

4

Nachschlagewerk: ja
BGHZ : nein

BundesbauG (1960) § 21 Abs. 2 Satz 2

Zur Frage der entsprechenden Anwendung des § 21 Abs. 2
Satz 2 BBauG 1960 (im Anschluß an das Senatsurteil vom
12. Januar 1978 - III ZR 98/76).

BGH, Urt. v. 7. Juli 1980 - III ZR 36/79 - OLG München
LG Landshut

BUNDESGERICHTSHOF

IM NAMEN DES VOLKES

III ZR 36/79

URTEIL

Verkündet am

7. Juli 1980

Schorm,

Justizamtsinspektor

als Urkundsbeamter

der Geschäftsstelle

in der Baulandsache

betreffend die Leistung einer Entschädigung gemäß § 21 Abs. 2 Satz 2 BBauG wegen Versagung der Baugenehmigung (hier: Vorbescheid) für die Grundstücke Fl. Nr. 624 und 624/2 der Gemarkung R■■■■■, sowie Fl. Nr. 460/6 der Gemarkung Z■■■■■

Beteiligte:

1. Wohnungsbau Hermann P■■■■■ GmbH & Co. i.L.,
vertreten durch Hermann P■■■■■ GmbH, diese
vertreten durch den einzelvertretungsbe-
fugten Abwickler Hermann P■■■■■, B■■■■■-
straße ■■■, M■■■■■ ■■■,

Eigentümerin, Antragstellerin
im gerichtlichen Verfahren
und Revisionsführerin,

- Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt Prof.Dr.h.c.■■■■■ -

2. Gemeinde Z■■■■■,
vertreten durch den Ersten Bürgermeister,

Antragsgegnerin im gerichtlichen
Verfahren und Revisionsgegnerin,

- Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt Dr. ■■■■■ -

3. Regierung von Niederbayern, L■■■■■

Der III. Zivilsenat des Bundesgerichtshofs hat auf die mündliche Verhandlung vom 7. Juli 1980 durch den Vorsitzenden Richter Prof. Dr. Nüßgens und die Richter Dr. Krohn, Dr. Tidow, Kröner und Boujong

für Recht erkannt:

Auf die Revision der Eigentümerin wird das Urteil des Senats für Baulandsachen des Oberlandesgerichts München vom 22. Februar 1979 aufgehoben.

Die Sache wird zur anderweiten Verhandlung und Entscheidung, auch über die Kosten der beiden Revisionsverfahren, an das Berufungsgericht zurückverwiesen.

Von Rechts wegen

Tatbestand

Wegen des Sach- und Streitstands bis zum Erlaß des ersten Revisionsurteils III ZR 98/76 vom 12. Januar 1978 (WM 1978, 990; BauR 1978, 374) wird auf dieses Urteil Bezug genommen.

Das Berufungsgericht hat die Berufung der Eigentümerin gegen das ihren Antrag auf gerichtliche Entscheidung zurückweisende Urteil des Landgerichts erneut zurückgewiesen. Hiergegen wendet sich die Revision der Eigentümerin, um deren Zurückweisung die beteiligte Gemeinde bittet.



Entscheidungsgründe

Der erkennende Senat hat im ersten Revisionsurteil eine entsprechende Anwendung des § 21 Abs. 2 Satz 2 BBauG (1960) zugunsten der Eigentümerin für den Fall bejaht, daß innerhalb der dreijährigen Bindungsfrist der Bodenverkehrsgenehmigung (§ 21 Abs. 1 BBauG) die Gemeinde ihre der Genehmigung zugrunde gelegten planungsrechtlichen Absichten ändert und dadurch eine im Zeitpunkt der Genehmigung als gesichert anzusehende bauordnungsrechtliche Voraussetzung des Vorhabens (hier: die gesicherte Abwasserbeseitigung) beseitigt (S. 14 des Urteilsumdrucks).

1. Das Berufungsgericht schließt aus diesen Ausführungen, Voraussetzung des Entschädigungsanspruchs sei es, daß die Zusicherung (von bauordnungsrechtlicher Bedeutung) "aufgrund" einer planungsrechtlich bindenden Beurteilung der zusichernden Gemeinde gemacht worden sei. An dieser "rechtlichen Abhängigkeit und Verschränkung" zwischen Planungsabsicht und Bereitschaftserklärung (zur Abwasserbeseitigung) fehle es hier, weil die Zusicherung der Gemeinde Zenting unabhängig von den Planungsabsichten der Gemeinde Ranfels erklärt worden sei.

Diese Rechtsauffassung kann nicht gebilligt werden.

a) Die vom Berufungsgericht für den Anspruch vorausgesetzte "rechtliche Abhängigkeit und Verschränkung" besteht nicht. Regelmäßig wird es allerdings so sein, daß Planungshoheit und Erschließungslast zusammenfallen

(§ 2 Abs. 1, § 123 Abs. 1 BBauG). Diese Aufgaben können jedoch, wie der vorliegende Sachverhalt zeigt, von verschiedenen Gemeinden wahrgenommen werden. In diesem Fall setzt die entsprechende Anwendung des § 21 Abs. 2 Satz 2 BBauG (1960) nicht voraus, daß die bauordnungsrechtlich relevante Zusage von der planenden Gemeinde oder in rechtlicher Abhängigkeit von einem bestimmten Planungskonzept gemacht wird. Es kommt vielmehr allein darauf an, daß eine im Zeitpunkt der Erteilung der Bodenverkehrs-genehmigung als gesichert anzusehende bauordnungsrechtliche Voraussetzung des Vorhabens nachträglich nur deshalb wegfällt, weil eine spätere Änderung der Bauleitplanung der gemachten Zusicherung den Boden entzogen hat (Senatsurteil aaO; Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 21 Rdn. 42). Darin mag sich im Einzelfall eine innere Abhängigkeit der bauordnungsrechtlichen Zusicherung von der Planung ausdrücken; vorausgesetzt wird dies jedoch nicht. Ihren Grund findet die Entschädigungspflicht der planenden Gemeinde (§ 21 Abs. 3 Satz 3 BBauG 1960) darin, daß in diesem Fall die entscheidende Ursache für das Scheitern des Vorhabens im Bereich der Bauplanung zu suchen ist. Dies rechtfertigt es, dem Eigentümer in entsprechender Übernahme der in § 21 Abs. 2 BBauG (1960) enthaltenen Entschädigungsregelung einen Ausgleich für seinen Vertrauensschaden zuzubilligen, wie dies im übrigen allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsrechts entspricht (Schrödter BBauG 4. Aufl. § 21 Rdn. 16). Durch eine solche Handhabung des § 21 Abs. 2 BBauG wird die planende Gemeinde nicht unzumutbar belastet. Denn der Entschädigungsanspruch entfällt, wenn das Vorhaben auch aus Gründen des Bauordnungsrechts scheitert, die ihre Ursache nicht (allein) im Bereich der Planung haben

(Senatsurteil vom 7. Juli 1977 - III ZR 103/75 = WM 1977, 1356, 1358 li. Sp.).

b) Die am 1. Januar 1972 in der Gemeinde Z [REDACTED] aufgegangene Gemeinde R [REDACTED] hatte seinerzeit der Bodenverkehrsgenehmigung für die Parzellen Fl. Nr. 624 und 624/2 zugestimmt. An dieses Einverständnis war die Gemeinde R [REDACTED] mit Wirkung für das spätere Baugenehmigungsverfahren gebunden, soweit die städtebauliche Zulässigkeit des Vorhabens in Frage stand (§ 21 Abs. 1 BBauG). Mit ihrem Aufgehen in der Gemeinde Z [REDACTED] trat diese im Umfang ihrer Aufgaben (hier: als Trägerin der Planungshoheit) unmittelbar an die Stelle der ihr angeschlossenen Gemeinde (vgl. dazu allgemein BVerwG DÖV 1972, 823, 824; Bekanntm. des Bay.Staatsmin. des Innern vom 29. Mai 1973, MABl. 1973 S. 140). Sie war nunmehr die gemäß § 21 Abs. 3 Satz 3 BBauG (1960) verpflichtete Gemeinde, wenn das Vorhaben der Eigentümerin innerhalb der dreijährigen Bindungsfrist aus Gründen des § 20 BBauG (zulässigerweise) versagt wurde (§ 21 Abs. 2 BBauG). Entsprechend ist sie nach den vorstehenden Ausführungen zum Ausgleich des Vertrauensschadens verpflichtet, wenn sie sich durch Änderung ihrer Bauleitplanung für das nunmehr vergrößerte Gemeindegebiet außerstande setzte, ihre früher erteilte Erlaubnis zum Anschluß des Vorhabens an ihre Abwasserbeseitigungsanlage zu verwirklichen. Dazu rechnet auch die Aufgabe der ursprünglichen städtebaulichen Konzeption für das Gebiet der ehemaligen Gemeinde R [REDACTED], die der Erteilung der Bodenverkehrsgenehmigung zugrunde lag.

2. Das Berufungsgericht nimmt an, der Beschluß des Gemeinderats Zenting vom 18. Dezember 1969, den An-

schluß des Feriendorfes "G[REDACTED]" an die Abwasserbeseitigungsanlage der Gemeinde zu gestatten, habe allenfalls ein verbindliches Angebot zum Abschluß eines bürgerlich-rechtlichen Vertrages mit dem Antragsteller Trost dargestellt; eine dadurch etwa eingegangene Verpflichtung der Gemeinde könne daher nicht Grundlage eines öffentlich-rechtlichen Entschädigungsanspruchs sein. Im übrigen sei diese Erklärung über den Juli 1972 hinaus nicht wirksam geblieben. Da sie nämlich im Rahmen des Bauvorbescheidsverfahrens abgegeben worden sei, müsse davon ausgegangen werden, daß sich die Gemeinde - wenn überhaupt - nur für die Geltungsdauer des Bauvorbescheids habe binden wollen. Mit dem Unwirksamwerden des Vorbescheids nach einjähriger Geltungsdauer im Juli 1972 sei daher auch die Bereitschaft der Gemeinde, Abwasser des Bauvorhabens abzunehmen, hinfällig geworden.

Auch dies wird von der Revision mit Erfolg beanstandet.

a) Allerdings trifft es zu, daß der Wegfall einer bindenden Zusage, das Abwasser des Bauvorhabens aufzunehmen, einem Entschädigungsanspruch entgegenstehen würde, wenn er auf anderen als planungsrechtlichen Gründen des oben dargelegten Inhalts beruhte (vgl. erstes Revisionsurteil S. 15 des Urteilsumdrucks).

aa) Die Bedenken des Berufungsgerichts gegen die Verbindlichkeit der Gemeindeentschließung vom 18. Dezember 1969 sind jedoch nicht begründet.

Die Zulässigkeit des geplanten Vorhabens im Außenbereich hing u.a. davon ab, daß seine ausreichende Er-

schließung, zu der auch die Beseitigung der Abwässer gehörte, gesichert war (§ 35 Abs. 1 BBauG 1960). Hierfür war der Zeitpunkt der Fertigstellung der baulichen Anlagen maßgebend (Schrödter aaO § 30 Rdn. 2). Hiermit korrespondierten die entsprechenden Forderungen des einschlägigen Bauordnungsrechts (Art. 54 BayBauO; Koch/Molodovsky BayBauO 8. Aufl. Art. 54 Rdn. 1). Vor Erteilung des nach Art. 92 BayBauO beantragten Vorbescheids war daher vom Antragsteller nachzuweisen, daß die Beseitigung der Abwässer des Feriendorfs (vgl. dazu auch GemBek. vom 12. Oktober 1976, BayMABl. S. 925) technisch und rechtlich auf Dauer gesichert war (Koch/Molodovsky aaO Rdn. 2, 2.2). Denn der Vorbescheid (Art. 92 BayBauO) nimmt einen Teil der Baugenehmigung vorweg; über die im Vorbescheid entschiedenen Fragen ist in der Baugenehmigung nicht mehr zu entscheiden (Koch/Molodovsky aaO Art. 92 Rdn. 5; BVerwG NJW 1969, 73 für die sog. Bebauungsgenehmigung). Die Erklärung des Gemeinderats konnte deshalb von dem Eigentümer und der Genehmigungsbehörde nur dahin verstanden werden, daß der Anschluß des Vorhabens an die (geplante) Abwasserbeseitigungsanlage der Gemeinde Zenting für den Zeitpunkt der Fertigstellung des Vorhabens verbindlich zugesagt wurde. Jede Einschränkung dieses Bindungswillens in der Erklärung hätte nach den oben gemachten Ausführungen zur Versagung des Vorbescheids führen müssen.

bb) Dabei kann offenbleiben, ob der Gegenstand der Beschlußfassung des Gemeinderats öffentlich-rechtlich war oder nicht. Immerhin ist aber darauf hinzuweisen, daß die Gemeinde sich einer aktuellen und auch fälligen öffentlich-rechtlichen Verpflichtung zur Erschließung

eines bestimmten Vorhabens aussetzen kann, wenn sie einvernehmlich an der Erteilung einer Baugenehmigung mitwirkt (BVerwG DVBl 1975, 37, 38 = NJW 1975, 402). Auch bei Annahme einer bürgerlich-rechtlichen Verbindlichkeit würde hier der geltend gemachte Entschädigungsanspruch nicht entfallen. Er beruht nämlich nicht auf einer Verletzung der gegebenen Erschließungszusage sondern stellt den vermögensrechtlichen Ausgleich für den Wegfall der Bindung an die der Bodenverkehrsgenehmigung zugrunde gelegte Planungskonzeption dar, wie im ersten Revisionsurteil bereits näher ausgeführt ist.

b) Rechtsfehlerhaft ist auch die Feststellung des Berufungsgerichts über den auf die tatsächliche Geltungsdauer des erteilten Vorbescheids beschränkten Bindungswillen der Gemeinde. Insoweit hat das Berufungsgericht wesentliche Umstände, die bei der Ermittlung des Willens der Gemeindevertretung berücksichtigt werden müssen, nicht beachtet.

aa) Im Zeitpunkt des Gemeinderatsbeschlusses (18. Dezember 1969) war die Kläranlage, die unstreitig die Abwässer des Vorhabens aufnehmen sollte, noch in der Planung. Sie wurde erst 1971 gebaut und 1972 in Betrieb genommen. Wollte man annehmen, daß die Gemeinde sich längstens für die Geltung des Vorbescheids habe binden wollen, so müßte man - da der Vorbescheid auch vor dem 1. Juli 1971 hätte erteilt werden können - die offenbare Ungereimtheit bejahen, daß die Gemeinde ihre Zusage auf einen Zeitraum beschränken wollte, in der sie überhaupt noch nicht erfüllt werden konnte.

bb) Hinzu kommt, daß die Geltungsdauer des Vorbescheids auf schriftlichen Antrag jeweils bis zu einem Jahr verlängert werden konnte (Art. 92 Abs. 1 Satz 3 BayBauO). Hierauf bestand ein Rechtsanspruch, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen für einen Vorbescheid erfüllt waren (Koch/Molodovsky aaO Art. 92 Rdn. 4, 5). Die Bauaufsichtsbehörde wäre im übrigen bei Stellung des abschließenden Bauantrags an den Vorbescheid auch dann gebunden gewesen, wenn die Jahresfrist im Zeitpunkt der Entscheidung bereits abgelaufen gewesen wäre (OVG Münster DVBl 1974, 246; Koch/Molodovsky aaO Rdn. 5; Gelzer, Bauplanungsrecht, 3. Aufl. Rdn. 479, 1523). Auf diese Weise hätte die Eigentümerin die Bindungswirkung des Vorbescheids unter Ausschöpfung der Jahresfrist in die grundsätzlich drei Jahre gültige Baugenehmigung (Art. 95 Abs. 1 BayBauO) überleiten können.

Es besteht kein konkreter Anhaltspunkt dafür, daß die Gemeinde Zenting die Geltungsdauer ihrer Anschlußzusage ohne Rücksicht auf diese Rechtslage allein daran knüpfen wollte, in welchem Zeitpunkt der - bei Erteilung der Zusage nicht einmal erlassene - Vorbescheid außer Kraft treten würde. Dies hätte überdies die gemeindliche Entsorgungsplanung zu einem wesentlichen Teil der Entscheidung eines privaten Dritten überantwortet.

cc) Nach den vorstehenden Ausführungen ist für die revisionsrechtliche Behandlung davon auszugehen, daß die gemachte Zusage nicht davon abhängen sollte, wie lange der beantragte Vorbescheid in Geltung bleiben würde, sondern die Beseitigung der Abwässer im Zeitpunkt der Fertigstellung des Feriendorfes gewährleisten sollte. Andererseits ging der Wille der Gemeinde wohl dahin, sich

nicht für eine unangemessen lange Zeit zu binden und etwa mit Rücksicht auf die Erklärung vom 18. Dezember 1969 die Planung und Erschließung anderer Baugebiete, die die Kapazität der Kläranlage erschöpfen konnten, überhaupt zurückzustellen. Insoweit ist jedoch zu beachten, daß die Gemeinde Zenting ab 1. Januar 1972 selbst in die Bindungswirkung der Bodenverkehrsgenehmigung einbezogen war, weil sie die Planungshoheit über das Gebiet der früheren Gemeinde Ranfels erlangt hatte (§ 21 Abs. 1 iVm § 20 BBauG). Die berechtigten Belange der Gemeinde Zenting im Bereich der Bauleitplanung werden daher nicht verletzt, wenn sie jedenfalls für den Zeitraum von drei Jahren seit Erteilung der Bodenverkehrsgenehmigung als nicht berechtigt angesehen wird, ihre Anschlußzusage aus Gründen geänderter Bauleitplanung zurückzunehmen.

Dabei kann es entgegen der Auffassung des Berufungsgerichts nicht entscheidend ins Gewicht fallen, daß der Bauvorbescheid nur die Bebauung der Parzellen Fl. Nr. 624 und 624/2 der Gemeinde Ranfels betraf. Denn die Anschlußzusage der Gemeinde Zenting bezog sich zweifelsfrei auf die Beseitigung der Abwässer des gesamten Feriendorfes. Soweit das endgültige Projekt die Errichtung von 25 Ferienhäusern statt ursprünglich 20 vorsah und zusätzlich den Bau eines Gemeinschaftshauses, nimmt das Berufungsgericht eine "erhebliche Vermehrung des Abwasseranfalls" an. Die daraus gezogene Folgerung, die Aufnahme dieses Abwassers habe die Gemeinde Zenting nicht zugesagt, kann indessen nicht gebilligt werden. Dies wäre - eine Überlastung der Kläranlage vorausgesetzt - kein stichhaltiger Grund gewesen, die Einhaltung auch der gegebenen Zusage zu verweigern. Vielmehr

hätte in diesem Fall der Eigentümerin Gelegenheit gegeben werden müssen, ihren Antrag der früheren Planung anzupassen. Erst recht mußte dies von der Gemeinde erwartet werden, wenn, wie die Revision geltend macht, der gestellte Antrag dem Entwurf des Bebauungsplans "Blumau" der Gemeinde entsprochen hätte.

3. Die Bindungswirkung der Bodenverkehrsgenehmigung in planungsrechtlicher Hinsicht (§ 21 Abs. 1 BBauG) beschränkt sich allerdings auf die Parzellen Fl. Nr. 624 und 624/2 der (früheren) Gemeinde Ranfels. Nur in diesem Umfang kommt daher ein Ausgleich des Vertrauensschadens in Betracht.

4. Die Eigentümerin hat unter Beweisantritt behauptet, der Anschlußzusage sei nur wegen der geänderten Auffassung der Gemeinde Zenting über den Fortgang der Bauleitplanung die Grundlage entzogen worden. Das Berufungsgericht hat dies - von seinem Rechtsstandpunkt aus folgerichtig - nicht geprüft.

Die Eigentümerin weist in diesem Zusammenhang u.a. darauf hin, daß der Gemeinderat Zenting in seiner öffentlichen Sitzung vom 3. September 1973 zum fraglichen Vorhaben u.a. ausgeführt hat: "Die Abwasserbeseitigungsanlage in Zenting reicht nach Ansicht der Fachleute nur knapp für die Ortschaft Zenting und das Baugebiet Ebenfeld bis zur endgültigen Bebauung aus. Würde das geplante Feriendorf noch angeschlossen, wäre die endgültige Bebauung des Baugebiets Ebenfeld nicht nur in Frage gestellt, sondern unmöglich. Dem Gemeinderat geht es daher in erster Linie (darum), eine geordnete Bebauung im Baugebiet (...) Ansiedlung von Arbeitskräften für die

Firmen Bekleidungswerk L. und Fensterfabrik R. zu sichern (und) zu ermöglichen." So lautete (verkürzt) auch die Begründung des Bescheids des Landratsamts vom 27. September 1973.

Bei Zugrundelegung dieses Sachverhalts spricht alles für die Annahme, daß allein die dem Neubaugebiet "Ebenfeld" gegebene städtebauliche Priorität die Einlösung der Abwasserbeseitigungszusage für das Feriendorfgebiet "Blumau" unmöglich gemacht hat. In diesem Fall könnte ein Entschädigungsanspruch in entsprechender Anwendung von § 21 Abs. 2 Satz 2 BBauG 1960 nicht verneint werden.

5. Zur Nachholung der hiernach erforderlichen tatrichterlichen Feststellungen ist die Sache unter Aufhebung des Berufungsurteils an das Berufungsgericht zurückzuverweisen.

Nußgens

Krohn

Tidow

Kröner

Boujong