe, Das öffentliche Bau- und Bodenrecht, Raumplanungsrecht, 2. Aufl., Textziffer 645). Für die konkreten Grenzen der Enteignungsbefugnisse nach den §§ 85 ff. BBauG gibt diese Vorschrift somit allein nichts her. Die Bejahung des "Wohls der Allgemeinheit" würde daher voraussetzen, daß das Ziel "Verbesserung der Wirtschaftsstruktur" in anderen Normen des Bundesbaugesetzes deutlich Ausdruck gefunden hätte. Das ist, wie dargelegt, nicht der Fall.

b) Daß das Bundesbaugesetz keine Enteignung zu dem hier verfolgten Zweck regelt, zeigt auch das Fehlen entsprechender Vorschriften über die dafür notwendigen Voraussetzungen und das Verfahren ihrer Ermittlung. Zwar ist die Enteignungsbehörde an den Bebauungsplan in seiner städtebaulichen Zielsetzung gebunden. Da die Bauleitplanung sich aber nicht an den Anforderungen ihrer zwangsweisen Verwirklichung orientiert, müssen die Enteignungsbehörden das Vorliegen der Enteignungsvoraussetzungen eigenständig und unabhängig davon prüfen. Bei der hier beabsichtigten Enteignung zur Verbesserung der Wirtschaftsstruktur und zur Schaffung von Arbeitsplätzen auf der Grundlage eines Bebauungsplans müssen dessen Festsetzungen also mit anderen, außerstädtischen Belangen abgewogen werden; der Bebauungsplan selbst steht gleichsam zur Disposition dieser Abwägung. Dafür lassen sich dem Bundesbaugesetz weder inhaltliche Vorgaben entnehmen, noch bietet es ein Instrumentarium für die Bewältigung einer solchen, seinen Rahmen sprengenden Aufgabe. Für die Umsetzung des hier verfolgten wirtschafts- und strukturpolitischen Ziels in ein konkretes Vorhaben, also für die Gemeinwohlaktualisierung, bedarf es zumindest gesetzlicher Vorschriften, die Anhaltspunkte für die Bewertung der einzelnen widerstreitenden Interessen bieten. Es muß sichergestellt sein, daß entweder unmittelbar der Gesetzgeber selbst oder eine fachlich qualifizierte Behörde in einem geeigneten Verfahren eine enteignungsrechtliche Gesamtabwägung aller Gemeinwohlgesichtspunkte und widerstreitenden Interessen unter Prüfung auch der Erforderlichkeit des Vorhabens vornimmt.

Die Anwendung hierzu ungeeigneter Vorschriften hat sich im vorliegenden Fall in einer Weise ausgewirkt, die der verfassungsrechtlichen Eigentumsgewährleistung nicht gerecht werden kann: Im Bauleitverfahren ist die Behörde - mit Zustimmung des Verwaltungsgerichtshofs im Normenkontrollverfahren und des Bundesverwaltungsgerichts in der angegriffenen Entscheidung - davon ausgegangen, daß die Enteignungsvoraussetzungen hier nicht zu prüfen seien. Demgemäß enthält die Begründung für den Bebauungsplan lediglich strukturpolitische Erwägungen und die in § 1 Abs. 7 BBauG vorgeschriebene planerische Abwägung öffentlicher und privater Belange; in bezug auf einen etwa erforderlichen Grunderwerb wird auf das Flurbereinigungsverfahren verwiesen. In diesem Verfahren hielt aber die Flurbereinigungsbehörde die Prüfung, ob eine Enteignung zulässig sei, nicht für erforderlich, weil eine Unternehmensflurbereinigung selbst keine Enteignung und ein Landabzug vermeidbar sei. Nur hilfsweise hat sie eine entsprechende Prüfung unter Rückgriff auf die strukturpolitischen Erwägungen im Bebauungsplan vorgenommen. Demgegenüber meinte das Flurbereinigungsgericht, es müßten zwar die Voraussetzungen für eine Enteignung vorliegen, jedoch sei über deren Zulässigkeit nicht von der Flurbereinigungsbehörde, sondern gegebenenfalls im Bebauungsplanverfahren zu entscheiden. Der Sache nach habe die Gemeinde auch im Bebauungsplan unter Bindung für die Flurbereinigungsbehörde über die Zulässigkeit der Enteignung

befunden, wenn auch dieser Begriff in der Bauplanbegründung nicht erscheine. Das Bundesverwaltungsgericht schließlich hält eine Flurbereinigung nur dann für statthaft, wenn zu ihrer Verwirklichung außerhalb des Flurbereinigungsverfahrens eine Enteignung zulässig wäre. Darüber könne nicht im Bauleitverfahren, sondern nur von der Flurbereinigungsbehörde entschieden werden. Das könne auf der Grundlage der Hilfserwägungen im Flurbereinigungsbeschluß durch das Bundesverwaltungsgericht geschehen, das die Zulässigkeit der Enteignung allerdings nur dem Grunde nach und nicht einzelfallbezogen und auch nicht unter dem Gesichtspunkt der Erforderlichkeit prüfe.

c) Schließlich trifft das Bundesbaugesetz weder selbst Vorkehrungen zur dauerhaften Sicherung des hier angestrebten Enteignungszwecks, noch schafft es entsprechende Grundlagen für solche Sicherungsmaßnahmen.

Das Bundesbaugesetz geht grundsätzlich davon aus, daß mit der Verwirklichung des Vorhabens der Enteignungszweck auf Dauer erreicht ist. Im Falle der transitorischen Enteignung (§§ 85 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2, 87 Abs. 3 BBauG) gilt das Enteignungsziel der sozialen Umverteilung von Grund und Boden dann als erfüllt, wenn die Gemeinde ihrer Veräußerungspflicht nach § 89 BBauG nachgekommen ist (vgl. § 102 Abs. 1 Nr. 2 BBauG). Eine Bindung der Letzterwerber sieht das Gesetz nicht vor. Etwas anderes ergibt sich weder aus § 87 Abs. 2 Satz 2 BBauG, wonach der Antragsteller einer Enteignung glaubhaft zu machen hat, daß das Grundstück in angemessener Frist zu dem vorgesehenen Zweck verwendet wird, noch aus § 89 Abs. 2 Satz 1 BBauG, wonach der Bauwillige bei einer transitorischen Enteignung gegenüber der Gemeinde glaubhaft machen muß, daß er das Grundstück innerhalb angemessener Frist entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans, seinen Zielen und Zwecken nutzen wird. Diese Vorschriften sollen lediglich gewährleisten, daß das Bauvorhaben auf dem enteigneten Grundstück in absehbarer Zeit verwirklicht wird. Regelungen zur Sicherung von Enteignungszwecken, die über solche städtebaulichen Belange im engeren Sinne, also die bloße Realisierung des Vorhabens, hinausgehen, enthält das Bundesbaugesetz nicht. Sie sind auch nicht deswegen entbehrlich, weil - wie das Bundesverwaltungsgericht meint - die Wirtschaftskraft der D.-B. AG die Gewähr dafür biete, daß die Gemeinwohlziele durch die plankonforme Errichtung der Teststrecke und ihren dauerhaften Betrieb auch tatsächlich erreicht würden. Ein solcher "Vertrauensvorschuß" für private Enteignungsbegünstigte - mag er im Einzelfall auch berechtigt sein - müßte einschließlich der dazu notwendigen Voraussetzungen zumindest gesetzlich vorgesehen sein.

Die flurbereinigungsrechtliche Planvereinbarung vermag die fehlenden gesetzlichen Regelungen zur Sicherung des Enteignungszwecks nicht zu ersetzen. Abgesehen davon, daß diese Vereinbarung bereits im Zeitpunkt der enteignenden Maßnahme hätte vorliegen müssen, weil es um eine Frage ihrer Zulässigkeit, nämlich um ihre notwendigen Voraussetzungen geht, ist es auch hier unentbehrlich, daß die an eine solche Vereinbarung zu stellenden Mindestanforderungen vom Gesetzgeber vorgezeichnet sind. Seine Aufgabe wäre es nach Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG, grundsätzlich zu regeln, welche Verpflichtungen im Hinblick auf die Verbesserung der Wirtschaftsstruktur und die Schaffung von Arbeitsplätzen eingegangen werden müssen, damit eine Enteignung gerechtfertigt ist. Eine solche Regelung hat er bisher nicht getroffen. Der funktionale Zusammenhang zwischen § 144 f BBauG und den §§ 85 ff. BBauG bietet jedenfalls keine hinreichende Grundlage für die hier geschlossene Vereinbarung. Die dahin zielenden Überlegungen des Bundesverwaltungsgerichts mögen für städtebauliche Enteignungen im oben dargelegten Sinne zutreffen, bei denen sich das Problem der dauerhaften Sicherung eines über die schlichte Verwirklichung des Vorhabens hinausgehenden Zwecks nicht stellt. Für die Sicherung weitergehender Ziele geben diese Vorschriften jedoch nichts her.

Anmerkung

Durch das obige Urteil wurde das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 14.03.1985 - 5 C 130.83 = BVerwGE 71, 108 = DÖV 1985 S. 868 = NVwZ 1985 S. 739 = DVBl. 1985 S. 1185 aufgehoben.