

Nachschlagewerk: ja

BGHZ: ja

zu: A I 2 bis 7

BundesbauG 1960 §§ 14, 17, 18; BundesfernstraßenG § 9a Abs. 2;
GG Art. 14 Ba, Cb, Cc, Ce

- a) Eine zunächst rechtmäßige "faktische" Veränderungssperre verwandelt sich nach zweijähriger Dauer grundsätzlich in eine rechtswidrige Sperre, wenn die Gemeinde nicht zu dem in § 17 Abs. 1 Satz 3 BBauG vorgeschriebenen Verfahren für die Verlängerung von Veränderungssperren übergeht.
- b) Eine Veränderungssperre hat grundsätzlich keine enteignende Wirkung für ein im Außenbereich (§ 35 BBauG) gelegenes Grundstück, wenn sie die bereits hinreichend verfestigte Planung einer Fernstraße, die als öffentlicher Belang einer nicht privilegierten baulichen Nutzung des Grundstücks entgegensteht, sichern soll.

Eine solche Veränderungssperre ist auch dann nicht als sog. vorwirkendes Bauverbot anzusehen, wenn sie sich in der Rückschau als Teil eines einheitlichen Enteignungsprozesses darstellt.

- c) Auf die für straßenrechtliche Veränderungssperren in § 9a Abs. 2 FStrG bestimmte Vierjahresfrist ist die Dauer einer vorausgehenden städtebaulichen (hier: "faktischen") Veränderungssperre, die der Sicherung der Straßenplanung diente, anzurechnen.

BGH, Urt. v. 25. September 1980 - III ZR 18/79 - OLG München
LG Passau

11

BUNDESGERICHTSHOF

IM NAMEN DES VOLKES

III ZR 18/79

URTEIL

Verkündet am
25. September 1980
Schorm,
Justizamtsinspektor
als Urkundsbeamter
der Geschäftsstelle

in dem Rechtsstreit

der Firma Georg V[REDACTED] & Söhne,
Alleininhaber Heinrich V[REDACTED], L[REDACTED]/I[REDACTED],

Klägerin, Widerbeklagten, Revisions-
klägerin und Revisionsbeklagten,

- Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt Dr. [REDACTED] -

gegen

die Bundesrepublik Deutschland,
vertreten durch den Freistaat Bayern, dieser vertreten
durch die Bezirksfinanzdirektion R[REDACTED],
O[REDACTED]straße [REDACTED], R[REDACTED],

Beklagte, Widerklägerin, Revisions-
beklagte und Revisionsklägerin,

- Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt Frhr.v. [REDACTED] -

21

Der III. Zivilsenat des Bundesgerichtshofs hat auf die mündliche Verhandlung vom 25. September 1980 durch den Vorsitzenden Richter Prof. Dr. Nüßgens und die Richter Dr. Krohn, Kröner, Boujong und Dr. Scholz-Hoppe

für Recht erkannt:

1. Auf die Revision der Beklagten wird das Urteil des 1. Zivilsenats des Oberlandesgerichts München vom 7. Dezember 1978 im Kostenpunkt und insoweit aufgehoben, als der Klage stattgegeben wurde. Für die Zeit ab 23. Februar 1965 wird die Klage abgewiesen.
2. Auf die Revision der Klägerin wird unter Zurückweisung ihres Rechtsmittels im übrigen das genannte Urteil aufgehoben, soweit der Klägerin für die Zeit bis 22. Februar 1965 die begehrte höhere Bodenrente versagt worden ist.
3. Die Sache wird, soweit über die Klage nicht abschließend entschieden worden ist, zur anderweiten Verhandlung und Entscheidung, auch über die Kosten des Revisionsverfahrens, an das Berufungsgericht zurückverwiesen.

Von Rechts wegen

Tatbestand

Die Klägerin verlangt von der beklagten Bundesrepublik eine Entschädigung wegen faktischer Bausperre.



[JLaw – Gesetze und Urteile](#)
Kostenlos
Über 200 Gesetze
Über 100.000 Urteile
(mobile App)



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)

Die Klägerin war Eigentümerin des 4,3880 ha großen Grundstücks Fl.St.Nr. 1116 der Gemarkung H[REDACTED], auf dem vor 1960 ein Lagerhaus errichtet worden war.

Mit Schreiben vom 20. Juni 1960 beantragte die Klägerin die Genehmigung für den Neubau einer 40 m breiten und 100 m langen Lagerhalle auf dem erwähnten Grundstück und bat um "baldmöglichste" Entscheidung, damit das Vorhaben noch in diesem Jahr abgeschlossen werden könne. Das Straßen- und Wasserbauamt Passau widersprach dem Bauvorhaben, weil es im Bereich der geplanten neuen Trasse der Bundesstraße 8 liegen werde. Es bat, die Entscheidung über die Genehmigung des Vorhabens bis zum Abschluß des für die Umgehung Schalding - Heining zu erwartenden straßenrechtlichen Planfeststellungsverfahrens zurückzustellen. Die Klägerin erklärte am 9. Juli 1960, daß sie einer Zurückstellung nicht zustimme. Das Landratsamt teilte ihr am 16. Juli 1960 mit, das Vorhaben könne so lange nicht genehmigt werden, als das Planfeststellungsverfahren für die neue Trassenführung der Bundesstraße 8 nicht abgeschlossen sei.

Mit Schreiben vom 20. Juli 1961 regte das Straßen- und Wasserbauamt beim Landratsamt an, die Gemeinde möge zur Freihaltung der genehmigten Straßenplanung einen Bebauungsplan aufstellen. Auf entsprechende Anregung hin beantragte die Gemeinde, die Entscheidung über die Zulässigkeit der Errichtung einer Lagerhalle durch die Klägerin gemäß § 15 BBauG auf die Dauer von 12 Monaten auszusetzen. Das Landratsamt gab diesem Antrag am 27. September 1961 statt.

Am 20. Juli 1962 unterbreitete die Klägerin der Regierung von Niederbayern Vorschläge für die Trassen-

führung der geplanten Bundesstraße 8; sie erklärte dabei, der derzeitige Zustand, der jede Investitionstätigkeit hemme, sei jedenfalls nicht mehr lange tragbar.

Im April/Mai 1963 unterrichtete die Regierung von Niederbayern die Klägerin vom Stand der Planungsarbeiten für die B 8. Über die Linienführung der B 8 im Bereich des Industriegeländes H. fand am 4. Dezember 1963 eine weitere Besprechung statt.

Die Pläne des Straßen- und Wasserbauamts Passau für den Bau der Bundesstraße 8 in dem hier interessierenden Abschnitt wurden am 23. Februar 1965 ausgelegt. Aus ihnen ergab sich - was der Klägerin schon vorher bekannt war -, daß für den geplanten Straßenbau Grundflächen der Klägerin benötigt wurden. Mit Beschluß der Regierung von Niederbayern vom 30. Juni 1967, ergänzt durch Beschluß vom 18. November 1969, wurde der Plan festgestellt.

Zur Abwendung der Enteignung verkaufte die Klägerin mit notariellem Vertrag vom 21. November 1969 an die Beklagte (Bundesstraßenverwaltung) u.a. aus dem Grundstück Fl.St.Nr. 1116 eine Teilfläche von 1,2510 ha. Der Beklagten ist der Besitz dieser Flächen am 10. November 1969 übertragen worden.

In einem Vergleich vom 27. November 1974 trat die Klägerin an die Beklagte weitere Grundstücksteilflächen ab. Die Entschädigungsfrage wurde mit Ausnahme der Entschädigung wegen faktischer Bausperre endgültig geregelt. Die Beteiligten erklärten weiter übereinstimmend, daß das Grundstück Fl.St.Nr. 1116 materiell mit Hallen bebaubar gewesen sei.

Die Klägerin errichtete im Jahre 1969 auf dem Grundstück Fl.St.Nr. 1116 eine Halle; zwei weitere Hallten wurden in den Jahren 1974/1975 erstellt.

Mit ihrer Klage hat die Klägerin beantragt, die Beklagte zu verurteilen, an sie wegen einer über das Grundstück Fl.St.Nr. 1116 in der Zeit vom 1. November 1960 bis 9. November 1969 verhängten Bausperre eine der Höhe nach in das Ermessen des Gerichts gestellte Entschädigung, mindestens jedoch 300.000 DM (nebst Zinsen) zu zahlen.

Die Beklagte hat beantragt, die Klage abzuweisen.

Das Landgericht hat der Klägerin als Entschädigung für eine vorübergehende faktische Bausperre einer Teilfläche von 9.705 qm des Grundstücks Fl.St.Nr. 1116 eine jährliche Bodenrente von 6,5 % aus 32,50 DM/qm ab 1. November 1960 bis 9. November 1969 nebst 2 % Zinsen über dem jeweiligen Diskontsatz der Deutschen Bundesbank zuerkannt. Die weitergehende Klage hat es abgewiesen.

Mit ihrer Berufung hat die Klägerin beantragt, die Beklagte zu verurteilen, an sie eine der Höhe nach in das Ermessen des Gerichts gestellte Entschädigung, mindestens jedoch 350.000 DM nebst Zinsen zu zahlen.

Die Beklagte hat sich der Berufung angeschlossen und beantragt, die Klage abzuweisen.

Das Oberlandesgericht hat die Berufung der Klägerin zurückgewiesen. Auf die Anschlußberufung der Beklagten hat es der Klägerin ab 1. April 1961 bis 9. November 1969 eine Bodenrente von 6,5 % aus Grundstückswerten von 20 DM/qm

(1961) bis 35 DM/qm (1964) aus unterschiedlich großen Teilflächen (4.500 qm für 1961/1964; 9.000 qm für 1964/1969) nebst 2 % Zinsen über dem jeweiligen Bundesbankdiskontsatz zuerkannt. Die weitergehende Anschlußberufung ist zurückgewiesen worden. Gegen dieses Urteil richten sich die Revisionen beider Parteien mit den im zweiten Rechtszug gestellten Anträgen.

Entscheidungsgründe

A. Zur Revision der Beklagten

I.

1. Das Berufungsgericht hat in der Verhinderung des am 20. Juni 1960 beantragten Bauvorhabens eine faktische Bausperre gesehen und die Beklagte für verpflichtet gehalten, vom 1. April 1961 bis 9. November 1969 für eine Grundstücksfläche von 4.500 qm eine Bodenrente von 6,5 % des Grundstückswertes zu zahlen.

Hiergegen wendet sich die Revision mit Erfolg.

2. Die Entschädigung wegen (faktischer) Bausperre setzt voraus, daß eine an sich zulässige Bebauung tatsächlich verhindert worden ist (Senatsurteile BGHZ 58, 124, 129; 73, 161, 166 m.w.Nachw.). Über die baurechtliche Zulässigkeit des am 20. Juni 1960 beantragten Vorhabens hat das Berufungsgericht keine eigenen Feststellungen getroffen. Daß zwischen den Parteien die bauordnungs- und bodenrechtliche Zulässigkeit des Bauvor-

habens nicht im Streit war, enthob das Berufungsgericht nicht dieser Prüfung. Es handelt sich hierbei nicht um Parteivorbringen über Tatsachen, sondern um die Auffassung der Parteien zu einer Rechtsfrage, über die vom Richter in eigener Verantwortung und ohne Bindung an Erklärungen der Parteien zu entscheiden ist.

a) Nach dem vorgesehenen Standort sollte das Bauvorhaben außerhalb eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils ausgeführt werden. Der bisherige Prozeßverlauf gibt keinen Hinweis dafür, daß der Baugrund etwa (durch Polizeiverordnung) als "Baugebiet" im Sinne von § 1 BauRegVO (vom 15. Februar 1936 - RGBI I S. 104) ausgewiesen war. Für die revisionsrechtliche Würdigung ist deshalb davon auszugehen, daß die baurechtliche Zulässigkeit des Vorhabens sich nach § 3 BauRegVO bestimmte. Hiernach war die Genehmigung zu versagen, wenn seine Ausführung der geordneten Entwicklung des Gemeindegebiets oder einer ordnungsgemäßen Bebauung zuwiderlief (Abs. 1). Das galt namentlich für bauliche Anlagen, deren Ausführung unwirtschaftliche Aufwendungen für Straßen und andere Verkehrseinrichtungen erfordert hätte (Abs. 2). Bei der Prüfung, ob das Bauvorhaben der Klägerin der geordneten Entwicklung des Gemeindegebiets zuwiderlief, waren auch überörtliche Gesichtspunkte zu berücksichtigen. Denn die Entwicklung des Gemeindegebiets vollzieht sich nicht losgelöst von der übergeordneten Regionalplanung, in die sie eingebunden ist (Englert/Mang BayBauO 11. Aufl. 1957 S. 527). Das Bauvorhaben war hiernach nicht zulässig, wenn und soweit es in die Trasse einer geplanten (dazu näher unter b) Bundesstraße und die seitlich davon einzuhaltenden Abstandsflächen fiel (vgl. Senatsurteile vom 6. Dezember 1973

- III ZR 143/71 = WM 1974, 136 = BRS 34 Nr. 1 und vom 2. Juni 1980 - III ZR 148/78). Eine auf § 3 BauRegVO gestützte Ablehnung des Baugesuchs wegen entgegenstehender öffentlicher Belange hätte nur die Sozialbindung des Grundstücks zum Ausdruck gebracht und die Klägerin zu einer Enteignungsentschädigung nicht berechtigt (Senatsurteil vom 9. Mai 1960 - III ZR 57/59 = NJW 1960, 1618).

b) Mit dem Inkrafttreten des Bundesbaugesetzes (insoweit am 30. Juni 1961, § 189 BBauG 1960) war die Zulässigkeit des Bauvorhabens im Außenbereich nach § 35 BBauG 1960 zu beurteilen. Als sonstiges (nicht privilegiertes) Vorhaben war der beabsichtigte Bau der Halle gemäß § 35 Abs. 2 nur zulässig, wenn die Ausführung oder Benutzung öffentliche Belange nicht beeinträchtigte. Standen derartige Belange dem Vorhaben entgegen, so bedurfte es zur (vorläufigen) Verhinderung des Baus keiner Bausperre. In diesem Fall hatte das Grundstück die enteignungsrechtliche Qualität "Bauland" nicht erlangt und der Klägerin wurde keine durch Art. 14 GG gewährleistete Nutzung vorenthalten, wenn ihrem Baugesuch nicht stattgegeben wurde.

Nach den Ausführungen des Straßen- und Wasserbauamts Passau in seinem Schreiben vom 26. August 1960 sollte am vorgesehenen Standort der Lagerhalle die geplante und etwa 1963 zu errichtende Bundesstraße Nr. 8 verlaufen, deren Linienführung vom Bundesminister für Verkehr bereits generell genehmigt war und im allgemeinen festlag. Hiervon ist für die revisionsrechtliche Beurteilung auszugehen. Diese beabsichtigte Führung der Bundesstraße stand dem Vorhaben der Klägerin gemäß § 35

Abs. 2 BBauG entgegen, wenn die straßenrechtliche Fachplanung genügend verfestigt war, d.h. einen Stand erreicht hatte, der den zukünftigen Planinhalt für den Bereich des vorgesehenen Baugrundes ausreichend genau erkennen ließ, und wenn die Verwirklichung dieser Planung hinreichend sicher schien (Senatsurteile vom 12. Februar 1976 - III ZR 184/73 = DVBl 1976, 774 = WM 1976, 1064 und vom 24. April 1978 - III ZR 105/75 = WM 1978, 850; BVerwGE 34, 146 = DVBl 1970, 831; BVerwG BRS 20 Nr. 55; 28 Nr. 48; Weyreuther, Bauen im Außenbereich S. 329 ff, 332; Kodal, Straßenrecht 3. Aufl. S. 587; Dyong in Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 35 Rdn. 86; Schlichter/Stich/Tittel BBauG 3. Aufl. § 35 Rdn. 20; Schrödter BBauG 4. Aufl. § 35 Rdn. 4). Trifft es zu, daß die Linienführung der geplanten Fernstraße, wie sie sich u.a. aus dem bei den Akten befindlichen Lageplan 1:1000 vom 26. August 1960 (Bl. 45 BauA) ergibt, vom Bundesminister für Verkehr gemäß § 16 FStrG genehmigt war, so muß angenommen werden, daß die Planung sich in dem hier interessierenden Bereich auf eine bestimmte, den für die Halle vorgesehenen Baugrund schneidende Trasse verfestigt hatte, und auch eine hinreichend ernste Möglichkeit für die Ausführung dieser Planung bestand. In diesem Fall wäre eine "Baulandqualität" des für die Halle vorgesehenen Grundstücksteils zu verneinen (vgl. BVerwGE 34, 146, 148).

Es ist auch nicht dargetan, daß etwa in einem späteren Planungsstadium die vorgesehene Trasse so geändert wurde, daß jedenfalls von da an das am 20. Juni 1960 beantragte Vorhaben den Belangen des Fernstraßenbaus nicht mehr widersprach. Selbst nach dem Wegfall der sog. "kurzen Sehne" hätte das geplante Bauvorhaben zu einem nicht unwesentlichen Teil im Bereich der Trasse selbst und in der seitlichen

11

20 m-Zone (§ 9 Abs. 1 FStrG) gelegen (s. dazu u.a. die endgültige Planfeststellung).

Ist von dieser Rechtslage auszugehen, so bedarf es nicht der Prüfung, ob die materiellen Voraussetzungen für eine Zurückstellung des Baugesuchs nach § 15 BBauG oder für eine Veränderungssperre (§ 14 BBauG) seinerzeit vorgelegen haben. Die Zubilligung einer Enteignungsentschädigung ist dann jedenfalls zu verneinen, weil die Nichtzulassung des am 20. Juni 1960 beantragten Bauvorhabens eine durch Art. 14 GG gewährleistete Grundstücksnutzung nicht beeinträchtigte.

3. Falls hier eine im Rahmen des § 35 Abs. 2 BBauG 1960 beachtliche "Verfestigung" der straßenrechtlichen Fachplanung im Sinne der vorstehenden Ausführungen nicht festgestellt werden kann, wird entscheidungserheblich, ob die materiellen Voraussetzungen für eine (städtebauliche) Veränderungssperre vorgelegen haben. Das Berufungsgericht hat dies verneint, weil die Gemeinde einen Beschluß, einen Bebauungsplan aufzustellen, nicht gefaßt habe und weil die (faktische) Sperre ausschließlich der Sicherung der überörtlichen Planung gedient habe.

Auch hiergegen wendet sich die Revision teilweise mit Erfolg.

a) Die für seine Annahme, die Gemeinde habe seinerzeit keinen Beschluß über die Aufstellung eines Bebauungsplans gefaßt, vom Berufungsgericht (S. 6. des Berufungsurteils) in Bezug genommene Stelle der Bauakten (S. 32)

trägt diese Feststellung nicht. Sie ergibt vielmehr, daß das "Genehmigungsverfahren" für den Bebauungsplan (Heining-Industriestraße I. u. II. Teil) von der Gemeinde zurückgestellt wurde. Es läßt sich nicht ausschließen, daß das Berufungsgericht dies mißverstanden hat und rechtsfehlerhaft davon ausgegangen ist, es fehle hier an dem nach § 14 Abs. 1 BBauG erforderlichen "Aufstellungsbeschluß" (§ 2 Abs. 1 BBauG), der von dem Beschluß über die Auslegung des Entwurfs des Bebauungsplans (vgl. Schrödter aaO § 2 a Rdn. 8) oder dem endgültigen Satzungsbeschluß (§ 10 BBauG) zu unterscheiden ist (vgl. Senatsurteil BGHZ 58, 124, 128; in den Anforderungen an eine Veränderungssperre damit im wesentlichen übereinstimmend BVerwGE 51, 121, 127/128). Dafür spricht vor allem auch der Inhalt des Schreibens der Gemeinde vom 6. September 1962 (BauA 29), auf das sich das Berufungsurteil an anderer Stelle (Seite 27 oben) bezieht. Danach wurde Teil I des Entwurfs des Bebauungsplans von der Gemeinde bereits am 2. Oktober 1961 beschlossen. Dem mußte ein "Aufstellungsbeschluß" nicht vorausgehen (Ernst/Zinkahn/Bielenberg aaO § 2 a Rdn. 79); er ist indessen in der Praxis auch kleinerer Gemeinden weithin üblich. In jedem Fall wäre der Mangel des fehlenden Aufstellungsbeschlusses aber durch den am 2. Oktober 1961 gefaßten Auslegungsbeschluß geheilt worden, weil dieser den Aufstellungsbeschluß naturgemäß enthielt, auch wenn dies nicht ausdrücklich gesagt wurde (Ernst/Zinkahn/Bielenberg aaO).

b) Auch die Auffassung des Berufungsgerichts, die Voraussetzungen für eine städtebauliche Veränderungssperre hätten gefehlt, weil ausschließlich eine überörtliche Planung habe gesichert werden sollen, ist in ihrer

Anwendung auf den vorliegenden Sachverhalt nicht zu billigen.

Wie der Senat in seinem nach dem Berufungsurteil ergangenen Urteil BGHZ 73, 161 ausgeführt hat, darf der Begriff der "örtlichen Planung" nicht zu eng aufgefaßt werden. Für die neuzeitliche städtebauliche Planung ist kennzeichnend, daß sie in ihren Wirkungen über die "konkrete Örtlichkeit", d.h. über das beplante Teilgebiet hinausgreifen muß, wenn sie die ihr gestellten Aufgaben sachgerecht erfüllen soll. Zudem hat sie sich den Zielen der (überörtlichen) Raumordnung und Landesplanung anzupassen (vgl. § 1 Abs. 4 BBauG 1979). Ohne eine Abstimmung mit diesen Zielen ist eine baurechtliche Ordnung des Gemeindegebiets in vielen Fällen nicht möglich. Die rechtliche Einstufung der Veränderungssperre als lediglich eigentumsbeschränkende, die Grenzen der Sozialbindung des Eigentums nicht überschreitende Maßnahme hängt deshalb nicht entscheidend davon ab, daß die Sperre dazu dient, die Bebaubarkeit der betroffenen Grundstücke herzustellen oder zu sichern (Senatsurteil aaO S. 171; BVerwGE 51, 121, 131/132). Auch wenn der Anstoß für eine Bauleitplanung von einer überörtlichen Fachplanung ausgeht, auf deren Ergebnisse die örtliche Planung sich einzustellen hat, ist die so beeinflusste rechtliche Ordnung des erfaßten Gemeindegebiets durch verbindliche Bauleitplanung noch eine örtliche Planung, die durch städtebauliche Veränderungssperre (§§ 14 ff BBauG) gesichert werden kann (Senatsurteil aaO S. 171, 172; Ernst/Zinkahn/Bielenberg aaO § 18 Rdn. 9; Schlichter/Stich/Tittel aaO § 18 Rdn 1; Schrödter aaO § 14 Rdn. 1). Unter Beachtung dieser Grundsätze hätte in dem zu entscheidenden Fall eine städtebauliche Veränderungssperre keinen ent-

eignenden Charakter gehabt. Die Bauleitplanung war - wenn auch durch die überörtliche Fachplanung veranlaßt - auf die verbindliche Ordnung der Bebauung des von der Fernstraßenplanung berührten Gemeindegebiets zwischen Donau und Bahnlinie gerichtet. An der angemessenen Lösung des entstandenen Konflikts zwischen einer optimalen Führung der Straße und der möglichst intensiven Nutzung der in diesem Bereich liegenden Grundstücke bestand ein gemeinsames Interesse aller Beteiligten. Der besondere örtliche Bezug der Fernstraße ergab sich überdies daraus, daß sie als Umgehungsstraße dazu bestimmt und geeignet war, die unzulänglichen Verkehrsverhältnisse in der bisherigen Ortsdurchfahrt der Gemeinde Heining zu verbessern. Sie diente also in besonderer Weise auch den Interessen der Gesamtgemeinde.

c) Bei dieser Rechtslage hatte die am 27. September 1961 ausgesprochene Zurückstellung des Baugesuchs (§ 15 BBauG) nur die Bedeutung eines die Sozialbindung des Grundeigentums ausdrückenden Verwaltungsakts. Diese Wirkung endete allerdings schon am 15. November 1961, obwohl der Zurückstellungsbescheid sich selbst eine Geltungsdauer von einem Jahr, d.h. bis zum 26. September 1962, beigelegt hatte. Auf diese Geltungsdauer ist nämlich die Zeit, in der das Baugesuch durch verzögerte Bearbeitung bereits "faktisch" zurückgestellt wurde, anzurechnen, weil eine solche Behandlung eine der Anwendung des § 15 BBauG durchaus gleichartige Wirkung erreicht (Ernst/Zinkahn/Bielenberg aaO § 15 Rdn. 16 b; Ziegler, BBauBl 1979, 526, 529 m.w.Nachw.; zu der vergleichbaren Rechtslage bei Veränderungssperren vgl. BVerwG NJW 1971, 445 und Senatsurteil BGHZ 73, 161, 174/175). Der Beginn

der Wirkung der Zurückstellung ist deshalb auf den Zeitpunkt zurückzubeziehen, in dem über das Baugesuch bei angemessener und zügiger Bearbeitung hätte entschieden werden können (BVerwG aaO). Hierfür kommt es auf die Umstände des Einzelfalles an. Das Berufungsgericht hat wegen der erforderlichen Anhörung des Straßen- und Wasseramtes angenommen, daß das Baugesuch etwa Mitte November 1960 positiv verbeschieden worden wäre. Von dieser Feststellung, die einen Rechtsfehler nicht erkennen läßt, ist auszugehen. Hiernach endete die Wirkung der förmlichen Zurückstellung bereits am 15. November 1961.

d) In der Folgezeit - bis zur Auslegung der Pläne im straßenrechtlichen Planfeststellungsverfahren (hier: 23. Februar 1965) - hat die Gemeinde eine Veränderungssperre gemäß § 14 BBauG nicht beschlossen. Auch die gesetzliche Möglichkeit, eine Veränderungssperre durch Festlegung eines (fernstraßenrechtlichen) Planungsgebiets zu erlassen (§ 9 a Abs. 3 in Verb. mit Abs. 1 FStrG; dazu Marschall/Schroeter/Kastner aaO § 9 a Rdn. 4.1 und 4.7), wurde nicht ausgeschöpft. Die Entscheidung über das Baugesuch, die nach Ablauf der Zurückstellungsfrist von Amts wegen hätte ergehen müssen (Ernst/Zinkahn/Bielenberg aaO § 15 Rdn. 17), blieb weiter ausgesetzt. Vom 16. November 1961 bis 22. Februar 1965 hatte diese "faktische" Zurückstellung der Entscheidung die Bedeutung einer aus Planungsgründen verhängten "faktischen" Veränderungssperre. Diese war von der Klägerin solange entschädigungslos hinzunehmen, als zur Sicherung der Planung eine förmliche Veränderungssperre angeordnet werden durfte und die Voraussetzungen erfüllt waren, unter denen bei dem betroffenen Grundstück angesichts seiner "Situationsgebundenheit" eine aus Planungsgründen ausgesprochene

förmliche Bausperre sich für einen gewissen Zeitraum lediglich als Bestimmung des Inhalts des Eigentums (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG) dargestellt hätte (Senatsurteile BGHZ 73, 161, 182; 58, 124, 130; vom 10. Juli 1975 - III ZR 161/72 = NJW 1975, 1783, 1784 = WM 1975, 1004, 1005 = DÖV 1975, 789; vom 3. Juli 1972 - III ZR 134/71 = NJW 1972, 1713, 1714 = WM 1972, 1160, 1162; vom 19. Juni 1972 - III ZR 106/70 = NJW 1972, 1946, 1947 = WM 1972, 1226, 1227 = DVBl 1973, 141; Kreft WM 1977. Beil. 2 S. 24; Gelzer/Busse, Der Umfang des Entschädigungsanspruchs 2. Aufl. Rdn. 578; Aust/Jacobs, Enteignungsentschädigung S. 99; aA wohl Schrödter BBauG 4. Aufl. § 18 Rdn. 5/6 und Ernst/Hoppe, Das öffentl. Bau- und Bodenrecht, Raumplanungsrecht Rdn. 480). Das ist zu bejahen, wenn nach dem von der Gemeinde gefaßten Aufstellungsbeschluß ein Planungsstand erreicht war, mit dem das Vorhaben der Klägerin nicht (voll) übereinstimmte; so daß zur Sicherung dieser Planung eine Veränderungssperre erforderlich war (Senatsurteile BGHZ 73, 161, 176; 58, 124, 128; BVerwGE 51, 121, 128).

Die Zeitspanne, innerhalb der die Klägerin die "faktische" Veränderungssperre entschädigungslos hinzunehmen hätte, wäre jedoch auf zwei Jahre zu beschränken. Wie der Senat nämlich in BGHZ 73, 161 ausgeführt hat, bedeutet es einen sachlichen Mangel, der zur Rechtswidrigkeit einer Veränderungssperre führt, wenn die Gemeinde es unterläßt, eine (zweijährige) förmliche Sperre gemäß § 17 Abs. 1 Satz 3 BBauG mit Zustimmung der höheren Verwaltungsbehörde um ein Jahr zu verlängern und statt dessen eine "faktische" Veränderungssperre praktiziert. Das im Gesetz vorgesehene Verfahren soll eine Rechtskontrolle gewährleisten, bei der es entscheidend darauf ankommt,

ob die Verlängerung bei voller Würdigung der verfassungsmäßig geschützten Eigentumsrechte unerläßlich ist, um eine im öffentlichen Interesse liegende Bebauungsplanung zu Ende zu führen (aaO S. 182). Das Umgehen dieser Prüfung gibt der gleichwohl (faktisch) aufrechterhaltenen Veränderungssperre eine enteignungsgleiche Wirkung. Der durch Art. 14 GG gewährleistete Schutz des Grundeigentums kann in solchen Fällen nicht deshalb schwächer sein, weil die Gemeinde von den formellen Möglichkeiten des Bundesbaugesetzes keinen Gebrauch macht. Auch hier hat das Anliegen, nach zweijähriger Dauer der Sperre unter Beteiligung der Aufsichtsbehörde zu prüfen, ob weitere Eingriffe mit der Eigentumsgarantie zu vereinbaren sind, sein volles Gewicht. Die zunächst rechtmäßige "faktische" Veränderungssperre verwandelt sich daher nach mehr als zweijähriger Dauer grundsätzlich in eine rechtswidrige Sperre, wenn die Gemeinde nicht zu dem im Bundesbaugesetz für die Verlängerung von Veränderungssperren vorgeschriebenen Verfahren übergeht.

Auf diese Zeit ist die faktische und förmliche Zurückstellung der Entscheidung über das Baugesuch anzurechnen (vgl. § 17 Abs. 1 Satz 2 BBauG; dazu bereits oben 3 c). Hiernach endete die von der Klägerin als Ausdruck der Sozialbindung des Grundstücks hinzunehmende Sperre spätestens am 15. November 1962.

4. Ob die weiterdauernde faktische Sperre enteignende Wirkung hatte, kann vom erkennenden Senat nicht abschließend beurteilt werden. Es muß nämlich die Möglichkeit bedacht werden, daß die Fernstraßenplanung in dem

maßgebenden Zeitpunkt (15. November 1962) die zunächst nicht feststellbare hinreichende Verfestigung (s. dazu oben 2) erreicht hatte und ihre Durchführung durch die von der Klägerin beabsichtigte bauliche Anlage unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert worden wäre.

In diesem Fall hätte die so konkretisierte Planung bereits vor Einleitung des förmlichen Planfeststellungsverfahrens als im Rahmen von § 35 Abs. 2 BBauG 1960 zu berücksichtigender öffentlicher Belang das Bauvorhaben nicht (mehr) zugelassen. Da das Baugesuch nunmehr hätte abgelehnt werden dürfen, ohne gegen Art. 14 Abs. 1 GG zu verstoßen, hätte die weiter praktizierte faktische Bausperre einen enteignungsgleichen (enteignenden) Eingriff nicht mehr bedeutet (s. dazu auch nachstehend 7).

Falls die Straßenplanung sich nach dem 15. November 1962 noch nicht in der erforderlichen Weise verfestigt hatte, um einen die bauliche Nutzbarkeit verdrängenden öffentlichen Belang abzugeben, hätte die zu ihrer Sicherung tatsächlich ausgeübte Veränderungssperre nunmehr die Grenzen der Sozialbindung des betroffenen Grundeigentums überschritten und von der Klägerin nicht mehr entschädigungslos hingenommen werden müssen. Die Verpflichtung zur Zahlung dieser Enteignungsentschädigung würde nach allgemeinen Grundsätzen die Beklagte als die durch die enteignende Maßnahme unmittelbar begünstigte öffentliche Körperschaft treffen (Senatsurteil vom 25. Oktober 1979 - III ZR 105/78 = NJW 1980, 582 = WM 1980, 220 m.w.Nachw.). Hierfür wäre es unschädlich, daß neben der Beklagten möglicherweise auch die Gemeinde

11

Heining begünstigt worden ist, weil ihr die - insoweit von ihr nicht veranlaßte - faktische Veränderungssperre unter Umständen eine Aufgabe abgenommen hat, die sie ohne den Eingriff zur Sicherung der Ortsplanung mit eigenen Mitteln zu bewältigen gehabt hätte (Senatsurteil vom 24. Mai 1973 - III ZR 18/71 = MDR 1973, 747 = JZ 1973, 630 m.w.Nachw.). Die hiernach mögliche Mithaftung der Gemeinde (BGHZ 10, 255, 265) ließe die Entschädigungsverpflichtung der Beklagten nicht entfallen.

5. Nach Auffassung des Berufungsgerichts bleibt die mit der Planauslage im Planfeststellungsverfahren (23. Februar 1965) beginnende gesetzliche Veränderungssperre (§ 9a Abs. 1 FStrG) ohne Auswirkung auf den Entschädigungsanspruch der Klägerin, weil das am 20. Juni 1960 beantragte Vorhaben ohne die faktische Bau-sperre im Februar 1965 ausgeführt gewesen und dieser "Bestand" von der straßenrechtlichen Veränderungssperre nicht ergriffen worden wäre.

Diese Würdigung erkennt, daß der eigentumsrechtliche Bestandsschutz sich nur auf das wirklich Bestehende erstreckt, nicht auf das rechtswidrig Verhinderte. Die rechtswidrige Aussetzung und Verzögerung der Entscheidung über den Bauantrag begründete keine Rechtsposition, die am Bestandsschutz teil hat (BGHZ 73, 161, 168; Schlichter/Stich/Tittel aaO § 14 Rdn. 6).

Muß hiernach davon ausgegangen werden, daß die am 23. Februar 1965 einsetzende (gesetzliche) Veränderungssperre das Landratsamt zur Ablehnung des Bau-

gesuchs berechnete, so bedeutet dies hier nicht auch, daß die Klägerin diese Beschneidung ihrer Bauabsichten entschädigungslos hinnehmen mußte. Grundsätzlich hält sich allerdings eine zur Sicherung der Straßenplanung erforderliche Veränderungssperre für die Dauer von vier Jahren in den Grenzen der Sozialbindung des Grundeigentums und löst daher insoweit einen Entschädigungsanspruch nicht aus (Senatsurteil vom 7. Februar 1980 - III ZR 44/78 = WM 1980, 652). Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, daß die straßenrechtliche Veränderungssperre im Einzelfall nur ein späteres Glied in einer Kette von eigentumsbeeinträchtigenden Maßnahmen darstellen kann, die zur Sicherung dieser Planung bereits früher und insgesamt ergriffen worden sind. In diesem Fall gebietet es Art. 14 Abs. 1 in Verb. mit Abs. 3 GG, die Vierjahresfrist unter Berücksichtigung der Dauer der Gesamtbeschränkung zu berechnen (Kodal, Straßenrecht 3. Aufl. S. 691) und ähnlich wie bei § 18 BBauG, dem § 9 a Abs. 2 FStrG nachgebildet ist (Marschall aaO § 9 a Rdn. 3.3), auch die Zeiten einer faktischen Sperre mit einzurechnen (vgl. auch Ernst/Zinkahn/Bielenberg aaO § 18 Rdn. 10).

Diese Betrachtung führt hier zu dem Ergebnis, daß die in § 9 a Abs. 2 FStrG bestimmte Vierjahresfrist bereits vor dem 23. Februar 1965, nämlich am 15. November 1964, abgelaufen war.

6. Gleichwohl läßt sich vom Beginn der Auslegung der Pläne im Planfeststellungsverfahren ab ein Anspruch der Klägerin auf Enteignungsentschädigung nicht (mehr) rechtfertigen.

Spätestens in diesem Zeitpunkt war die Straßenplanung in ein so konkretes Stadium getreten, daß ihre "Verfestigung" im Rahmen des § 35 Abs. 2 BBauG 1960 eine Bebaubarkeit des betroffenen Außenbereichsgrundstücks nicht mehr zuließ. Es fehlte deshalb zumindest von da ab an der bauplanungsrechtlichen Möglichkeit, das Grundstück zu bebauen; diese bildet eine unerläßliche Voraussetzung für die Annahme einer enteignend wirkenden Veränderungssperre (s. dazu oben I 2; vgl. auch Ernst/Zinkahn/Bielenberg aaO § 18 Rdn. 12; Schlichter/Stich/Tittel aaO § 18 Rdn. 3, insbes. für Außenbereichsgrundstücke; Gelzer/Busse aaO Rdn. 580; Aust/Jacobs aaO S. 156; Gelzer, Bauplanungsrecht Rdn. 1396; Marschall aaO § 9 a Rdn. 3.4; Kodal aaO S. 691/692).

7. Ein Entschädigungsanspruch besteht hier auch nicht nach Maßgabe der Grundsätze, die der erkennende Senat für sog. dauernde Bauverbote entwickelt hat.

Nach dieser Rechtsprechung stellt sich eine Bausperre, die eine in dem verbindlichen Plan alsdann endgültig ausgesprochene Unbebaubarkeit des Grundstücks sichert, rückwirkend betrachtet als Teil eines einheitlichen Enteignungsprozesses dar; sie wirkt insoweit wie eine endgültige teilweise Eigentumsentziehung und löst eine Entschädigungspflicht wegen des Minderwertes aus, der dadurch eintritt, daß der Grundbesitz nicht mehr wie bisher bebaubar, sondern überhaupt nicht oder nur noch beschränkt nutzbar ist (Senatsurteil BGHZ 37, 269, 273; BGB-RGRK 12. Aufl. Rdn. 113, 114 vor § 839). Der Unterschied zur nur "vorübergehenden" Bausperre

wird darin gesehen, daß es in dem einen Fall um endgültige "Vorwirkungen" der späteren völligen Entziehung des Eigentums und um einen endgültigen teilweisen Entzug der aus dem Eigentum fließenden Befugnisse geht, im anderen hingegen um einen lediglich vorübergehenden und später in seinen Wirkungen wieder aufgehobenen Eingriff in die Rechte des Eigentümers (vgl. Urteil vom 12. Juli 1962 - III ZR 203/60 -).

Ob diese Entschädigungsgrundsätze auch auf eine nach § 18 BBauG 1960 zu beurteilende Veränderungssperre, die sich im Rückblick als Teil eines einheitlichen Entschädigungsprozesses (vorwirkendes endgültiges Bauverbot) darstellt, anwendbar sind mit der Folge, daß ein entschädigungsfreier Zeitraum von vier Jahren nicht in Betracht kommt, ist nach der neueren Rechtsprechung des Senats offen (BGHZ 73, 161, 174; bejahend noch Senatsurteil vom 10. Juli 1975 - III ZR 161/72 = NJW 1975, 1783 = WM 1975, 1004, allerdings für unmittelbare Anwendung des Art. 14 GG, weil "faktische" Bausperre angenommen wurde). Im Schrifttum sind die Auffassungen geteilt. Mehrheitlich wird die Meinung vertreten, daß der grundsätzliche vierjährige Ausschluß der Entschädigung in § 18 BBauG 1960 durch das spätere Schicksal des Grundstücks nicht mehr berührt werde. Zur Begründung dieser Auffassung wird namentlich ausgeführt, es gebe keinen sachlichen Grund dafür, innerhalb der für die Sicherung der Planung erforderlichen vier Jahre die insgesamt betroffenen Eigentümer ungleich zu behandeln; soweit einzelne Eigentümer später enteignet würden, erhielten sie das volle Äquivalent für das Grundstück und seien in der Lage, ihre Pläne und Absichten ebenso zu verwirklichen wie die

21

Eigentümer, die ihr Grundstück behielten (Aust/Jacobs aaO S. 155, 156; Marschall aaO § 9 a Rdn. 3.3 [zu § 9 a Abs. 2 FStrG]; Ziegler, DVBl 1973, 93 und BBauBl 1979, 526, 530; kritisch gegenüber der Senatsrechtsprechung, aber differenzierend Ernst/Zinkahn/Bielenberg aaO § 18 Rdn. 37 c). Von der Gegenmeinung (Schrödter aaO § 18 Rdn. 7; Gelzer/Busse aaO Rdn. 176) wird vor allem geltend gemacht, daß bei Anwendung des § 18 BBauG auch auf "vorwirkende Bauverbote" eine Gleichbehandlung aller betroffenen Eigentümer grundsätzlich nicht gewährleistet sei, weil in den Fällen, in denen die Sperre eine "Vorwirkung" der Enteignung darstelle und zugleich das betroffene Grundstück von jeder konjunkturellen Weiterentwicklung ausgeschlossen habe, die Enteignungsschädigung nach der früheren, meist niedrigeren Grundstücksqualität bemessen werde (vgl. dazu u.a. Senatsurteil BGHZ 63, 240); der Eigentümer erhalte so keinen Ausgleich für den durch die Veränderungssperre verhinderten Substanzzuwachs, der den anderen Eigentümern mit der Wiedergewinnung der vollen Nutzungsbefugnis aber zufalle (so namentlich Gelzer/Busse aaO). Dieser Gesichtspunkt erscheint dem Senat nicht von vorn herein unbeachtlich. Einer Entscheidung hierüber bedarf es jedoch in dem hier zu prüfenden Fall nicht. Zu berücksichtigen ist nämlich, daß es sich hier um die Einwirkung auf ein Außenbereichs-Grundstück handelt, Für dieses ist kennzeichnend, daß öffentliche Belange, zu denen schon eine hinreichend verfestigte "Planung" von Fernstraßen gehört, die Unzulässigkeit entgegenstehender sonstiger (nicht privilegierter) baulicher Vorhaben zur Folge hat (BVerwGE 28, 148; DVBl 1972, 685 falls nicht ausnahmsweise eine Baulandqualität als Ausdruck einer "eigentumskräftig verfestigten Anspruchsposition" anzunehmen ist; das ist indessen an hohe, vorliegend nicht erfüllte Voraussetzungen geknüpft (dazu BVerwG NJW 1976, 766 = BRS 34

Nr. 10; Weyreuther, Außenbereich S. 146, 147 m.w.Nachw.). Bei dieser Schwäche und "Anfälligkeit" der durch § 35 Abs. 2 BBauG 1960 vermittelten Rechtsstellung gegenüber öffentlichen Belangen kann auch den zu ihrer Sicherung ergriffenen Maßnahmen nicht die Bedeutung eines die Bebaubarkeit des Grundstücks (nachträglich) beseitigenden Aktes beigemessen werden. Ein "Entzug" der Substanz, wie er für enteignende Eingriffe sonst typisch ist, tritt hier nicht ein, vielmehr erlangt das Grundstück bis zu dem Zeitpunkt, in dem es von der Sperre betroffen wird, gar nicht erst (endgültig) die rechtliche Qualität, die ihm wegen der in Art. 14 GG enthaltenen Wertgarantie sonst nur gegen Entschädigung (wieder) genommen werden könnte.

Angesichts dieser Rechtslage hält sich hier eine vierjährige entschädigungslose Veränderungssperre auch bei nachfolgender Enteignung noch innerhalb der Grenzen zulässiger Inhaltsbestimmung des Eigentums (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG) und seiner Sozialbindung (Art. 14 Abs. 2 GG). Eine Entschädigung für diese Zeitspanne wegen enteignenden Eingriffs scheidet daher aus.

8. Zusammenfassend läßt sich daher für die Behandlung des Baugesuchs vom 20. Juni 1960 feststellen:

Falls nicht dargetan werden kann, daß sich die Planung der Fernstraße bereits vor dem 23. Februar 1965 in dem vorstehend unter I 2 b näher beschriebenen Sinne "hinreichend verfestigt" hatte, kommt hiernach eine Enteignungsentschädigung höchstens in Betracht für

- a) die Zeit vom 16. November 1960 bis zum Planungsaufstellungsbeschluß der Gemeinde (spätestens

2. Oktober 1961). In dieser Zeitspanne war die faktische Zurückstellung der Entscheidung über das Baugesuch rechtswidrig, weil die Voraussetzungen für eine förmliche Veränderungssperre nicht vorlagen (BGHZ 73, 161, 181). Die Anrechnung dieser Zeit auf die Zweijahresfrist des § 17 Abs. 1 Satz 1 BBauG beseitigt diese Entschädigungspflicht wegen enteignungsgleichen Eingriffs nicht (aaO). Die Entschädigungspflicht trifft insoweit (auch) die Beklagte, weil sie durch diesen Eingriff jedenfalls neben der Gemeinde, wenn nicht sogar ausschließlich, begünstigt wurde;

- b) die Zeit vom 16. November 1962 bis zur Auslage der Pläne im Planfeststellungsverfahren, d.h. bis einschließlich 22. Februar 1965.

Bei entsprechendem Nachweis der Planverfestigung enden von diesem Zeitpunkt ab alle vorher etwa schon begründeten Entschädigungsansprüche.

II.

1. Das Berufungsgericht hat die Beklagte ferner für verpflichtet angesehen, wegen faktischer Bausperre für ein weiteres Vorhaben vom 1. November 1964 bis 9. November 1969 eine Bodenrente von 6,5 % des Grundstückswertes für eine Grundstücksfläche von 4.500 qm zu zahlen. Das Berufungsgericht verkennt hierbei nicht, daß die Klägerin insoweit um eine Baugenehmigung nicht förmlich nachgesucht hat. Es ist der Auffassung, dies schließe einen Entschädigungsanspruch nicht aus, weil die Einreichung eines weiteren Bau-

gesuchs wegen des eindeutig ablehnenden Verhaltens der Behörde bei der Behandlung des Baugesuchs vom Juni 1960 von der Klägerin nicht zu fordern gewesen sei.

Dieser rechtlichen Beurteilung kann nicht beigetreten werden.

2. Einem Eingriff von hoher Hand steht es gleich, wenn ein Eigentümer mit Rücksicht auf die Erklärungen der zuständigen Behörde in verständlicher Weise davon absieht, ein formelles Baugesuch einzureichen. Dabei ist aber ein eindeutiges Verhalten der Behörde zu fordern, das als Ausdruck ihrer in dieser Frage verbindlichen Haltung aufgefaßt werden kann (Senatsurteile vom 3. Juli 1972 - III ZR 134/71 = NJW 1972, 1713 = WM 1972, 1160; vom 7. Februar 1980 - III ZR 44/78 = WM 1980, 652).

a) Das Berufungsgericht hat nicht festgestellt, daß sich das Landratsamt einem weiteren Vorhaben an anderer Stelle gegenüber ausdrücklich ablehnend verhielt. Das Amt hatte der Klägerin unzweideutig mitgeteilt, das am 20. Juni 1960 beantragte Vorhaben könne solange nicht genehmigt werden, bis das Planfeststellungsverfahren für die Bundesstraße 8 abgeschlossen sei. Diese Haltung geht auf die Erklärung des Straßen- und Wasserbauamts zurück, das beantragte Vorhaben könne nicht zugelassen werden, weil es (mitten) in die Trasse der vorgesehenen Ortsumgehung der Bundesstraße zu stehen käme.

Es ist bisher nicht dargetan, daß auch ein Vorhaben nicht genehmigt worden wäre, das außerhalb der vom

21

Bundesverkehrsminister bereits generell genehmigten Linienführung und der nach dem Bundesfernstraßengesetz davon einzuhaltenden Anbauabstände gelegen hätte. Im Lageplan 1:5000, der den Stand der Straßenplanung von 1960/1961 wiedergibt, liegt der weitaus größere Teil des nach Osten sich verbreiternden Grundstücks Nr. 1116 außerhalb der geplanten Trasse. In diesem Bereich sind später die weiteren Hallen errichtet worden. Das läßt darauf schließen, daß eine bauliche Nutzung dieses Teils der Parzelle durchaus im Rahmen einer sinnvollen wirtschaftlichen Verwendung des Gesamtgrundstücks lag.

Mit dem Wegfall der zunächst vorgesehenen "Kurzen Sehne", die einen größeren Geländebedarf mit sich gebracht hätte (namentlich im Bereich des 1960 von der Klägerin geplanten ersten Vorhabens), wurden die Aussichten, im östlichen Teil des Grundstücks eine oder mehrere Hallen errichten zu können, weiter verbessert. Das Berufungsgericht hat nicht festgestellt, daß das Landratsamt oder das Straßen- und Wasserbauamt weitere Vorhaben in diesem räumlichen Bereich durch eine verbindliche Haltung, die die Klägerin von jedem weiteren Baugesuch abhielt, verhindert hätten. Die behördliche Beurteilung des Baugesuchs vom 20. Juni 1960 allein rechtfertigt entgegen der Auffassung des Berufungsgerichts die Annahme einer auf das gesamte Gelände sich erstreckenden "faktischen" Bausperre nicht.

b) Dabei ist zu bedenken: Die Rechtsfigur des "faktischen" Eingriffs stellt unter Berücksichtigung der im Enteignungsrecht gebotenen wirtschaftlichen Betrachtungsweise dem förmlichen Verbot auch eine hoheitliche Maßnahme rein tatsächlicher Art und Wirkung gleich,

die wie das förmliche Verbot den Betroffenen zu einem Opfer zwingt oder auf ihn einen entsprechenden Druck ausübt, so daß er, um angedrohten Weiterungen zu entgehen, selbst tätig wird oder nachgibt. Die dabei vorausgesetzte "verbindliche Haltung" der Behörde kann in vielen Fällen nur als Reaktion auf ein konkretes - wenn auch noch nicht in einen förmlichen Antrag gekleidetes - Begehren begriffen werden. Das gilt vor allem dann, wenn es um die in verschiedenen Zeitabschnitten zu verwirklichende bauliche Nutzung eines sehr großen Grundstücks geht, die die Belange der öffentlichen Planung je nach dem beabsichtigten Standort des einzelnen Vorhabens unterschiedlich stark berührt. Bei einem solchen Sachverhalt setzt die Annahme eines "faktischen" Eingriffs regelmäßig voraus, daß der Eigentümer seine Nutzungsvorstellungen - soweit sie nach den Umständen des Einzelfalles nicht offen zutage liegen -, so verdeutlicht, daß die Behörde in die Lage versetzt wird, die Beeinträchtigung öffentlicher Belange durch das Vorhaben konkret nachzuprüfen. Dieser Gesichtspunkt hat gerade bei Veränderungssperren besondere Bedeutung: Sie halten sich nur dann im Rahmen zulässiger Inhaltsbestimmung des Eigentums (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG), wenn und soweit sie bei voller Würdigung der verfassungsmäßig geschützten Eigentumsrechte der Betroffenen unerläßlich sind, um eine im öffentlichen Interesse liegende Planung zu Ende zu führen (Senatsurteil BGHZ 73, 161, 182; vgl. auch BVerwGE 51, 121, 128/129). Eine nur vage Vermutung, die Planung könne durch das private Vorhaben gefährdet werden, reicht nicht aus (Kodal aaO S. 690). Eine allgemeine Besorgnis, die Genehmigungsbehörde werde diese Prüfungspflicht unzureichend handhaben, also rechtswidrig zum Nachteil des privaten Eigen-

21

tums verfahren, ist nicht begründet. Es ist deshalb in erster Linie Sache des Eigentümers, im Einzelfall darzutun, daß ein bestimmtes, räumlich abgegrenztes Vorhaben entsprechend der von der Behörde bereits eingenommenen eindeutigen Haltung keine Aussicht gehabt hätte, zugelassen zu werden.

c) Nach den bisherigen Feststellungen des Berufungsgerichts können die Voraussetzungen der "faktischen" Verhinderung eines weiteren Vorhabens mithin nicht bejaht werden. Die Sache bedarf auch insoweit erneuter tatrichterlicher Würdigung, namentlich zu dem Vorbringen der Klägerin, die durch die Straßenplanung entstandene und durch die Auslegung der Pläne nicht beseitigte Ungewißheit über das Ausmaß der Inanspruchnahme und die künftigen Grenzen hätten sie an "jeder" Baumaßnahme gehindert. Dabei kommt es darauf an, ob nach dem jeweiligen Stand der Planung deren Durchführung durch das beabsichtigte Vorhaben unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert worden wäre (BGHZ 73, 161, 176). Davon zu unterscheiden ist jedoch das Interesse, das die Klägerin in wirtschaftlich-betrieblicher Sicht daran hatte, vor der Entscheidung über den Standort eines weiteren Vorhabens den endgültigen Verlauf der Erschließungswege (Industriestraße und Industriegleis) zu kennen. Insoweit hatte die (vorgreifliche) Fernstraßenplanung keine die private Nutzung verdrängende, sondern sie im Ergebnis erst ermöglichende Wirkung. Das Warten auf den Abschluß dieser Planung in diesem Sinne kann einen enteignenden Tatbestand nicht abgeben, weil der Klägerin auch durch eine verzögerte Planung nichts "genommen" worden wäre. Haben daher etwa solche Überlegungen das

Verhalten der Klägerin entscheidend bestimmt, so ist eine Entschädigung für die Verhinderung eines weiteren Vorhabens schon aus dem dargelegten Grund abzulehnen.

3. Im übrigen hängt auch für das weitere Vorhaben die Zubilligung eines Entschädigungsanspruchs maßgeblich davon ab, ob dieser Außenbereichsnutzung im Rahmen des § 35 Abs. 2 BBauG 1960 eine bereits hinreichend verfestigte Fernstraßenplanung als vorgehender öffentlicher Belang entgegengesetzt werden konnte. Dazu wird auf die Ausführungen unter I 2 b, 4 und 7 a.E. verwiesen.

B. Zur Revision der Klägerin

Die von ihr erhobenen Rügen haben nur teilweise Erfolg.

1. Die Auffassung des Berufungsgerichts, die Entschädigungspflicht für die faktische Bausperre beginne erst mit dem Zeitpunkt, in dem nach fristgemäßer Erteilung der Baugenehmigung (15. November 1960) der Bau der Halle beendet gewesen wäre, also am 1. April 1961, wird von der Revision zu Recht beanstandet.

Auch bei vorübergehenden Bauverböten (Bausperren) gründet sich die Entschädigungspflicht darauf, daß - wenn auch nur zeitweise - in die durch Art. 14 GG geschützte Grundstückssubstanz eingegriffen wird (Senatsurteil BGHZ 30, 338, 352). Die Entschädigung soll diese Minderung von Nutzungsmöglichkeiten solange in Geld ausgleichen, wie dieser Eingriff in die Substanz des betroffenen Objekts andauert. Die Entschädigungs-

21

pflicht beginnt daher grundsätzlich mit dem Wirksamwerden der Bausperre, wie sie auch erst mit ihrer tatsächlichen Aufhebung endet (Senatsurteil vom 11. Juli 1963 - III ZR 207/62 = WM 1963, 1058 = LM § 11 Allg. KriegsfolgenG Nr. 3; Pagendarm WM 1965, Sonderbeil. 5 S. 17). Die vom Berufungsgericht ausgewertete Senatsentscheidung vom 3. Juli 1972 (III ZR 134/71 = WM 1972, 1160) betrifft demgegenüber den beabsichtigten Aus- und Umbau eines bereits bestehenden Hauses (aaO S. 1162); die dort gemachten Ausführungen zur künftigen Ertragssteigerung sind hier nicht einschlägig.

2. Zu Recht beanstandet die Revision auch, daß das Berufungsgericht bei der Berechnung der Bodenrente für die Zeit vom 1. Januar 1963 bis 9. November 1969 einen gleichbleibenden Grundstückswert von 35 DM/qm zugrunde gelegt hat. Der Sachverständige B■■■■, dem das Berufungsgericht folgt, sollte ermitteln, wie hoch der Grundstückswert am "Bewertungstichtag", dem 10. November 1969 sei (S. 2 seines Gutachtens vom 12. Dezember 1972). Er hat diesen Wert zum Stichtag auf 45 DM/qm geschätzt. Daß dieser Wert erst am 10. November 1969 erreicht worden sei, wie das Berufungsgericht annimmt, läßt sich dem Gutachten nicht entnehmen. Da im übrigen das Berufungsgericht für den 9. November 1969 noch einen Wert von 35 DM/qm zugrunde gelegt hat, müßte schon von einem Tag auf den anderen ein Preis-"Sprung" von 28,5 % erfolgt sein, was ernstlich nicht in Betracht kommt. Insoweit bedurfte es daher der Prüfung, von welchem vor dem 10. November 1969 liegenden Zeitpunkt ab ein höherer Wert als 35 DM/qm anzunehmen ist. Soweit das

Berufungsgericht in seine Würdigung auch die Kaufpreiskartei einbezogen hat, kommt seinen Feststellungen keine selbständige Bedeutung zu; sie beziehen sich ersichtlich nur auf die Schätzungsgrundlagen des Sachverständigen-gutachtens.

3. Die Klägerin sieht sich weiter dadurch beschwert, daß das Berufungsgericht ihr die Last der Darlegung und des Beweises dafür auferlegt hat, welchen konkreten zeitlichen Ablauf die Bebauung ohne die Bausperre genommen hätte. Dies stelle jedoch nur eine Frage der Entschädigungshöhe dar; sie sei nach allgemeinen Prozeßgrundsätzen zu entscheiden, wenn der Eigentümer dem Grund nach belegt habe, daß er in der Nutzung seines Grundstücks in fühlbarer Weise beeinträchtigt worden sei.

Diese Rüge ist nicht begründet.

Die Zubilligung einer Entschädigung für vorübergehende Bausperren setzt voraus, daß der Eigentümer in der fraglichen Zeit hätte bauen wollen und können (Senatsurteile BGHZ 58, 124; vom 19. Juni 1972 - III ZR 106/70 = WM 1972, 1226; vom 12. Juni 1975 - III ZR 127/72 = WM 1975, 956). Wird diese Nutzung "faktisch" verhindert, so steht dies der Zurückweisung eines förmlichen Baugesuchs gleich (BGHZ 58, 124, 129). Nach beiden Voraussetzungen, die den Grund des Entschädigungsanspruchs betreffen, kommt es auf die Äußerung eines konkreten Bauwillens an; denn nur dann kann davon gesprochen werden, daß ein bestimmtes bauliches Vorhaben (§ 29 BBauG) verhindert worden ist. Dies gilt entgegen der Auffassung der Revision auch dann, wenn die enteignenden Auswirkungen einer über ein sehr großes Grundstück verhängten Sperre festzustellen sind.

Wie bereits unter II 2 b näher ausgeführt ist, kann es gerade bei einem derartigen Sachverhalt dem Eigentümer nicht nachgelassen werden, seine konkreten Nutzungsvorstellungen, namentlich auch den geplanten zeitlichen Ablauf der Bebauung, vorzutragen und gegebenenfalls zu beweisen. Das gilt auch gegenüber den Ausführungen der Revision, der zeitliche Ablauf der Grundstücksnutzung lasse sich jedenfalls dann, wenn umfangreiche Grundflächen für einen Gewerbebetrieb genutzt werden sollten, im Vorhinein gar nicht exakt feststellen; vor allem sei nicht eindeutig zu klären, wie die wirtschaftliche Entwicklung ohne die Bausperre verlaufen wäre. Die Revision verkennt hierbei, daß es auf eine "Prognoseentscheidung" nicht ankommt, weil eben ein "faktischer Eingriff" überhaupt nur in Betracht kommt, wenn wegen des eindeutigen Verhaltens der Behörde bestimmte (d.h. bereits entwickelte) Nutzungsvorstellungen nicht zur Durchführung gekommen sind (vgl. dazu auch Senatsurteil vom 17. Februar 1977 - III ZR 115/74 = NJW 1977, 945 = WM 1977, 561). Auch in diesem Zusammenhang ist wiederum darauf hinzuweisen, daß die Ungewißheit über die endgültige Gestaltung der Straßenplanung als einer (positiven) Voraussetzung für die unternehmerische Entscheidung darüber, an welcher Stelle und wann zweckmäßigerweise zu bauen sei, einen Enteignungstatbestand nicht abgeben kann (vorstehend unter II 2 c).

Die von der Revision geforderte "pauschalierte Berechnung" der entgangenen Bodennutzung entspricht diesen rechtlichen Anforderungen nicht.

Auch ein Verstoß gegen § 139 ZPO ist nicht festzustellen. Die Revision zeigt nicht auf, daß die Klä-

gerin bei entsprechendem Hinweis auf die - im übrigen nicht überraschende - Rechtsauffassung des Berufungsgerichts Tatsachen vorgetragen hätte, die im Sinne der vorstehenden Ausführungen geeignet gewesen wären, weitergehende Ansprüche zu begründen. Selbst wenn unterstellt würde, daß die Klägerin in einem 2-Jahresabstand gebaut hätte und daher eine dritte Halle etwa zur Zeit der Auslegung der Pläne im Planfeststellungsverfahren hätte errichten wollen, würde dies das Begehren der Revision nicht rechtfertigen; denn die Verhinderung dieses Vorhabens durch die vorgehenden Belange der dann hinreichend verfestigten Straßenplanung hätte eine durch Art. 14 GG gewährleistete Grundstücksnutzung nicht betroffen (vgl. dazu die Ausführungen unter A I 2, 6).

4. Begründet ist dagegen die Rüge der Revision, das Berufungsgericht habe bei der Berechnung der von der Bausperre betroffenen Grundstücksflächen einen zu geringen "Umgriff" der Bauvorhaben angenommen. Die Höchstwerte für die bauliche Nutzung in § 17 Abs. 1 BauNVO können zwar im Bebauungsplan überschritten oder als Ausnahme vorgesehen werden (Abs. 10). Dies ist jedoch an besondere Voraussetzungen (Nr. 1 bis 3 aaO) geknüpft, über deren Vorliegen das Berufungsurteil keine Feststellungen enthält. Danach ist für die revisionsrechtliche Betrachtung davon auszugehen, daß der Grundflächenbedarf (reine Baufläche + Umgriff) für jedes Vorhaben 5.000 qm betrug ($5.000 \times 0,8 \text{ GRZ} = 4.000 \text{ qm Baufläche}$).

5. Das Berufungsgericht hat die Auffassung vertreten, daß die Klägerin im Prozeß einen gesetzlichen Entschädigungsanspruch nach § 9 a Abs. 2 Satz 1 FStrG nicht

11

verfolge. Es hat ersichtlich über diesen Anspruch nicht entschieden. Seine Ausführungen zum möglichen Umfang eines solchen Anspruchs und zum Nachweis einer Bauabsicht können nicht als tragend angesehen werden, weil das Berufungsgericht zugleich auf die Notwendigkeit eines - seiner Auffassung nach nicht eingehaltenen - Vorverfahrens vor der Enteignungsbehörde (in Bayern: Kreisverwaltungsbehörde, vgl. Marschall aaO § 19 Rdn. 7.32) hinweist.

Die Revision ist der Auffassung, die Klägerin habe dadurch, daß sie "Entschädigung für die Zeit bis zum 9. November 1969" verlangt habe, auch einen etwaigen Anspruch aus § 9 a FStrG zum Gegenstand des Verfahrens gemacht. Diese Rüge erscheint berechtigt; sie führt indessen nicht zu dem erstrebten sachlichen Erfolg.

Die Klägerin hat in diesem Rechtsstreit ersichtlich um die Zubilligung einer Gesamtentschädigung für eine bis zum 9. November 1969 andauernde Bausperre nachgesucht. Im Hinblick darauf, daß hier sowohl die faktische Bausperre als auch die gesetzliche Veränderungssperre des § 9 a FStrG der Sicherung derselben Planung dienen (zur Gesamtbetrachtung vgl. A I 5), kommt nur eine einheitliche Entscheidung über den Entschädigungsanspruch in Betracht.

Es mag zweifelhaft sein, ob die Stadt Passau hier als Enteignungsbehörde entschieden hat. Dies bleibt aber bei dem jetzt erreichten Stand des Verfahrens ohne Folgen. Denn wie sich aus den Darlegungen zu A I 6, 7 ergibt, sind Entschädigungsansprüche für die Zeit ab 23. Februar 1965 jedenfalls deshalb nicht begründet,

weil in dieser Zeit eine eigentumskräftig verfestigte Rechtsposition der Klägerin nicht beeinträchtigt wurde. Dies steht auch einem auf § 9 a Abs. 2 Satz 1 FStrG gestützten Entschädigungsanspruch entgegen. Für das Nachholen eines an sich grundsätzlich notwendigen Vorverfahrens ist bei dieser Sachlage kein Raum.

C.

Nach den Ausführungen zur Revision der Beklagten läßt sich nicht ausschließen, daß die Klage insgesamt abgewiesen wird. Für Entschädigungsansprüche ab 23. Februar 1965 ist dies schon jetzt auszusprechen. Andererseits bleibt möglich, daß der Klägerin für die Zeit zwischen dem 15. November 1960 und dem 22. Februar eine höhere Entschädigung als die zugesprochene zusteht. In entsprechendem Umfang ist das angefochtene Urteil aufzuheben und die Sache zurückzuverweisen.

Nußgens

Boujong

Krohn

Scholz-Hoppe

Kröner