

Nachschlagewerk: ja
BGHZ : ja

BundesbauG §§ 157, 163, 1 Abs. 4 Satz 2

Ein Bebauungsplan kann von den Baulandgerichten darauf geprüft werden, ob die Planer bei der in § 1 Abs. 4 Satz 2 BBauG vorgeschriebenen Abwägung den zu beachtenden öffentlichen und privaten Belangen das ihnen zukommende Gewicht beigemessen haben und ob wirklich ein "Abwägungsvorgang" stattgefunden hat (Abweichung von der bish. Rechtsprechung des Senats).

BGH, Urt. v. 28. Mai 1976 - III ZR 137/74 - OLG Stuttgart
LG Stuttgart

55

BUNDESGERICHTSHOF

IM NAMEN DES VOLKES

III ZR 137/74

URTEIL

Verkündet am
28. Mai 1976

in der Baulandsache

Amtsinspektor

betreffend die Umlegung Sindelfingen im
Gebiet "Schweinäcker"

als Urkundsbeamter
der Geschäftsstelle

Beteiligte:

1. a) Hans G r [REDACTED], Ho [REDACTED], K [REDACTED]straße [REDACTED],
b) Lina S c h [REDACTED], Si [REDACTED], W [REDACTED]straße [REDACTED],

Eigentümer von im Umlegungsgebiet gelegenen
Grundstücken, Antragsteller im gerichtlichen
Verfahren und Revisionsführer,

2. a) Firma K r [REDACTED] & Co., Bö [REDACTED], S [REDACTED] Allee [REDACTED],
b) Firma Albert Z i [REDACTED] oHG, He [REDACTED], M [REDACTED]platz [REDACTED],

Mieter der Grundstücke der Beteiligten zu 1 a) und
b), Antragsteller im gerichtlichen Verfahren und
Revisionsführer,

- zu 1 a), b) und 2 a), b) vertreten durch
Rechtsanwalt Dr. [REDACTED] -

3. Firma E. B r [REDACTED] KG, St [REDACTED], M [REDACTED]straße [REDACTED],
vertreten durch den persönlich haftenden Gesellschafter
Heinz Br [REDACTED], ebenda,

Eigentümerin von im Umlegungsgebiet gelegenen
Grundstücken, Antragsgegnerin im gerichtlichen
Verfahren und Revisionsgegnerin,

- vertreten durch Rechtsanwalt Dr. [REDACTED] -

4. Stadt S i n d e l f i n g e n, vertreten durch den Ober-
bürgermeister,

als Eigentümerin von im Umlegungsgebiet gelegenen
Grundstücken und als Gemeinde, Antragsgegnerin im
gerichtlichen Verfahren und Revisionsgegnerin,

- 1 a -

5. U m l e g u n g s s t e l l e der Stadt Sindelfingen,
vertreten durch den Oberbürgermeister,

- zu 4) und 5) vertreten durch Rechtsanwalt Dr. [REDACTED] -

6. R e g i e r u n g s p r ä s i d i u m Stuttgart, ver-
treten durch den Regierungspräsidenten, Stuttgart 1,
Lange Straße 4 A,

Widerspruchsbehörde



Der III. Zivilsenat des Bundesgerichtshofes hat auf die mündliche Verhandlung vom 24. Mai 1976 durch den Vorsitzenden Richter Prof. Dr. Kreft und die Richter Dr. Krohn, Dr. Peetz, Lohmann und Kröner

für Recht erkannt:

Auf die Revision der Beteiligten zu 1 a), b) und 2 a), b) wird das am 9. August 1974 an Verkündungs Statt zugestellte Urteil des Senats für Baulandsachen beim Oberlandesgericht Stuttgart aufgehoben.

Die Sache wird zur anderweiten Verhandlung und Entscheidung, auch über die Kosten des Revisionsrechtszuges, an das Berufungsgericht zurückverwiesen.

Von Rechts wegen

Tatbestand

In dem Flächennutzungsplan der beteiligten Stadt vom 10. März 1969 war die Gemarkung "Schweinäcker" als gewerbliche Baufläche ausgewiesen. Sie wurde zu dieser Zeit noch landwirtschaftlich genutzt. Der Bebauungsplanvorentwurf der Stadt vom 13. Juni 1969 sah für den Bereich 23, in dem die Grundstücke Pl.Nr. 31, 32, 49 und 23 der beteiligten Eigentümer Gr. und Sch. liegen, eine Nutzung als Gewerbegebiet vor. Auf der Grundlage dieses Vorentwurfs wurde

im Juli 1969 die Umlegung eingeleitet. Der Eigentümer Gr[REDACTED] und der Rechtsvorgänger der Eigentümerin Sch[REDACTED] ber widersprachen der Einleitung der Umlegung ohne Erfolg.

In dem Entwurf des Bebauungsplans vom 27. April 1970 wurde der östliche und der südwestliche Teil des genannten Planbereichs als Sondergebiet (Einkaufszentrum, Verbrauchermarkt) ausgewiesen, der westliche Teil als Gewerbegebiet. Hier betreibt die beteiligte Firma Br[REDACTED] seit 1970 eine Zentrallagerhalle. Die Stadt hat sich mit Vertrag vom 3. Oktober 1968 verpflichtet, diesem Unternehmen im östlichen Teil des Planbereichs 23/1 die Errichtung eines dem örtlichen und dem überörtlichen Bedarf dienenden Einkaufszentrums zu ermöglichen.

Der Bebauungsplan ist auf der Grundlage des Entwurfs am 20. Juli 1971 vom Gemeinderat als Satzung beschlossen und am 17. Dezember 1971 vom Regierungspräsidium genehmigt worden.

Am 23. März 1972 hat der Umlegungsausschuß den Umlegungsplan beschlossen, der u.a. vorsieht, daß den beteiligten Eigentümern Gr[REDACTED] und Sch[REDACTED] im Austausch für ihren im östlichen Teil des Planbereichs gelegenen, 5 887 bzw. 2 668 qm großen Besitz je ein 4 651 bzw. ein 2 108 qm großes Grundstück im südwestlichen Teil des Planbereichs zugewiesen wird. Eine an den (alten) Grundstücken des Eigentümers Gr[REDACTED] bestehende Grunddienstbarkeit des Inhalts, daß die belasteten Grundstücke nicht für ein Einkaufszentrum verwendet werden dürfen, soll nach dem Umlegungsplan auf das zuzuteilende Grundstück übertragen werden. Die Osthälfte des Planbereichs 23/1 soll (als einheitliches Grundstück) im wesentlichen der Stadt zugeteilt werden.

Dem Umlegungsplan haben die beteiligten Eigentümer Gr[REDACTED] und Sch[REDACTED] sowie die Beteiligten zu 2 a), b), die Mieter der von der Umlegung erfaßten Grundstücke der vorgenannten Eigentümer sind, widersprochen. Das Regierungspräsidium hat ihre Widersprüche zurückgewiesen. Ihr Antrag hinsichtlich ihrer von der Umlegung erfaßten Grundstücke den Umlegungsplan aufzuheben, ist im gerichtlichen Verfahren vom Landgericht und vom Oberlandesgericht zurückgewiesen worden. Mit der Revision verfolgen diese Beteiligten ihr bisheriges Begehren weiter. Die Stadt und die Firma Br[REDACTED] bitten, die Revision zurückzuweisen.

Entscheidungsgründe

I.

1. Das Berufungsgericht hat die von den Revisionsführern erhobenen Einwendungen gegen die Wirksamkeit des Bebauungsplans hinsichtlich der Festsetzung eines Sondergebiets "Einkaufszentrum, Verbrauchermarkt" im östlichen Teil des Planbereichs 23[REDACTED] für unbegründet gehalten. Hierzu hat es ausgeführt:

Wenn der Gemeinderat der Stadt es trotz der Bedenken der Industrie- und Handelskammer für richtig gehalten habe, von ersten Planvorstellungen abweichend den Bebauungsplan weitestgehend der Konzeption der Firma Br[REDACTED] anzupassen, so sei diese im Rahmen seiner Planungshoheit getroffene Entscheidung ebensowenig einer

Zweckmäßigkeitsprüfung der Baulandgerichte unterworfen wie der Entschluß der Gemeinde, die im fraglichen Bereich ihr gehörenden Grundstücke zur Verwirklichung jener Konzeption nicht anderen Unternehmen, sondern der Firma Br[REDACTED] zum Kauf anzubieten. Es lasse sich nicht feststellen, daß mit dem einen oder anderen Entschluß gegen § 1 Abs. 4 BBauG verstoßen worden sei. Auch sonstige Fehler, die den Bebauungsplan oder einen Teil seiner Festsetzungen unwirksam machen würden, seien nicht erkennbar.

Die Revision macht geltend, die genannten Festsetzungen beruhten auf einer einseitig die Interessen der Stadt bzw. der Firma Br[REDACTED] begünstigenden Abwägung der berührten öffentlichen und privaten Belange. Dieser Abwägungsmangel mache den Bebauungsplan jedenfalls in dem davon betroffenen Bereich unwirksam.

Diese Rüge hat Erfolg.

2. Für die Antragsbefugnis (§§ 157 ff BBauG) der Revisionsführer reicht es aus, daß sie - substantiiert - geltend machen, durch den angefochtenen Verwaltungsakt (Umlegungsplan) in ihren Rechten verletzt zu sein. Eine solche Beeinträchtigung kommt hier in Betracht, wenn der dem Umlegungsplan zugrunde liegende Bebauungsplan rechtswidrig ist oder der Umlegungsplan selbst Mängel aufweist, die seine Rechtmäßigkeit in Frage stellen. Diesen Anforderungen genügt das Vorbringen der Revisionsführer.

3. Die Auffassung des Berufungsgerichts, die Planungsentscheidung der Stadt zugunsten der Ausweisung eines

die Firma Br[REDACTED] begünstigenden Sondergebiets sei als Ausdruck der "Planungshoheit" der Gemeinde keiner richterlichen "Zweckmäßigkeitsprüfung" unterworfen, verkennt die Bindungen, die sich aus § 1 Abs. 4 und 5 BBauG für die Bauleitplanung ergeben.

Wie das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 12. Dezember 1969 (IV C 105.66 = BVerwGE 34, 301) ausgeführt hat, stellen die in § 1 Abs. 4 Satz 1 und 3 sowie Abs. 5 BBauG enthaltenen Leitsätze unbestimmte Rechtsbegriffe dar, die sowohl in ihrer Auslegung als auch in ihrer Anwendung der Rechtskontrolle durch die Gerichte unterliegen (aaO S. 308; vgl. dazu Hoppe, BauR 1970, 15 ff). Im Unterschied dazu ist die Frage, ob die jeweilige Planung das Ergebnis einer gerechten Interessenabwägung (vgl. § 1 Abs. 4 Satz 2 BBauG) ist, der richterlichen Kontrolle nur beschränkt zugänglich. Das Gebot gerechter Abwägung ist jedoch verletzt - und insoweit ein Planungsmangel auch von den Baulandgerichten zu beachten -, wenn eine sachgerechte Abwägung überhaupt nicht stattgefunden hat. Es ist auch verletzt, wenn in die Abwägung an Belangen nicht eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muß. Es ist ferner verletzt, wenn die Bedeutung der betroffenen privaten Belange verkannt oder wenn der Ausgleich zwischen den von der Planung berührten Belangen in einer Weise vorgenommen wird, der zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht. Innerhalb des so gezogenen Rahmens wird das Abwägungsgebot nicht verletzt, wenn sich die zur Planung berufene Gemeinde im Widerstreit zwischen verschiedenen Belangen für die Bevorzugung des einen und damit notwendig für

die Zurückstellung eines anderen entscheidet (aaO S.309). Den so umrissenen Anforderungen an die Planung unterliegt nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 5. Juli 1974 (IV C 50.72 = BVerwGE 45, 309) auch der Abwägungsvorgang als solcher. Der nach § 1 Abs. 4 Satz 2 BBauG vorgesehene abschließende Abwägungsvorgang ist vom Gesetz als ein umfassender und ungebundener gedacht. Jede sachliche Verkürzung des abschließenden Abwägungsvorgangs widerspricht grundsätzlich der Regelung des § 1 Abs. 4 Satz 2 BBauG. Das wird namentlich dann bedeutsam, wenn - was vorliegend in Betracht kommt - vorweggenommene selbstbindende Entscheidungen, die an sich Gegenstand des Anregungsverfahrens nach § 2 Abs. 6 Satz 2 BBauG und des Abwägungsvorgangs nach § 1 Abs. 4 Satz 2 BBauG sein sollen, die nachfolgende Planung offensichtlich in eine ganz bestimmte Richtung lenken. Entscheidungen dieser Art stellen sich als vorweggenommene Entscheidungsbestandteile der abschließenden, den Anforderungen des § 1 Abs. 4 Satz 2 BBauG unterstellten Abwägung dar. Sie sind grundsätzlich nur dann unschädlich, d.h. nicht Ausdruck eines "Abwägungsdefizits", wenn sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen: Einmal muß die Vorwegnahme der abschließenden Abwägung sachlich gerechtfertigt sein. Zum andern muß bei der Vorwegnahme, soweit die Planung dem Gemeinderat obliegt, dessen Mitwirkung an der Vorentscheidung in einer Weise gesichert werden, die es gestattet, die Vorentscheidung (auch) dem Rat zuzurechnen. Weiter darf die vorgezogene Entscheidung nicht inhaltlich zu beanstanden sein. Sie muß insbesondere den Anforderungen genügen, die an sie zu stellen wären, wenn sie als Bestandteil des abschließenden Abwägungsvorgangs getroffen worden wäre (aaO S. 321).

Der erkennende Senat hat demgegenüber in der Frage der Inzidentprüfung von Bebauungsplänen (im Enteignungsverfahren) bisher eine zurückhaltendere Auffassung vertreten. Ohne sich abschließend festzulegen, inwieweit die Gültigkeit eines Bebauungsplans unter sachlich-rechtlichen Gesichtspunkten vom Baulandrichter nachgeprüft werden kann, hat er eine Bindung an die Festsetzungen im Grundsatz bejaht, soweit nicht die Planer bei der Abwägung des Für und Wider ihr Ermessen mißbraucht oder überhaupt keine Abwägung vorgenommen, offensichtlich gefehlt oder rechtswidrig gehandelt haben (Senatsurteile in NJW 1967, 103 = BGHWarn. 1966 Nr. 177 = BRS 19 Nr. 52; NJW 1967, 2305 = BGHWarn. 1967 Nr. 139 = BRS 19 Nr. 47; WM 1967, 637; vom 9. November 1967 - III ZR 192/65 = BRS 19 Nr. 54; vom 30. Dezember 1968 - III ZR 59/68 = BRS 26 Nr. 160; vom 23. Januar 1969 - III ZR 84/68 = BRS 26 Nr. 44 = WM 1969, 393). In der neueren Rechtsprechung hat der erkennende Senat die Grenzen der richterlichen Nachprüfung des Abwägungsergebnisses erweitert und darauf abgestellt, ob die Planer ihr Ermessen "fehlerhaft gebraucht" haben (Senatsurteil vom 8. Dezember 1975 - III ZR 93/73 = DÖV 1976, 210; vgl. auch das Senatsurteil vom 30. Januar 1975 - III ZR 18/72 = WM 1975, 630 = BauR 1975, 270). Soweit dieser Überprüfungsmaßstab nicht mit dem übereinstimmt, den das Bundesverwaltungsgericht in den vorgenannten Entscheidungen bei der Überprüfung der Wirksamkeit von Bebauungsplänen angelegt hat, hält der Senat daran nicht fest. Das gilt auch für die aus § 1 Abs. 4 Satz 2 BBauG sich ergebenden Anforderungen an den Vorgang des Abwägens. Insoweit tritt der Senat den Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts in seinem Urteil vom 5. Juli 1974 (aaO) bei.

4. Das Berufungsgericht hat unter Verkennung dieser Rechtslage nicht geprüft, ob der dem Bebauungsplan zugrunde liegende Abwägungsvorgang den vorstehend geschilderten Anforderungen entspricht. Dazu bestand Veranlassung. Wie unstreitig ist, hatte die Stadt schon vor Einleitung des Aufstellungsverfahrens der Firma Br[REDACTED] verbindlich zugesagt, die planungs- und grundstücksrechtlichen Voraussetzungen für die Errichtung eines Einkaufszentrums im Planbereich 23[REDACTED] zu schaffen; außerdem hatte die Stadt nach den Feststellungen des Berufungsgerichts von ersten Planungsvorstellungen abweichend den Bebauungsplan weitgehend der Konzeption der Firma Br[REDACTED] angepaßt. Nach dem Ablauf des Aufstellungsverfahrens, wie er sich aus den beigezogenen Akten ergibt, läßt sich für die revisionsrechtliche Würdigung nicht ausschließen, daß die der Aufstellung des Bebauungsplans vorausgehende vertragliche Bindung der Stadt gegenüber der Firma Br[REDACTED] so stark auf den Abwägungsvorgang eingewirkt hat, daß ein zur Nichtigkeit oder Teilnichtigkeit des Bebauungsplans führendes Abwägungsdefizit besteht. Das ergibt sich aus folgendem: Die vertragliche Bindung der Stadt gegenüber der Firma Br[REDACTED], die Bauleitplanung an deren Interessen auszurichten, war möglicherweise ohne Mitwirkung des Gemeinderats als des für die Planung zuständigen Organs begründet worden. Bisher ist nicht geklärt, ob in den Beratungen des Gemeinderats überhaupt eine genaue Vorstellung über den Inhalt des Vertrages bestand. Aus den bisher getroffenen Feststellungen des Berufungsgerichts ergeben sich keine Anhaltspunkte dafür, aus welchen Gründen eine Vorwegnahme dieser Planungsentscheidung sachlich gerechtfertigt war.

61

Andererseits legen die beigezogenen Beratungsprotokolle es nahe, daß der Gemeinderat bei der Entscheidung über den Bebauungsplan unter dem Druck der Einsicht stand, daß eine Ablehnung der von der Verwaltung vertretenen Planungskonzeption die Stadt vertragsbrüchig erscheinen lassen werde und ihr erhebliche finanzielle Nachteile zufügen könne. Den sachlichen Bedenken, die u.a. von der Industrie- und Handelskammer Stuttgart und dem Gewerbe- und Handelsverein Sindelfingen zum Schutze des örtlichen Einzelhandels vorgebracht und von Mitgliedern des Gemeinderats aus städtebaulicher Sicht unterstützt wurden, ist wiederholt entgegengehalten worden, die Stadt habe sich der Firma Br. [REDACTED] gegenüber verpflichtet, das Einkaufszentrum an der dafür vorgesehenen Stelle zu ermöglichen, sie müsse mit Schadensersatzansprüchen rechnen, wenn sie den Bebauungsplan nicht wie vorgeschlagen aufstelle oder die Richtigkeit der Planung durch weitere Sachverständige überprüfen lasse, weil dies das Verfahren verzögere. Der erkennende Senat vermag bei dieser Sachlage nicht auszuschließen, daß die vorweggenommene vertragliche Selbstbindung letztlich hier den Ausschlag gegeben hat. Bei einem in dieser Weise mangelhaften Abwägungsvorgang könnte das darin zum Ausdruck kommende Abwägungsdefizit nur aus besonderen, bisher nicht dargelegten Gründen als ausgeglichen angesehen werden (BVerwGE 45, 309, 320).

5. Zu diesen Erwägungen tritt hier noch ein weiterer, vom Berufungsgericht nicht bedachter Gesichtspunkt.

Das Berufungsgericht hat nicht geprüft, ob der beanstandete Bebauungsplan in der durch § 8 Abs. 2 Satz 1 BBauG vorgeschriebenen Weise aus dem Flächennutzungsplan entwickelt worden ist. Diese Vorschrift ist zwingenden Rechts. Ihre Verletzung zieht die Nichtigkeit (Teilnichtigkeit) des Bebauungsplans nach sich (BVerwG Urt. v. 28. Februar 1975 - IV C 74.72 = Buchholz 406.11 § 8 BBauG Nr. 2 = BauR 1975, 256; VGH Bad.-Württ. BRS 20 Nr. 3 und BauR 1974, 37; Hess. VGH BRS 20 Nr. 15; 22 Nr. 23 und 23 Nr. 11; Brügelmann/Grauvogel BBauG § 8 II 1 b, bb und II 4; Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 8 Rdn 6; Schrödter BBauG 3. Aufl. § 8 Rdn 4; grundsätzlich auch OVG Münster BRS 25 Nr. 6).

Dazu ist zu bemerken: Der am 10. März 1969 vom Regierungspräsidium genehmigte Flächennutzungsplan sah für das Gebiet "Schweinäcker" eine Nutzung als gewerbliche Baufläche vor (§ 1 BauNVO). Die Genehmigung erfolgte nach dem Inkrafttreten der ÄndVO zur BauNVO vom 26. November 1968 (BGBl I 1238). Für Flächennutzungspläne, deren Aufstellung bereits eingeleitet war und die - was hier einschlägig ist - beim Inkrafttreten der ÄndVO bereits nach § 2 Abs. 6 BBauG ausgelegt waren, galt die BauNVO idF vom 26. Juni 1962 (BGBl I 429) weiter (Art. 2 ÄndVO). Die Festsetzungen des Flächennutzungsplans für den Planbereich "Schweinäcker" bestimmen sich daher nach §§ 8 und 11 BauNVO 1962. Danach waren Einkaufszentren und Verbrauchermärkte als Sondergebiete auszuweisen, wenn sie sich von den Gewerbegebieten i.S. von § 8 BauNVO wesentlich unterschieden. Das war besonders dann erforderlich, wenn die Nutzung aller Baugrundstücke der vorgesehenen Fläche auf einen gemeinsamen Zweck abge-

stimmt sein sollte, wie das bei Ladengebieten zutreffen konnte (vgl. Franzen BauNVO (1965) § 11 Anm. 2). Ob der Flächennutzungsplan hier eine solche Nutzung ermöglichen wollte, ist bisher nicht geklärt. Der nach § 5 Abs. 7 BBauG dem Flächennutzungsplan beizufügende Erläuterungsbericht (zu dessen Bedeutung vgl. BayVGH BayVB1 1976, 305, 306) liegt dem erkennenden Senat nicht vor. Die Begründung des Bebauungsplans zum Planbereich 23/1 vom 27. April 1970 läßt ebenfalls nicht erkennen, von welchen Vorstellungen die entsprechenden Festsetzungen im Flächennutzungsplan getragen waren. Immerhin enthält die Begründung den Hinweis, daß gleichzeitig mit der Ausweisung des Planbereichs als Sondergebiet eine Änderung des Flächennutzungsplans betrieben werden solle. Das Schreiben des Stadtplanungsamts vom 9. Mai 1969 (vgl. Schriftsatz der Revisionsführer vom 22. Mai 1974, S. 9/10, Bl. 92/93 GA), das der im Flächennutzungsplan niedergelegten Konzeption der Stadt Ausdruck geben dürfte, könnte sogar dahin verstanden werden, daß der Flächennutzungsplan überhaupt kein Einkaufszentrum zulassen wollte. Für die revisionsrechtliche Würdigung kann daher nicht davon ausgegangen werden, daß der beanstandete Bebauungsplan aus dem Flächennutzungsplan "entwickelt" wurde (§ 8 Abs. 2 Satz 1 BBauG).

Allerdings schreibt das Gesetz nicht vor, daß der Bebauungsplan in Übereinstimmung mit dem Flächennutzungsplan zu erlassen sei. Der Rechtsbegriff "Entwickeln" läßt es nicht nur zu, den "groben Raster" des Flächennutzungsplans mit genaueren Festsetzungen auszufüllen; er gewährleistet darüber hinaus die gestalterische Freiheit, über ein Ausfüllen des Vorgeplanten hinaus in des-

sen Rahmen eigenständig zu planen. Der Bebauungsplan muß sich jedoch innerhalb der wesentlichen Grundentscheidungen des Flächennutzungsplans, d.h. seiner "Grundzüge" (§ 5 Abs. 1 BBauG) halten, von denen er - selbst aus verständigen Gründen - nicht abweichen darf. Abweichungen des Bebauungsplans vom Flächennutzungsplan sind insoweit vom Begriff des "Entwickelns" gedeckt, als sie sich aus dem Übergang in eine stärker verdeutlichende Planstufe rechtfertigen und der Bebauungsplan trotz der Abweichung der Grundkonzeption des Flächennutzungsplans nicht widerspricht (BVerwG bei Buchholz aaO).

Welche Abweichungen vom Flächennutzungsplan in diesem Sinne gegen § 8 Abs. 2 Satz 1 BBauG verstoßen, läßt sich nicht allgemein, sondern nur anhand der Umstände des einzelnen Falles entscheiden. Vorliegend kann - aus den oben dargelegten Gründen - vom erkennenden Senat jedenfalls nicht ausgeschlossen werden, daß ein in Ansehung des § 8 Abs. 2 Satz 1 BBauG beachtlicher Widerspruch des Bebauungsplans zum Flächennutzungsplan vorliegt.

Hiernach muß für die revisionsrechtliche Würdigung davon ausgegangen werden, daß der Bebauungsplan im Planbereich 23/1 unter Verstoß gegen § 8 Abs. 2 Satz 1 BBauG aufgestellt wurde. Ein solcher Verstoß würde auch dann die Nichtigkeit oder Teilnichtigkeit des Bebauungsplans zur Folge haben, wenn die einschlägigen Festsetzungen des Flächennutzungsplans ihrerseits Änderungsbedürftig waren. Ist nämlich ein Flächennutzungsplan aufgestellt, so bedarf eine Festsetzung im Bebauungsplan, die über den Umfang des "Entwickelns" in dem oben dargelegten

Sinne hinausgeht, einer vorherigen Änderung des Flächennutzungsplans. Nur ein solches Verfahren entspricht der Bedeutung dieses Plans als erster Planstufe und als bindender Darstellung der Grundzüge der beabsichtigten Bodennutzung (BVerwG aaO; vgl. dazu auch Schmidt/Abmann Grundfragen des Städtebaurechts S. 120 f, der darauf hinweist, daß die Bindung an den Flächennutzungsplan mit dem gewählten Maß von Konkretisierung wächst).

6. Ist nach den obenstehenden Ausführungen nicht auszuschließen, daß der Bebauungsplan in dem hier interessierenden Bereich unwirksam ist, so muß für die Revisionsinstanz davon ausgegangen werden, daß der angefochtene Umlegungsplan, soweit er auf Rechte der Revisionsführer einwirkt, nicht die rechtliche Grundlage hat, deren er als Verwaltungsakt bedarf (Schrödter aaO § 45 Rdn 8). Schon aus diesem Grunde läßt sich die Zurückweisung der Widersprüche der beteiligten Eigentümer Gr. [REDACTED] und Sch. [REDACTED] und ihrer Mieter gegen den Umlegungsplan nicht rechtfertigen, was zur Aufhebung des Berufungsurteils führt.

II.

1. Der gesonderten Prüfung bedarf die Frage, ob der Umlegungsplan an Mängeln leidet, die - unabhängig vom Bebauungsplan - seine Rechtswidrigkeit zur Folge haben können. Das Berufungsgericht hat dies verneint. Dazu hat es im wesentlichen ausgeführt: Die widersprechenden Beteiligten hätten nicht dargetan, daß die Neuzuteilung sie benachteilige. Die neu zugeteilten Grundstücke im südwestlichen Bereich des Umlegungsgebiets seien ebenso

wertvoll wie Grundstücke im östlichen Teil. Die Zuteilung von Grundstücken im letztgenannten Teil hätte überdies den Zweck der Umlegung, dort ein Großeinkaufszentrum zu ermöglichen, außerordentlich erschwert.

Hiergegen machen die Revisionsführer geltend: Die wirtschaftliche Nutzung der ihnen zugeteilten Grundstücke am Rand des Sondergebiets werde durch das Großeinkaufszentrum beeinträchtigt. Diese Grundstücke lägen zudem an einer 6 %igen Gefällstrecke, was ihren wirtschaftlichen Wert zusätzlich mindere. Es verstoße im übrigen gegen das Gebot gleicher Behandlung, wenn sie, die Revisionsführer, ihren günstigeren Standort im Planungsgebiet zugunsten der ortsfremden Firma Br. [REDACTED] räumen müßten.

Mit diesen Angriffen hat die Revision ebenfalls Erfolg.

2. Der in § 59 Abs. 1 BBauG geregelte Anspruch der Eigentümer, ihnen "nach Möglichkeit Grundstücke in gleicher oder gleichwertiger Lage wie die eingeworfenen Grundstücke" und entsprechend den nach §§ 57, 58 BBauG errechneten Anteilen zuzuweisen, gewährt allerdings kein Recht, Grundstücke an derselben Stelle wie die eingeworfenen zu erhalten (Ernst/Zinkahn/Bielenberg aaO § 59 Rdn 12 a.E.; Meyer/Stich/Tittel § 59 BBauG Rdn 4). Die "gleiche" Lage hat ein Grundstück, das im wesentlichen die gleichen örtlichen Lagemerkmale aufweist wie das Einwurfsgrundstück, also eine Lage, die der früheren vergleichbar ist (Brügelmann/Stahnke BBauG § 59 I 2). Der Zuteilungsanspruch steht andererseits unter dem Gebot,

nach Lage, Form und Größe für die bauliche oder sonstige Nutzung zweckmäßig gestaltete Grundstücke entstehen zu lassen (§ 45 Abs. 1 BBauG; Schrödter aaO § 59 Rdn 1). Dabei kommt es für die "zweckmäßige Gestaltung" der Grundstücke nicht auf das subjektive Interesse des jeweiligen Eigentümers an, sondern auf die objektive Nutzbarkeit, d.h. die im Bebauungsplan festgesetzte Nutzung (Senatsurteil in MDR 1966, 917). Das bedeutet: die im Bebauungsplan festgelegte Nutzung muß baurechtlich und wirtschaftlich auf den Zuteilungsgrundstücken gut verwirklicht werden können (Brügelmann/Stahnke aaO). Die Rüge der Revisionsführer, es stehe nicht fest, daß dies bei den zugeteilten Grundstücken der Fall sei, greift durch.

Die neu zugeteilten Grundstücke liegen im südwestlichen Teil des Planbereichs 23 und gehören zu dem Gebiet, das im Bebauungsplan insgesamt als Sondergebiet (Einkaufszentrum, Verbrauchermarkt) ausgewiesen ist. Nur auf diese Nutzung kommt es in diesem Zusammenhang an, also nicht darauf, ob auf den zugeteilten Grundstücken nach einer entsprechenden Änderung des Bebauungsplans eine gewerbliche Nutzung (§ 8 BauNVO) stattfinden könnten. Das Berufungsgericht hat nicht festgestellt, daß die zugewiesene Stelle in der südwestlichen Ecke des Sondergebiets angesichts der unmittelbaren Nachbarschaft des im Ostteil geplanten örtlichen und überörtlichen Einkaufs-"Zentrums" eine wirtschaftlich sinnvolle Verwendung der Zuteilungsgrundstücke zu demselben Zweck (als Einkaufszentrum, Verbrauchermarkt) in dem für eine wertgleiche Abfindung erforderlichen Maße gestattet. Die Revisionsführer sind möglicherweise darauf beschränkt, die Nutzung ihrer Grundstücke der des "Zentrums" anzu-

passen. Je umfassender dieser Verbrauchermarkt Waren anbietet, um so größer können die Beschränkungen sein, die sich daraus für die festgesetzte Nutzung der zuge- teilten Grundstücke ergeben.

3. Hinzu treten Bedenken in der Richtung, ob die Um- legungsstelle bei der Ausübung des Ermessens die sich aus dem Bundesbaugesetz ergebenden Bindungen beachtet hat.

Zu den Voraussetzungen einer fehlerfreien Ermessens- ausübung gehört es - wie bei der in § 1 Abs. 4 Satz 2 BBauG vorgeschriebenen Abwägung der berührten Interes- sen -, daß die Zuteilung der Umlegungsmasse in einem Verfahren erfolgt, das auch äußerlich frei von Zwän- gen ist, die sich aus vorweggenommenen Selbstbindungen der Verwaltung ergeben. Wie sich hier aus dem Sitzungs- protokoll des Gemeinderats vom 16. Juni 1971 ergibt, war der Umlegung von der Verwaltung u.a. die Aufgabe zuge- dacht, den der Firma Br[REDACTED] vertraglich zugesicher- ten Erwerb aller Sondergebietsflächen im östlichen Teil des Planbereichs 23[REDACTED] mit Mitteln der Bodenordnung durch- zusetzen. Der zuständige Verwaltungsbeamte verwies in dieser Sitzung darauf, daß die Stadt zu dem mit der Firma Br[REDACTED] geschlossenen Vertrag stehen "müsse", da sie sonst schadensersatzpflichtig werde. Weiter führ- te er aus, "die wenigen privaten Grundstücke im Schwein- äckergebiet müßten sich eben der Bodenordnung unterwer- fen; es sei vorgesehen, diese Grundstücke am Rande des großen, für das Einkaufszentrum vorgesehenen Baugeländes auszuweisen".

Solche Einflußnahmen auf die Entscheidung des Um- legungsausschusses sind grundsätzlich geeignet, die Er-

messensausübung des Ausschusses bei der Zuteilung der Grundstücke (§ 59 Abs. 1 BBauG), jedenfalls wenn sie schließlich im Sinne der selbstbindenden Vorentscheidung getroffen wird, als fehlerhaft erscheinen zu lassen. Um dies zu entkräften, bedürfte es der Darlegung konkreter Umstände, die zweifelsfrei erkennen lassen, daß die getroffene Entscheidung sachlich angemessen ist, also auch ohne die bestehende Selbstbindung (gewissermaßen also "trotz" dieser Bindung) gefällt worden wäre. Solche Umstände von Gewicht sind bisher nicht dargelegt. Soweit das Berufungsgericht darauf abstellt, die Umlegung habe hier das Anliegen des Bebauungsplans verwirklichen sollen, die Grundstücke im Ostteil des Plangebiets in eine Hand zu bringen, um die Errichtung des Einkaufszentrums durch einen einzelnen Unternehmer zu fördern, fehlt es an einer Begründung dafür, weshalb der Zweck der Umlegung, im Sinne der Festsetzungen des Bebauungsplans für die bauliche oder sonstige Nutzung zweckmäßig gestaltete Grundstücke zu bilden und zuzuteilen, es erforderlich machte, ein einziges (großes) Grundstück zu bilden und eigentumsmäßig in einer Hand zu vereinigen, zumal der Bebauungsplan selbst davon ausgeht, daß die viel kleineren zugeteilten Flächen der Revisionsführer als Sondergebiets-Grundstücke genutzt werden können. Der objektive Gebietscharakter ließ möglicherweise auch eine auf mehrere Eigentümer verteilte Trägerschaft der geplanten Einrichtung zu. Diese Erwägung liegt um so näher, als die Stadt im Laufe des Verfahrens mehrfach zum Ausdruck brachte, es bestehe die Möglichkeit, u.a. den ortsansässigen Einzelhandel an dem Zentrum zu "beteiligen".

III.

Das angefochtene Urteil kann daher mit der gegebenen Begründung nicht gehalten werden. Es stellt sich auch nicht aus anderen Gründen als richtig dar. Ob der Bebauungsplan in dem hier interessierenden Bereich wirksam ist und ob der Umlegungsplan den durch § 59 Abs. 1 BBauG gestellten Anforderungen entspricht, kann - wie vorstehend dargelegt - erst nach Prüfung der hierfür bedeutsamen Umstände entschieden werden. Hierzu ist die Sache an das Berufungsgericht zurückzuverweisen.

Vorsitzender Richter
Prof.Dr.Kreft ist in
den Ruhestand getre-
ten und kann nicht un-
terschreiben

Dr. Krohn

Dr. Krohn

Dr. Peetz

Lohmann

Kröner