

Nachschlagewerk: ja

BGHZ : ja

BundesbauG 1960 §§ 14, 18; GG Art. 14 Ba, Cc, Ce

- a) Veränderungssperren, die rechtmäßig verhängt und aufrechterhalten werden, sind grundsätzlich vier Jahre lang entschädigungslos zu dulden. Das gilt auch dann, wenn die Sperre keine örtliche Teilplanung sichert (Fortführung von BGHZ 30, 338 "Freiburger Bausperre").
- b) Zur Frage der Entschädigungspflicht, wenn rechtswidrige und rechtmäßige Bau- und Veränderungssperren zeitlich aufeinanderfolgen.

BGH, Urt. v. 14. Dezember 1978 - III ZR 77/76 - OLG Hamm
 LG Hagen

BUNDESGERICHTSHOF

IM NAMEN DES VOLKES

III ZR 77/76

URTEIL

Verkündet am

14. Dezember 1978
Schorm,
Justizamtsinspektor
als Urkundsbeamter
der Geschäftsstelle

in dem Rechtsstreit

1. der Frau Helge E[REDACTED]-Ma[REDACTED],
[REDACTED] Boulevard du Mo[REDACTED] P[REDACTED] a. S.,
2. der Freifrau Sigrid G[REDACTED] von Ra[REDACTED]-Br[REDACTED],
Wi[REDACTED]-Sch[REDACTED],

Klägerinnen und Revisionsklägerinnen,

- Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt Prof. Dr. [REDACTED] -

g e g e n

die Stadt I[REDACTED],
vertreten durch den Oberstadtdirektor,

Beklagte und Revisionsbeklagte,

- Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt Dr. [REDACTED] -

- 2 -

Der III. Zivilsenat des Bundesgerichtshofs
hat auf die mündliche Verhandlung vom 1. Juni 1978
durch den Vorsitzenden Richter Prof. Dr. Nüßgens
und die Richter Dr. Krohn, Dr. Tidow, Lohmann und
Boujong

für Recht erkannt:

Auf die Rechtsmittel der Klägerinnen
werden das Urteil des 11. Zivilsenats
des Oberlandesgerichts Hamm vom 12. März
1976 aufgehoben und das Urteil der 2. Zi-
vilkammer des Landgerichts Hagen vom
18. Juni 1975 abgeändert, soweit die Klage
abgewiesen worden ist.

Es wird festgestellt, daß die Beklagte ver-
pflichtet ist, die Klägerinnen als Inhaber
der Firma M [REDACTED] Cementsteinindustrie
C. S [REDACTED] & Co. KG dafür zu entschädigen,
daß sie die Bebauung des Grundstücks I [REDACTED]-
[REDACTED], L [REDACTED]straße [REDACTED] - [REDACTED], in der Zeit vom
1. Januar bis 4. August 1970 und vom
6. August 1971 bis 5. August 1973 verhin-
dert hat.

Der weitergehende Feststellungsantrag wird
abgewiesen, soweit über ihn nicht durch
Anerkenntnisurteil entschieden worden ist.

Im übrigen werden die Rechtsmittel zurück-
gewiesen.



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



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)

Die Kosten des Rechtsstreits werden
gegenseinander aufgehoben.

Von Rechts wegen

Tatbestand

Die Klägerinnen sind Miteigentümer zu je 1/2 des Grundstücks I [REDACTED], L [REDACTED]straße [REDACTED] - [REDACTED]. Sie haben das Grundstück von der Firma M [REDACTED] Cementsteinindustrie C. S [REDACTED] & Co. KG in Le [REDACTED] (im folgenden: KG), deren Gesellschafter sie sind, erworben und es der KG zur Nutzung überlassen. Von den auf dem Grundstück stehenden Gebäuden - mehrere Hallen und Garagen sowie ein Wohn- und Bürogebäude - wurde ein Teil mit einer Grundfläche von 835 qm am 24. Oktober 1967 durch einen Brand zerstört.

Die KG faßte den Plan, auf dem Grundstück anstelle der zerstörten Gebäude zwei große Hallen mit einer Grundfläche von zusammen 1.175 qm zu errichten. Mit Schreiben vom 24. Juli 1968 teilte sie der beklagten Stadt mit, sie beabsichtige den Wiederaufbau der durch Brand zerstörten Gebäude, und bat um Auskunft, ob "diesbezüglich besondere Auflagen" zu erwarten seien. Für das Gebiet, in dem das Grundstück liegt, hatte der Rat der Beklagten am 25. Juni 1964 die Aufstellung eines Bebauungsplans beschlossen, der einen früheren (übergeleiteten) Bebauungsplan ersetzen sollte. Das Bauordnungsamt der Beklagten erwiderte daher mit Schreiben vom 30. Juli 1968, zu der Anfrage vom 24. Juli 1968 könne zur Zeit nicht Stellung genom-

men werden, da für das Gebiet ein Bebauungsplan aufgestellt werde und der Stand der Planungsarbeiten eine endgültige Stellungnahme noch nicht zulasse; es werde gebeten, in etwa einem halben Jahr auf die Anfrage zurückzukommen. Die KG entgegnete mit Schreiben vom 14. August 1968:

"Unter Bezugnahme auf Ihre Mitteilung vom 30. Juli 1968 teilen wir Ihnen mit, daß wir aufgrund der am 6. November 1967 stattgefundenen Besprechung in Anwesenheit Ihres sehr geehrten Herrn Baurat B[REDACTED] und den Herren seines Amtes die Vorbereitungen für den Wiederaufbau soweit vorangetrieben haben, daß wir den von Ihnen gewünschten Aufschub von 6 Monaten zur Beantwortung unserer Anfrage nicht akzeptieren können.

...

Wir bitten Sie daher um eine Überprüfung Ihrer Stellungnahme ..."

Hierauf schrieb ihr das Bauordnungsamt unter dem 19. September 1968:

"Gegen eine Bebauung des obigen Grundstücks im Rahmen des in der Aufstellung begriffenen Bebauungsplanes Nr. 25 bestehen keine Bedenken. Der Plan liegt z. Z. im Stadtbauamt ... aus. Anregungen und Bedenken können beim Planungsamt der Stadt I[REDACTED] vorgebracht werden.

Bei einem Baugesuch, welches dem Bebauungsplanentwurf Nr. 25 widerspricht, ist mit einer Zurückstellung bis zu 12 Monaten gemäß § 15 BBauG v. 23. Juni 1960 zu rechnen.

Ich hoffe, daß Sie im Rahmen des Bebauungsplanes Ihre Planungen durchführen können und Ihr Ziel erreichen."

In Ausführung seines Beschlusses vom 25. Juni 1964 stellte der Rat der Beklagten durch Beschluß vom 19. Dezember 1968 den Bebauungsplan Nr. 25 auf, der am 25. Mai 1969 durch den Regierungspräsidenten genehmigt wurde. Der Bebauungsplan wurde jedoch nicht bekanntgemacht.

Am 8. Mai 1969 beantragte die KG die Bauerlaubnis für zwei auf dem Grundstück zu errichtende Hallen. Das Bauvorhaben stand sowohl mit dem damals gültigen Bebauungsplan wie mit dem Bebauungsplan Nr. 25 in Einklang.

In einer Sitzung am 10. Juli 1969 beriet der Bauausschuß der Beklagten über die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse auf verschiedenen Straßen in der Nähe des Grundstücks der Klägerinnen. Dabei wurde anstelle der bisherigen Planung, die eine Eisenbahnunterführung vorsah, eine Überbrückung der Eisenbahngleise ins Auge gefaßt. Bei dieser Lösung sollte die die Eisenbahngleise überquerende Straße ("Do [REDACTED] Straße") durch Abfahrtsrampen mit einer anderen Straße ("alte B [REDACTED]") verbunden werden. Der Bauausschuß erklärte sich damit einverstanden, daß die Ausarbeitung eines entsprechenden Plans in Auftrag gegeben wurde. Für den Bau der Abfahrtsrampen mußte ein Teil des Grundstücks der Klägerinnen in Anspruch genommen werden. Der Bauausschuß faßte daher in der Sitzung vom 10. Juli 1969 auf Antrag der Verwaltung den Beschluß, das Baugesuch der KG gemäß § 15 BBauG um ein Jahr zurückzustellen.

Daraufhin beschied das Bauordnungsamt die KG durch folgendes Schreiben vom 31. Juli 1969, das der KG am 5. August 1969 zugestellt wurde:

"Das Grundstück L[REDACTED]straße ■ - ■ liegt in einem Gebiet, für das die Aufstellung eines Bebauungsplanes beschlossen ist.

Die Gemeinde hat die Zurückstellung Ihres geplanten Vorhabens um 1 Jahr gemäß § 15 Bundesbaugesetz beantragt, da zu befürchten ist, daß die Durchführung der Planung durch die bauliche Anlage unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert werden würde.

Die eingereichten Unterlagen erhalten Sie zurück. Eine Ausfertigung habe ich für die Hausakten entnommen. Ich bitte Sie, zu gegebener Zeit auf die Angelegenheit zurückzukommen."

Den Widerspruch der Klägerinnen gegen den Bescheid vom 31. Juli 1969 wies der Regierungspräsident am 24. Juni 1970 zurück. Am 30. Juli 1970 reichten die Klägerinnen beim Verwaltungsgericht Arnsberg Klage ein mit dem Antrag, die Beklagte zur Erteilung der Bauerlaubnis zu verurteilen. Sie machten in erster Linie geltend, die Beklagte habe es bis dahin versäumt, über das Baugesuch vom 8. Mai 1969 zu entscheiden. Daneben führten sie aus, die Voraussetzungen für eine Aussetzung der Entscheidung über das Baugesuch nach § 15 BBauG hätten nicht vorgelegen.

Zuvor hatte der Rat der Beklagten am 18. Juni 1970 beschlossen, den Bebauungsplan Nr. 25 zu ändern, und hatte durch Satzung eine Veränderungssperre für das Gebiet angeordnet, in dem das Grundstück der Klägerin-

nen liegt. Nachdem der Regierungspräsident am 28. Juli 1970 dazu die Genehmigung erteilt hatte, wurde die Veränderungssperre am 30. Juli 1970 öffentlich bekanntgemacht.

Im Hinblick auf diese Veränderungssperre lehnte die Beklagte mit Bescheid vom 30. Juli 1970, der den Klägerinnen am 5. August 1970 zuging, das Baugesuch ab. Die Klägerinnen erklärten daraufhin den Rechtsstreit vor dem Verwaltungsgericht für in der Hauptsache erledigt.

Die Klägerinnen, die sich die Ansprüche der KG zu je 1/2 haben abtreten lassen, vertreten die Auffassung, die Beamten der Beklagten hätten eine der KG gegenüber bestehende Amtspflicht verletzt, als sie die Entscheidung über das Baugesuch vom 8. Mai 1969 durch den Bescheid vom 31. Juli 1969 zurückstellten. Die Beklagte habe der KG mit dem Schreiben vom 19. September 1968 eine Bebauungsgenehmigung erteilt, an die sie gebunden gewesen sei; zumindest enthalte das Schreiben eine Zusage. Im übrigen hätten die Voraussetzungen einer Zurückstellung nach § 15 BBauG nicht vorgelegen. Eine Veränderungssperre habe sich auf das Bauvorhaben der KG nicht auswirken können, weil es sich um eine Fortführung der bisher ausgeübten Nutzung im Sinne des § 14 Abs. 3 BBauG gehandelt habe. Durch die rechtswidrige Zurückstellung der Entscheidung sei zugleich in das Vermögen der KG und in ihr eigenes Vermögen enteignungsgleich eingegriffen worden. Falls die Zurückstellung jedoch zulässig gewesen sei, stelle sie eine - entschädigungspflichtige - Enteignung dar, weil ihr "überörtliche Gesichtspunkte" zugrunde gelegen hätten und nur sie

und die KG von einer Veränderungssperre betroffen worden wären.

Die Klägerinnen haben im ersten Rechtszug zuletzt beantragt,

1. festzustellen, daß die Beklagte verpflichtet sei, den Schaden zu ersetzen, der ihnen durch die Zurückstellung des Baugesuchs der KG vom 8. Mai 1969 entstanden sei und noch entstehe;
2. hilfsweise, an sie als Inhaber der KG wegen der Verhinderung der Grundstücksbebauung seit dem 1. Januar 1970 (hilfsweise seit einem späteren Zeitpunkt) eine Entschädigung zu leisten;
3. äußerst hilfsweise, an sie zu je 1/2 47.162,90 DM und 132.775,90 DM nebst gestaffelten Zinsen zu zahlen.

Die Beklagte, die zunächst die Abweisung des anfangs allein gestellten bezifferten Zahlungsantrages beantragt hatte, hat später anerkannt, den Klägerinnen als Inhabern der KG wegen der Verhinderung der Grundstücksbebauung seit dem 6. August 1973 eine Entschädigung zu schulden; im übrigen hat sie ihren Abweisungsantrag aufrecht erhalten. Sie hat das Verhalten ihrer Bediensteten als rechtmäßig bezeichnet und im übrigen die Einrede der Verjährung erhoben.

Das Landgericht hat festgestellt, daß die Beklagte ihrem Anerkenntnis gemäß verpflichtet sei, und hat die Klage im übrigen abgewiesen.

Mit ihrer Berufung haben die Klägerinnen ihren Hauptantrag und den ersten Hilfsantrag weiterverfolgt. Sie haben ihr früheres Vorbringen wiederholt und zusätzlich geltend gemacht: Die Beamten der Beklagten hätten ihre Pflichten auch dadurch verletzt, daß sie das Baugesuch nicht alsbald nach Eingang beschlossen, auf den Widerspruch keine Abhilfe geschaffen und auch nach Ablauf der Veränderungssperre nicht über das Gesuch entschieden hätten.

Das Oberlandesgericht hat die angefochtene Entscheidung lediglich im Kostenpunkt geändert, in der Sache selbst aber die Berufung zurückgewiesen. Mit ihrer Revision verfolgen die Klägerinnen ihre im Berufungsrechtszug gestellten Anträge weiter.

Entscheidungsgründe

Das Berufungsgericht hat die Feststellungsklage für zulässig gehalten und dazu ausgeführt: Das nach § 256 ZPO erforderliche rechtliche Interesse an der begehrten Feststellung sei gegeben, weil die Parteien eine außergerichtliche Einigung über die Höhe der Entschädigung herbeiführen wollten, sobald ein entsprechender Anspruch der Klägerinnen dem Grunde nach feststehe.

Diese Ausführungen lassen einen Rechtsfehler nicht erkennen. Zwar schließt die Möglichkeit, eine Leistungsklage zu erheben, das rechtliche Interesse an alsbaldiger Feststellung (§ 256 Abs. 1 ZPO) im allgemeinen aus. Ausnahmen werden jedoch u.a. anerkannt, wenn bei Ansprüchen gegen den Fiskus erwartet werden kann, daß der Beklagte den gerichtlich festgestellten Anspruch ohne Leistungsurteil befriedigen wird (BGHZ 28, 123, 126 m.w.Nachw.). Ein solcher Fall liegt hier nach den Feststellungen des Berufungsgerichts vor.

A. Amtshaftungsanspruch (Hauptantrag):

Das Berufungsgericht hat einen Schadensersatzanspruch der Klägerinnen nach § 839 BGB, Art. 34 GG verneint, weil die Bediensteten der Beklagten gegenüber der KG und den Klägerinnen uneingeschränkt nach geltendem Recht vorgegangen seien, also nicht rechtswidrig gehandelt hätten.

Es kann hier auf sich beruhen, ob diese Auffassung zutrifft. Denn nachdem das Berufungsgericht - ein mit Berufsrichtern besetztes Kollegialgericht - das Verhalten der Bediensteten der Beklagten (ebenso wie vor ihm schon das Landgericht) mit eingehender Begründung als rechtmäßig angesehen hat, kann den Bediensteten aus ihrem Verhalten jedenfalls kein Schuldvorwurf gemacht werden (Senatsurteile BGHZ 27, 338, 343 f; vom 21. Dezember 1961 - III ZR 174/60 = LM § 839 (B) BGB Nr. 20 m.w.Nachw.; BGB-RGRK 11. Aufl. § 839 Anm. 48). Einer der Ausnahmefälle von dieser Regel, die in der

Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs anerkannt werden, liegt nicht vor. Weder handelt es sich um einfache, leicht zu beantwortende Rechtsfragen, noch kann davon gesprochen werden, die Vordergerichte hätten die Rechtslage trotz klarer und eindeutiger gesetzlicher Vorschriften verkannt (BGHZ 27 aaO). Ferner hängt die Entscheidung nicht von der Beantwortung spezieller Rechtsfragen ab, die dem Gericht weniger vertraut sein können als den mit der Sache befaßt gewesenen Beamten der Beklagten. Schließlich hat das Berufungsgericht seiner Entscheidung weder einen anderen Sachverhalt zugrunde gelegt als den, vor den die Beamten gestellt waren, noch hat es rechtliche Gesichtspunkte übersehen, unter denen der Sachverhalt zu würdigen war (vgl. zu allem BGB-RGRK aaO mit den dortigen Rechtsprechungs-Hinweisen).

Da der Amtshaftungsanspruch ein Verschulden der Bediensteten voraussetzt, hat das Berufungsgericht den Hauptantrag der Klage daher zumindest im Ergebnis zu Recht für unbegründet erachtet.

B. Anspruch auf Enteignungsentschädigung (Hilfsantrag):

I. Wie dem Tatbestand des angefochtenen Urteils als unstreitig zu entnehmen ist, hat die Beklagte bis zum Schluß der mündlichen Verhandlung im Berufungsrechtszug einen Bebauungsplan, der die Überbrückung der Eisenbahngleise und den Bau von Abfahrtsrampen auf dem Grundstück der Klägerinnen vorsieht, nicht aufgestellt. Für den Revisionsrechtszug ist daher da-

von auszugehen, daß bisher offen ist, ob ein derartiger Bebauungsplan erlassen und das Grundstück ganz oder teilweise als öffentliche Verkehrsfläche in Anspruch genommen wird. Bei dieser Sachlage kann das Grundstück nicht als endgültig unbebaubar angesehen werden, sondern kommt allein ein vorübergehendes Bauverbot in Betracht (vgl. Senatsurteil vom 3. Juli 1972 - III ZR 134/71 = WM 1972, 1160, 1161 unter II 1 der Entscheidungsgründe, insoweit in LM § 14 BBauG Nr. 4 und NJW 1972, 1713 nicht abgedruckt; vgl. auch Senatsurteil vom 10. Juli 1975 - III ZR 161/72 = WM 1975, 1004 = LM Art. 14 C e GG Nr. 49 = NJW 1975, 1783; Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG 3. Aufl. § 18 Rdn. 37 c; der Fall liegt in diesem Punkt anders als im Senatsurteil vom 20. März 1975 - III ZR 16/72 = WM 1975, 696, wo ein Bebauungsplan erlassen war). Die Klägerinnen können daher eine Entschädigung nicht unter dem rechtlichen Gesichtspunkt beanspruchen, die anfängliche Zurückstellung und die spätere Ablehnung des Baugesuchs der KG seien Vorwirkungen einer späteren Enteignung des Grundstücks und verpflichteten die Beklagte aus diesem Grunde zur Zahlung einer Entschädigung (Senatsurteil vom 3. Juli 1972 aaO).

II. Die Klägerinnen können den jetzt noch im Streit befindlichen Entschädigungsanspruch auch nicht mit Erfolg auf § 18 BBauG stützen, der (in der hier maßgebenden alten Fassung) bestimmt, daß die Gemeinde eine angemessene Entschädigung in Geld zu leisten hat, wenn eine Veränderungssperre länger als vier Jahre über den Zeitpunkt ihres Beginns oder - was hier seit dem 6. August 1973 der Fall war - der ersten

Zurückstellung eines Baugesuchs nach § 15 BBauG (5. August 1969) andauert. Die Beklagte hat aufgrund dieser Vorschrift ihre Entschädigungspflicht für die Zeit seit dem 6. August 1973 anerkannt. Für einen früheren, in die Zeit vor Ablauf der Vierjahresfrist fallenden Zeitraum gewährt § 18 BBauG den Klägerinnen keinen Entschädigungsanspruch.

III. Damit ist ein Entschädigungsanspruch der Klägerinnen jedoch nicht ausgeschlossen. Denn wie der erkennende Senat bereits entschieden hat, kommt ein auf Art. 14 GG fußender Anspruch wegen enteignungsgleichen Eingriffs in Betracht, wenn in das Eigentum durch eine Veränderungssperre eingegriffen wird, der die in § 14 BBauG bestimmten Voraussetzungen fehlen und die darum an einem rechtlichen Mangel leidet (Senatsurteil BGHZ 58, 124, 127 ff). Außerdem ist, wie der erkennende Senat ebenfalls ausgesprochen hat, neben einer (rechtmäßigen) Veränderungssperre im Sinne der §§ 14 ff BBauG Raum für eine "rein faktische" Bau- oder Veränderungssperre verblieben, durch die die Behörde eine nach allgemeinem Baurecht an sich zulässige Bebauung tatsächlich verhindert und damit einen nach Art. 14 GG zur Entschädigung verpflichtenden Enteignungstatbestand schafft (Senatsurteile BGHZ 58, 124, 129 f; vom 28. Februar 1966 - III ZR 153/64 = LM § 14 BBauG Nr. 1 = NJW 1966, 884 = BGH Warn 1966 Nr. 39; vom 3. Juli 1972 aaO).

1. Eine Überprüfung des hier zu beurteilenden Sachverhalts anhand der besonderen Merkmale der rechtmäßigen und der rechtswidrigen Bau- oder Veränderungs-

sperre ergibt, daß das Grundstück der Klägerinnen vor dem 6. August 1973, zeitlich aufeinanderfolgend, jeder dieser verschiedenen Arten hoheitlichen Eingriffs unterworfen war. Im Hinblick auf die zeitliche Begrenzung des Hilfsantrages ist dabei allein auf die Zeit seit dem 1. Januar 1970 abzustellen.

a) Auszugehen ist von der am 18. Juni 1970 verhängten Veränderungssperre, auf der die Ablehnung des Baugesuchs der KG mit dem am 5. August 1970 zugestellten Bescheid vom 30. Juli 1970 fußte. Diese Veränderungssperre genügte den Anforderungen des § 14 BBauG. Sie wurde vom Rat der Beklagten am 14. Juni 1970 beschlossen, nachdem dieser zuvor den Beschluß gefaßt hatte, einen Bebauungsplan für das fragliche Gebiet aufzustellen. Es kann davon ausgegangen werden, daß die Veränderungssperre, die ihren Inhalt wörtlich dem § 14 Abs. 1 Nr. 1 - 3 BBauG entnahm, zur Sicherung der Planung für den künftigen Planbereich erforderlich war, wie § 14 Abs. 1 BBauG dies verlangt. Schließlich wurde die Veränderungssperre in dem durch § 16 BBauG vorgeschriebenen Verfahren erlassen. Sie wurde von dem für den Erlaß von Satzungen ausschließlich zuständigen (§ 28 Abs. 1 Buchst. g der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung vom 11. August 1969 - GVBl S. 656 - GO.NW) Rat der Beklagten beschlossen, durch den Regierungspräsidenten als Aufsichtsbehörde genehmigt und ortsüblich bekanntgemacht.

Die damit rechtsverbindliche Veränderungssperre bot die rechtliche Handhabe, das Baugesuch der KG abzulehnen. Wie das Berufungsgericht im Ergebnis zutref-

fend ausgeführt hat, können die Klägerinnen sich nicht mit Erfolg auf die Ausnahmegvorschrift des § 14 Abs. 3 BBauG berufen, wonach Vorhaben, die vor dem Inkrafttreten der Veränderungssperre baurechtlich genehmigt worden sind, Unterhaltungsarbeiten und die Fortführung einer bisher ausgeübten Nutzung von der Veränderungssperre nicht berührt werden.

"Baurechtlich genehmigt" im Sinne dieser Vorschrift sind nur Vorhaben, für die eine förmliche Baugenehmigung nach Maßgabe der landesrechtlichen Vorschriften erteilt worden ist (so mit Recht Ernst/Zinkahn/Bielenberg § 14 Rdn. 60 unter Hinweis auf die Entstehungsgeschichte des Gesetzes; Schrödter BBauG 3. Aufl. § 14 Rdn. 5; zweifelnd Schütz/Frohberg BBauG 3. Aufl. § 14 Anm. 6). Eine Bauzusage durch Vorbescheid, etwa die sogenannte Bebauungsgenehmigung, genügt nicht (BVerwG BBauBl. 1966, 321, 322). Eine förmliche Baugenehmigung hat die KG unstreitig nicht erhalten. Auf die vom Berufungsgericht verneinte und von der Revision zur Nachprüfung gestellte Frage, ob das Schreiben des Bauordnungsamtes vom 19. September 1968 eine Bebauungsgenehmigung enthielt, kommt es nicht an. Die weitere Frage, ob die rechtswidrige Ablehnung eines Baugesuchs ebenso zu behandeln ist wie die baurechtliche Genehmigung eines Vorhabens (dagegen BVerwG NJW 1968, 2350 f; Ernst/Zinkahn/Bielenberg § 14 Rdn. 64 m.w.Nachw.; Schrödter § 14 Rdn. 5; Gelzer Bauplanungsrecht 2. Aufl. Rdn. 970; a.M. Schütz/Frohberg § 14 Anm. 6), stellt sich im vorliegenden Fall nicht, da das Baugesuch der KG vor Erlaß der Veränderungssperre nicht abgelehnt, sondern lediglich die Entscheidung darüber nach § 15 BBauG

ausgesetzt worden ist. Wenn diese Aussetzung auch rechtswidrig war (s. dazu unten zu d), konnte das der KG doch jedenfalls nicht die Rechtsposition verleihen, die ihr eine vor Erlaß der Veränderungssperre erteilte baurechtliche Genehmigung nach § 14 Abs. 3 BBauG verschafft hätte.

Eine rechtsverbindliche Zusage auf Erteilung einer Baugenehmigung, die die Revision in dem Schreiben des Bauordnungsamtes vom 19. September 1968 gleichfalls erblicken möchte, hat das Berufungsgericht mit der zutreffenden Erwägung verneint, daß eine solche Zusage allenfalls unter dem Vorbehalt gleichbleibender rechtlicher und tatsächlicher Verhältnisse erteilt worden sein kann (vgl. dazu BVerwG aaO). Gegenüber einer Planungsänderung, wie sie durch den Beschluß des Rates der Beklagten vom 18. Juni 1970 eingetreten ist, konnte und sollte sich eine vom Bauordnungsamt etwa erteilte Zusage keinesfalls durchsetzen.

Bei dem Bauvorhaben der KG handelt es sich nicht um "Unterhaltungsarbeiten". Nach ganz herrschender Meinung rechnet dazu regelmäßig nicht der Wiederaufbau eines zerstörten Gebäudes (Ernst/Zinkahn/Bielenberg § 14 Rdn. 69; Schrödter § 14 Rdn. 5). Im vorliegenden Fall wollte die KG indessen nicht einmal die abgebrannten Baulichkeiten wieder errichten, sondern anstelle des früher vorhandenen Büro- und Wohnhauses Hallen mit erheblich größerer Grundfläche bauen.

Entgegen der Ansicht der Revision sollte die Errichtung der Hallen auch nicht der Fortführung einer bisher ausgeübten Nutzung dienen. Zutreffend hat das

Berufungsgericht insoweit darauf hingewiesen, daß die KG erheblich größere und - wie hinzuzufügen ist - zumindest teilweise anderen Zwecken dienende Gebäude errichten wollte. Darüber hinaus verlangt § 14 Abs. 3 BBauG nach der herrschenden, auch im Senatsurteil vom 10. Juli 1969 (III ZR 203/66 = BGHWarn 1969 Nr. 230) zum Ausdruck gekommenen Auffassung, daß auf dem betroffenen Grundstück eine solche Nutzung stattfand. Hier waren die Baulichkeiten aber bereits vor Erlaß der Veränderungssperre zerstört worden (vgl. zu einem solchen Fall Ernst/Zinkahn/Bielenberg § 14 Rdn. 69; Schrödter § 14 Rdn. 5).

Schließlich gibt der Sachverhalt keinen Anlaß zu der Annahme, die Baugenehmigungsbehörde hätte eine Ausnahme von der Veränderungssperre zulassen müssen. Dies hätte nach § 14 Abs. 2 BBauG vorausgesetzt, daß dem Vorhaben überwiegende öffentliche Belange nicht entgegenstanden. Die Klägerinnen machen aber selbst nicht geltend, die Planung, die Do[REDACTED] Straße auf einer Brücke über die Eisenbahngleise zu führen und durch Abfahrtsrampen mit der H[REDACTED] Straße ("alte B[REDACTED]") zu verbinden, mit der das Vorhaben der Klägerinnen unstreitig nicht vereinbar war, habe nicht die öffentlichen Belange für sich gehabt.

b) In seinem Urteil BGHZ 30, 338 ("Freiburger Bausperre"), das vor dem Inkrafttreten des Bundesbaugesetzes ergangen ist, hat der erkennende Senat die Frage, ob eine vorläufige Bausperre enteignend wirkt oder als bloße Eigentumsbegrenzung (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG) entschädigungslos hinzunehmen ist, je nach

der "Situationsgebundenheit" des betroffenen Grundstücks unterschiedlich beantwortet und ausgeführt, diese ergebe sich aus dem Zusammenhang des Grundstücks mit seiner unmittelbaren Umgebung. Die Grenze dieser "konkreten Örtlichkeit" sei unter dem Gesichtspunkt zu ermitteln, was an benachbarten Grundstücken zu einer untersten Einheit zusammengefaßt werden müsse, damit eine sinnvolle, vernünftige, den modernen Regeln des Bauwesens genügende Bebauung dieser Einheit einschließlich ihrer verkehrsmäßigen Erschließung möglich werde. Die zur Ausarbeitung und Festsetzung der für diese konkrete Örtlichkeit angemessenen allgemeinen Bauordnung erforderliche Zeit könne durch eine Bausperre gesichert werden, die dann zu den Schranken des Eigentums gehöre, die dem Grundstück nach seiner Lage hinsichtlich seiner Nutzbarkeit durch Bebauung anhafte (aaO S. 346). Eine Bausperre sei entschädigungslos hinzunehmen, soweit sie zeitlich gerechtfertigt sei unter dem Gesichtspunkt der Aufschließung des Geländes, das örtlich zusammengefaßt werden müsse, damit seine Bebauung sinnvoll geplant werden könne. Jenseits dieser zeitlichen Grenze fordere die Bausperre von dem Grundstückseigentümer ein Sonderopfer und nehme den Charakter eines enteignenden Eingriffs an (aaO S. 347).

Diese Abgrenzung zwischen entschädigungslos hinzunehmenden und entschädigungspflichtigen Veränderungssperren hat in der Rechtsprechung (vgl. BVerwGE 4, 120, 122 f; 51, 121, 131 f) und im Schrifttum (vgl. die Nachweise bei Breuer, Die Bodennutzung im Konflikt zwischen Städtebau und Eigentumsgarantie, 1976, S. 226 Fn 15) Kritik erfahren. Der erkennende Senat hält nach

erneuter Prüfung der Problematik nicht mehr in vollem Umfange an den in seiner bisherigen Rechtsprechung, insbesondere in BGHZ 30, 338 ff entwickelten Unterscheidungskriterien, die auch die Entschädigungsvorschrift des § 18 BBauG nicht verwendet, fest. Er hat allerdings auch schon in jener Entscheidung (S. 349) zum Ausdruck gebracht, daß der Begriff der örtlichen Planung nicht zu eng aufgefaßt werden dürfe; so könne auch ein Objekt gesamtstädtischer oder überörtlicher Planung zugleich der Erschließung des von der Baupersperre betroffenen Geländes und damit der lokalen Teilplanung dienen. Der Senat hat ferner in BGHZ 58, 124, 131 darauf hingewiesen, daß eine Veränderungssperre sich auch dann noch im Rahmen der Sozialbindung halten könne, wenn sie die Planung einer Bundesstraße, die im Ortsbereich mehrere Stadtteile miteinander verbinden solle, oder die Planung eines ganzen Stadtteils zu sichern bestimmt sei.

Auch eine so verstandene Unterscheidung zwischen örtlicher Teilplanung und gesamtstädtischer oder überörtlicher Planung eignet sich jedoch heute, insbesondere im Blick auf § 18 BBauG nicht mehr, um entschädigungslos zu duldende und entschädigungspflichtige Veränderungssperren voneinander abzugrenzen. Die moderne städtebauliche Planung hat nicht nur örtlichen Bezug. Zahlreiche Anlagen, die im Bebauungsplan festzulegen sind, wie z.B. Ver- und Entsorgungseinrichtungen und Verkehrsanlagen, betreffen nicht nur ein beplantes Teilgebiet, sondern haben Bedeutung für die gesamte Gemeinde (Breuer aaO S. 226; s. ferner Ernst/Zinkahn/Bielenberg aaO § 18 Rdn. 9). Zudem hat sich die an den Zielen des § 1 Abs. 6 BBauG orientierte Bauleitplanung

den Zielen der (überörtlichen) Raumordnung und Landesplanung anzupassen. Für die neuzeitliche städtebauliche Planung ist typisch, daß sie in ihren Wirkungen über die "konkrete Örtlichkeit" im obigen Sinne hinausgreifen muß; sonst kann sie ihre Aufgabe, die vielfältigen, zum Teil widerstreitenden Interessen und die zu berücksichtigenden Planungselemente unter gerechter Abwägung zum Ausgleich zu bringen (vgl. Ernst/Hoppe, Das öffentliche Bau- und Bodenrecht, Raumplanungsrecht, 1978, Rdn. 242 m.w.Nachw.; Breuer aaO S. 227), nicht sachgerecht erfüllen.

Bei dieser Betrachtungsweise wird dem Grundstückseigentümer, der eine Veränderungssperre auf Zeit entschädigungslos dulden muß, ein die Grenzen der Sozialbindung des Eigentums (Art. 14 Abs. 2 GG) überschreitendes Sonderopfer grundsätzlich nicht zugemutet. Die lediglich eigentumsbeschränkende Natur einer Bausperre hängt, anders als der Senat noch in BGHZ 30, 338, 344 ff (vgl. auch BGHZ 58, 124, 131) angenommen hat, nicht entscheidend davon ab, daß die Sperre dazu dient, die Bebaubarkeit des dem betroffenen Eigentümer gehörenden Grundstücks herzustellen oder zu sichern. Wie schon das Bundesverwaltungsgericht (BVerwGE 51, 121, 131) ausgeführt hat, ist es kaum denkbar, daß sich ein Planungsverfahren zulässigerweise auf ein Grundstück erstrecken darf, ohne auf planerische Festsetzungen gerade auch für dieses Grundstück abzielen und ohne damit letztlich auch in der eigenen Interessenlage des Betroffenen begründet zu sein (vgl. auch Schlichter/Stich/Tittel BBauG 2. Aufl. § 18 Rdn. 1 S. 356). Zudem kann gerade eine durch "fremde Interessen" ausgelöste Planung

(z.B. mit dem Ziel, einen großflächigen Parkplatz anzulegen oder nach dem Grundsatz der Lastengleichheit eine Umlegung durchzuführen - vgl. Senatsurteil in BGHZ 67, 320 -) es im Interesse der davon betroffenen Grundstücke der näheren Umgebung geboten erscheinen lassen, auch dieses Gelände in den Planbereich einzubeziehen, um den Interessenkonflikt voll bewältigen zu können (BVerwGE aaO S. 131). In diesen Fällen liegt, worauf das Bundesverwaltungsgericht (aaO S. 131/132) mit Recht hingewiesen hat, im Ergebnis eine gemeinsame Interessenlage deshalb vor, weil aus objektiver Sicht ein allgemeines Interesse an einer angemessenen Lösung der Konfliktsituation besteht. Daher kann auch eine Veränderungssperre, die im Zuge einer sog. isolierten Straßenplanung durch Bebauungsplanung (vgl. BVerwGE 38, 152, 155) verhängt wird, noch in den Bereich der entschädigungslos hinzunehmenden Sozialbindung fallen, obwohl hier die Veranlassung der Planung durch "eigentümerfremde Interessen" klar zutage tritt. Eine Planung, die nicht mehr den allgemeinen Interessen im oben umschriebenen Sinne entspricht, wird auch nicht mehr nach § 1 BBauG zulässig sein (BVerwGE aaO S. 132).

Im vorliegenden Fall hat die Veränderungssperre, wenn man sie nach den dargelegten Grundsätzen beurteilt, keinen enteignenden Charakter. Sie diene der Verbesserung der Verkehrsverhältnisse auf verschiedenen Straßen in der Nähe des Geländes der Klägerin. Nach den auf tatsächlichem Gebiet liegenden Feststellungen des Berufungsgerichts war die Veränderungssperre sogar allein auf eine örtliche Planung zurückzuführen. Das wird

von der Revision zwar mit Verfahrensrügen angegriffen. Diese sind aber nicht geeignet, den Umstand in Zweifel zu ziehen, daß die Planung hier zumindest auch den Zweck verfolgte, für eine Erleichterung des Verkehrs im Ortsbereich zu sorgen, mag auch das Vorhaben, wie die Revision vorbringt, mit Landeszuschüssen finanziert worden sein und sich in die überörtliche Verkehrsplanung eingefügt haben.

§ 18 Abs. 1 BBauG sieht eine Entschädigung für Bausperren nur vor, wenn diese länger als vier Jahre - dieser Zeitraum ist hier nicht erreicht - dauern. Es stellt sich die Frage, ob die Regelung der §§ 14, 18 BBauG der verfassungsmäßigen Eigentumsgarantie in Art. 14 GG genügt. Das ist zu bejahen.

Das Bundesbaugesetz sieht in der Ausformung, die es dem Rechtsinstitut der Veränderungssperre in den §§ 14 ff gegeben hat, einen ausreichenden Schutz des Eigentums vor. Die in § 18 Abs. 1 BBauG bestimmte Frist, über die hinaus eine Veränderungssperre - unter Einrechnung der Zeit seit der ersten Zurückstellung eines Baugesuchs (§ 17 Abs. 1 Satz 2 BBauG) - auf keinen Fall entschädigungslos ausgedehnt werden darf, ist eine äußerste Frist. Sie schließt nicht aus, daß eine Sperre schon vorher rechtswidrig wird und daher einen entschädigungslos hinzunehmenden Eingriff nicht mehr darstellt. Das ergibt die Regelung in § 17 Abs. 1, 2 BBauG, durch die die Planungsbehörden zu einer zügigen Planung angehalten werden, wobei das Gewicht der Gründe, die eine Verlängerung der zunächst auf zwei Jahre bemessenen Sperre rechtfertigen können, stets

auch an den schutzwürdigen Interessen der betroffenen Grundstückseigentümer gemessen werden muß. Nach dem allgemeinen verfassungsrechtlichen Übermaßverbot sind Veränderungssperren nur so lange rechtmäßig, als sie für eine sachgerechte Planung erforderlich sind. Bei einer nicht unerheblichen Verzögerung der Planung aus sachwidrigen Gründen besteht ein Anspruch wegen (rechtswidrigen) enteignungsgleichen Eingriffs (vgl. Senatsurteil BGHZ 57, 359, 362; Breuer aaO S. 242). Fehlen die materiell-rechtlichen Voraussetzungen für eine Veränderungssperre von Anfang an oder fallen sie nachträglich weg, hebt die Gemeinde aber die Sperre nicht auf, so ist ebenfalls der Tatbestand des enteignungsgleichen Eingriffs erfüllt (BGHZ 58, 124; Schlichter/Stich/Tittel aaO § 18 Rdn. 2).

Ferner ist auf § 14 Abs. 2 BBauG hinzuweisen, wonach von der Veränderungssperre Ausnahmen zuzulassen sind, wenn nicht überwiegende öffentliche Belange entgegenstehen. Vor allem aber wird die vorhandene Rechtsposition des Eigentümers durch § 14 Abs. 3 BBauG geschützt, wonach nicht nur baurechtlich genehmigte Vorhaben und Unterhaltungsarbeiten, sondern die Fortführung jeder bisher ausgeübten Nutzung von der Sperre unberührt bleiben. Diese Regelung, die bauliche Maßnahmen auf dem betroffenen Grundstück nicht ausschließt, wenn diese zur Fortführung der bisherigen Nutzung erforderlich sind (vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg aaO § 14 Rdn.69), schützt das Eigentum in seinem vorhandenen Bestand, wobei ihre Anwendung im Einzelfall dieser ihrer Bedeutung Rechnung tragen muß.

Aus der hiernach verfassungsmäßigen Regelung der §§ 14 ff BBauG folgt, daß rechtmäßig verhängte und rechtens fortbestehende Veränderungssperren als zulässige Inhaltsbestimmung des Eigentums (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG) grundsätzlich vier Jahre lang entschädigungslos hinzunehmen sind.

Somit steht den Klägerinnen für die Dauer der rechtmäßigen Veränderungssperre (5. August 1970 bis 5. August 1971, vgl. unten zu c)) keine Enteignungsentschädigung zu.

Allerdings kann zu einer späteren Zeit die verbindliche Bauleitplanung zu einer Ausweisung des betreffenden Grundstücks als öffentliche Verkehrsfläche führen. Ob sich bei einem solchen Planungsverlauf die Veränderungssperre, rückwirkend betrachtet, als Teil eines einheitlichen Enteignungsprozesses (vorwirkendes Bauverbot, vgl. BGHZ 37, 269, Ernst/Zinkahn/Bielenberg aaO § 18 Rdn. 37 d) darstellt und alsdann bei der künftigen Entschädigungsbemessung zu berücksichtigen ist, bedarf heute noch keiner Entscheidung.

c) Die Veränderungssperre, auf deren Grundlage das Baugesuch der KG nach alledem rechtmäßig abgelehnt worden ist, ist jedoch am 5. August 1971 außer Kraft getreten, obwohl sie sich selbst eine Geltungsdauer von zwei Jahren beigelegt hatte. Das ergibt sich aus § 17 Abs. 1 Satz 1 und 2 BBauG, wonach auf die dort bestimmte Zweijahresfrist der Zeitraum anzurechnen ist, der seit der Zustellung der ersten Zurückstellung eines Baugesuchs nach § 15 BBauG verstrichen ist. Die Zwei-

jahresfrist hat im vorliegenden Fall also mit der Zustellung des Bescheides vom 31. Juli 1969 am 5. August 1969 begonnen. Das gilt auch dann, wenn die Aussetzung nach § 15 BBauG, wie nachstehend unter d) auszuführen ist, rechtswidrig war (vgl. BVerwG NJW 1971, 445; dazu kritisch Reisnecker in BayVBl. 1971, 415). Nach alledem lag in der Zeit vom 5. August 1970 bis einschließlich 5. August 1971 eine rechtmäßige Veränderungssperre vor.

d) Für die vorhergehende Zeit seit dem 1. Januar 1970 ist der Bescheid des Bauordnungsamtes vom 31. Juli 1969 als Maßnahme der Beklagten in Betracht zu ziehen, durch die sie ein (vorläufiges) Bauverbot über das Grundstück der Klägerinnen verhängt hat. Der Bescheid fußte auf § 15 BBauG. Nach dieser Vorschrift hat die Baugenehmigungsbehörde, wenn eine Veränderungssperre nach § 14 BBauG nicht beschlossen wird, obwohl ihre Voraussetzungen vorliegen, auf Antrag der Gemeinde die Entscheidung über die Zulässigkeit baulicher Anlagen im Einzelfall für einen Zeitraum bis zu zwölf Monaten auszusetzen, wenn zu befürchten ist, daß die Durchführung der Planung durch die bauliche Anlage unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert würde.

Im vorliegenden Fall war zur Zeit des Bescheides vom 31. Juli 1969 eine Veränderungssperre nach § 14 BBauG nicht beschlossen worden, obwohl die Voraussetzungen dafür vorlagen. Denn der Rat der Beklagten, der dazu nach § 10 BBauG in Verbindung mit § 28 Abs. 1 Buchst. g) der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-

Westfalen vom 28. Oktober 1952 (GVBl. NW S. 269 - mehrfach geändert) zuständig war, hatte am 25. Juni 1964 die Aufstellung eines Bebauungsplans für das fragliche Gebiet beschlossen. In Ausführung dieses Beschlusses hatte er zwar durch Beschluß vom 19. Dezember 1968 den Bebauungsplan Nr. 25 aufgestellt, der am 25. Mai 1969 durch den Regierungspräsidenten genehmigt worden war. Dieser Bebauungsplan ist aber nicht rechtsverbindlich geworden, da die nach § 12 BBauG erforderliche Bekanntmachung unterblieb. Zu einem Abschluß der Planung, der die Anordnung einer Veränderungssperre ausgeschlossen hätte (vgl. Senatsurteil vom 19. Juni 1972 - III ZR 106/70 = NJW 1972, 1946, 1947), war es also nicht gekommen.

Die Beklagte hatte auch den erforderlichen Antrag gestellt, die Entscheidung über das Baugesuch der KG auszusetzen. Der Antrag ist in dem Beschluß des Bauausschusses vom 10. Juli 1969 zu erblicken, das Baugesuch gemäß § 15 BBauG um ein Jahr zurückzustellen. Ob der Ausschuß für den Antrag zuständig war, wie das Berufungsgericht angenommen hat, die Revision aber bezweifelt, kann mangels näherer Feststellungen allerdings zweifelhaft sein. Für die Zuständigkeit des Ausschusses spricht, daß ihm nach § 8 Abs. 1 Buchst. j) der Hauptsatzung der Beklagten - von hier nicht in Betracht kommenden Ausnahmen abgesehen - die Entscheidung über "alle Angelegenheiten des Baudezernates" übertragen ist. Denn dieses Dezernat der Stadtverwaltung ist ersichtlich außer für Bauordnungs- auch für Bauplanungsangelegenheiten zuständig, wie sich auch darin zeigt, daß ausweislich der Hauptsatzung der

Beklagten ein besonderer Bauplanungsausschuß nicht eingesetzt ist. Die Frage kann im Hinblick auf das Ergebnis der folgenden Erörterungen aber auf sich beruhen.

Einer besonderen Form bedurfte der Antrag nicht, da die Beklagte als kreisfreie Stadt zugleich für die Erteilung der Bauerlaubnis zuständig war (§ 77 Abs. 1 Nr. 3 a der Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 25. Juni 1962 - GVBl. S. 373 -; vgl. hierzu BVerwG DÖV 1970, 349, 350 für den Fall des § 36 BBauG).

Fraglich ist jedoch, ob die weitere Voraussetzung erfüllt ist, daß die Durchführung der Planung durch die bauliche Anlage unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert worden wäre. Nach dem Tatbestand des Berufungsurteils stand das Bauvorhaben der KG unstreitig mit dem Bebauungsplan Nr. 25 in Einklang. Das bedeutet, daß es die Durchführung dieses Planes weder unmöglich gemacht noch auch nur erschwert hätte. Hingegen drohte es die Straßenplanung, die der Bauausschuß der Beklagten in der Sitzung am 10. Juli 1969 ins Auge gefaßt hatte, unstreitig zumindest zu erschweren, weil nach ihr das Grundstück für den Bau von Abfahrtsrampen in Anspruch genommen werden mußte. Dieser Planung hat sich der Rat der Beklagten frühestens angeschlossen, als er am 18. Juni 1970 beschloß, den Bebauungsplan Nr. 25 zu ändern. Daher stellt sich die Frage, ob bereits das Planungsvorhaben, das in dem Beschluß des Bauausschusses vom 10. Juli 1969 zum Ausdruck kam, die Aussetzung der Entscheidung nach § 15 BBauG rechtfertigte.

Das Berufungsgericht hat diese Frage bejaht und dazu ausgeführt: Nachdem sich der Bauausschuß damit einverstanden erklärt habe, daß ein Auftrag zur Ausarbeitung eines der neu ins Auge gefaßten Lösung entsprechenden Planes vergeben wurde, habe sich die ernsthafte Möglichkeit abgezeichnet, daß der Bebauungsplan Nr. 25 in der genehmigten Form nicht veröffentlicht, sondern einer entsprechenden Änderung unterzogen werde. Zwar habe der Rat der Beklagten, der letztlich über die Planung zu entscheiden hatte, zu der neuen Konzeption noch nicht Stellung genommen. Damit seien die Befürchtungen der Baugenehmigungsbehörde jedoch nicht gegenstandslos gewesen. Ein gemäß § 41 GO.NW vom Rat der Gemeinde gebildeter Ausschuß habe die Aufgabe, auf dem Sachgebiet, für das er gebildet sei, Beschlüsse des Rates vorzubereiten. Demgemäß habe die Genehmigungsbehörde in Rechnung stellen müssen, daß sich der Rat den Vorstellungen des Bauausschusses anschließen werde.

Diese Ausführungen werden von der Revision mit Recht angegriffen, die insbesondere darauf hinweist, daß die neue Planungskonzeption des Bauausschusses eine Änderung des Ratsbeschlusses vom 19. Dezember 1968 gewesen sei, die nur der Rat selbst habe vornehmen können. In diesem Zusammenhang kann auf sich beruhen, ob und inwieweit die Straßenplanung, die der Bauausschuß in der Sitzung vom 10. Juli 1969 ins Auge gefaßt hat, mit dem Ratsbeschluß vom 25. Juni 1974 vereinbar war, der nach dem Tatbestand des Berufungsurteils unstreitig "die Planvorstellungen der Beklagten in ihren Grundzügen erkennen" ließ. Jedenfalls hat der Rat seine Vorstel-

lungen durch die Aufstellung des Bebauungsplans Nr. 25 mit Beschluß vom 19. Dezember 1968 in einer Weise festgelegt, die die Inanspruchnahme des Grundstücks der Klägerinnen als öffentliche Verkehrsfläche ausschloß. Denn unstreitig stand das Bauvorhaben der KG mit diesem Bebauungsplan in Einklang. Diese Planung konnte der Bauausschuß nicht ändern. Es trifft zwar zu, daß die vom Rat der Gemeinde gebildeten Ausschüsse die Aufgabe haben, auf ihrem Sachgebiet die Beschlüsse des Rates vorzubereiten. Wie dargelegt kann davon ausgegangen werden, daß der Bauausschuß für Angelegenheiten der Stadtplanung zuständig war. Schließlich kann dem Berufungsgericht auch darin gefolgt werden, daß der Beschluß des Bauausschusses vom 10. Juli 1969 erwarten ließ, der Rat werde sich die neuen Planungsvorstellungen zu eigen machen, wie dies später durch den Ratsbeschluß vom 18. Juni 1970 auch geschehen ist. Das alles ändert aber nichts daran, daß bei Erlaß des Aussetzungsbescheides vom 31. Juli 1969 noch der Ratsbeschluß vom 19. Dezember 1968 galt und die Planung der Beklagten bestimmte. Allein anhand dieser Planung hatte das Bauordnungsamt nach § 15 BBauG zu entscheiden, ob ihre Durchführung durch die bauliche Anlage unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert würde. Das ergibt sich daraus, daß das Recht der Gemeinde, nach § 15 Abs. 1 BBauG die Aussetzung eines Baugenehmigungsverfahrens zu beantragen, ihrer Planungshoheit entspringt (vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg § 15 Rdn. 6). Diese wird allein durch den Rat der Gemeinde wahrgenommen, der nicht nur für die Aufstellung des Bebauungsplans zuständig ist, sondern auch für den Beschluß, daß ein Bebauungsplan aufgestellt werden soll (Ernst/

20

Zinkahn/Bielenberg § 14 Rdn. 12; § 2 a Rdn. 82 ff). Die Frage, ob und in welchem Umfang er diese Befugnis übertragen kann (vgl. dazu Ernst/Zinkahn/Bielenberg § 2 a Anm. 83), stellt sich im vorliegenden Fall nicht, da eine solche Delegation weder vom Berufungsgericht festgestellt noch von den Parteien behauptet ist. Ebenso kann im vorliegenden Fall dahinstehen, ob und inwieweit ein Ausschuß der Gemeindevertretung befugt ist, im Rahmen einer vom Rat beschlossenen Planung die Planungsvorstellungen näher festzulegen, und ob die Baugenehmigungsbehörde solche Festlegungen bei der Entscheidung nach § 15 BBauG zu berücksichtigen hat. Denn der Beschluß des Bauausschusses vom 10. Juli 1969 hielt sich - wie dargelegt - nicht im Rahmen der vom Rat beschlossenen Planung, sondern setzte sich zu ihr in Widerspruch.

Dieses Ergebnis, daß für die Entscheidung über die Aussetzung des Baugenehmigungsverfahrens nach § 15 BBauG allein die vom Rat der Beklagten beschlossene Planung, nicht aber die davon abweichenden Planvorstellungen des Bauausschusses maßgebend waren, wird auch durch die Rechtsfolgen einer solchen Aussetzung gerechtfertigt. Denn nach § 18 Abs. 1 Satz 1 BBauG beginnt die Vierjahresfrist, über die hinaus der Betroffene eine Veränderungssperre nicht entschädigungslos hinzunehmen braucht, jedenfalls mit der ersten Zurückstellung eines Baugesuchs nach § 15 BBauG. Der Rat muß daher bei der Wahrnehmung der Planungshoheit der Gemeinde auch die Entschädigungspflichten berücksichtigen, die diese infolge der Ausgestaltung und Dauer des Planungsverfahrens treffen können. Diese Sorge für die

finanziellen Interessen der Gemeinde könnte ihm erschwert werden, wenn die Aussetzung von Baugenehmigungsverfahren nach § 15 BBauG ohne sein Zutun oder auch nur Vorwissen aufgrund von Planungsvorstellungen eines Ausschusses entschieden würde.

Bei dieser Rechtslage kann dahinstehen, ob der Beschluß des Bauausschusses vom 10. Juli 1969 die neuen Planungsvorstellungen überhaupt schon hinreichend genau bestimmt hat, um eine Aussetzung nach § 15 BBauG zu rechtfertigen (vgl. dazu Senatsurteil BGHZ 58, 124, 128 für den Erlaß einer Änderungssperre nach § 14 BBauG; Ernst/Zinkahn/Bielenberg § 14 Rdn. 13 ff). In jedem Fall ergibt sich, daß das Grundstück der Klägerinnen in der (hier interessierenden) Zeit vom 1. Januar bis einschließlich 5. August 1970 einem rechtswidrig verfügten Bauverbot unterworfen war.

e) Die alsdann noch verbleibende Zeit nach Außerkrafttreten der Veränderungssperre am 5. August 1971 bis einschließlich 5. August 1973 ist dadurch gekennzeichnet, daß die Beklagte weder Maßnahmen zur Verlängerung oder Erneuerung der Veränderungssperre getroffen noch - soweit ersichtlich - Bescheide oder andere behördliche Akte gegen die KG oder die Klägerinnen erlassen hat. Erst wenige Tage vor Ablauf der hier in Rede stehenden Zeit, am 26. Juli 1973, ist eine neue Veränderungssperre bekanntgemacht worden, die der Rat der Beklagten am 10. Mai 1973 beschlossen und der Regierungspräsident am 24. Juli 1973 genehmigt hatte. Andererseits haben die Klägerinnen oder die KG - soweit festgestellt - in dieser Zeit

weder das Baugesuch erneuert, noch ihr Bauvorhaben in anderer Weise gegenüber der Beklagten durchzusetzen versucht.

Trotzdem ist davon auszugehen, daß die Klägerinnen in dieser Zeit einer "faktischen" Bausperre unterworfen waren. Wie der erkennende Senat bereits wiederholt ausgesprochen hat, kommt es nicht darauf an, ob eine Behörde eine erbetene Erlaubnis oder die Entscheidung über die Erteilung einer Erlaubnis förmlich verweigert. Vielmehr liegt ein solcher Maßnahme gleichstehender faktischer Eingriff vor, wenn der Betroffene mit Rücksicht auf die Erklärung der Behörde in vernünftiger Weise überhaupt davon absieht, ein förmliches Gesuch um Erteilung einer Erlaubnis einzureichen; dabei ist ein eindeutiges Verhalten der Behörde zu fordern, das als Ausdruck ihrer in dieser Frage verbindlichen Haltung aufgefaßt werden kann (Senatsurteile BGHZ 58, 124, 129 f; vom 28. Februar 1966 aaO; vom 3. Juli 1972 aaO unter II. 2. der Entscheidungsgründe). Ein solches Verhalten der Beklagten ist im vorliegenden Fall in der Ablehnung des Baugesuchs durch Bescheid vom 31. Juli 1969 zu erblicken. Daß die Beklagte die Veränderungssperre, auf der diese Ablehnung beruhte, nicht verlängert und über einen Zeitraum von fast zwei Jahren auch nicht erneuert hat, steht dem nicht entgegen. Vielmehr war bei vernünftiger Betrachtung zu erwarten, daß sie solche Maßnahmen sofort ergriffen hätte, wenn ein neues Baugesuch eingereicht worden wäre. Dafür spricht der Umstand, daß die Beklagte im Jahre 1973 eine neue Veränderungssperre erlassen und ihre Entschädigungspflicht für die Zeit seit dem 6. August 1973 anerkannt hat.

2. Diese Aufeinanderfolge von rechtswidrigen und rechtmäßigen Bau- und Veränderungssperren ist entschädigungsrechtlich wie folgt zu beurteilen (vgl. zu dieser Frage Reisnecker BayVBl. 1975, 157, 162 f; Schrödter/Schmalz DVBl. 1973, 144; s. auch Trauten/Krier DVBl. 1971, 302 ff):

Für die Zeit der rechtmäßigen Veränderungssperre vom 5. August 1970 bis einschließlich zum 5. August 1971 können die Klägerinnen - wie sich aus den Darlegungen zu 1. a) ergibt - eine Entschädigung nicht verlangen. Das gilt jedoch nicht für die vorhergehende Zeit seit dem 1. Januar 1970, in der über ihr Grundstück - wie unter 1. d) dargelegt - rechtswidrig ein vorläufiges Bauverbot verhängt worden war. Der rechtliche Mangel, der diesem Verbot anhaftete, bestand darin, daß der erforderliche Planfeststellungsbeschluß fehlte. Es handelte sich also um einen sachlich-rechtlichen Mangel, der schon nach der bisherigen Rechtsprechung des erkennenden Senats dazu führte, daß die Klägerinnen die Sperre nicht entschädigungslos zu dulden brauchten (vgl. Senatsurteile BGHZ 58, 124, 129 f; vom 28. Februar 1966 aaO). Daran ändert der Umstand nichts, daß die Zeit dieser Sperre auf die Zweijahresfrist des § 17 Abs. 1 Satz 1 BBauG anzurechnen ist und sich die Dauer der ab 5. August 1970 laufenden rechtmäßigen Veränderungssperre dadurch entsprechend verkürzt hat (s. oben unter 1 c). Denn diese Anrechnung hat den Zweck, das Eigentum des betroffenen Grundstückseigentümers durch zeitliche Begrenzung der mit der Veränderungssperre verbundenen Beschränkungen zu schützen. Sie bewirkt aber nicht, daß die angerechnete rechtswidrige

Baubeschränkung zu einer rechtmäßigen, entschädigungslos hinzunehmenden wird.

Die faktische (rechtswidrige) Bausperre, die sich an die rechtmäßige Veränderungssperre anschloß, brauchen die Klägerinnen nicht entschädigungslos zu dulden. Die Vorschriften des Bundesbaugesetzes über die Zulässigkeit von Veränderungssperren stellen Inhaltsbestimmungen des Eigentums dar, wobei ihre Anwendung im Einzelfall der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG Rechnung tragen muß. Das bedeutet zugleich, daß Bausperren, die nicht durch die Sozialbindung konkretisierende gesetzliche Vorschriften gedeckt, also rechtswidrig sind, die Grenze zu enteignungs-gleichem Eingriff überschreiten. Der rechtliche Mangel, an dem die Bausperre, von der die Klägerinnen betroffen worden sind, seit dem Außerkrafttreten der Veränderungssperre am 5. August 1971 litt, war ein zur Rechtswidrigkeit führender materieller Mangel. Die Beklagte hat es unterlassen, die am 18. Juni 1970 beschlossene und am 30. Juli 1971 öffentlich bekanntgemachte Veränderungssperre über den 5. August 1971 hinaus zu verlängern. Eine solche Verlängerung hätte der Zustimmung der Aufsichtsbehörde bedurft, die dabei die Rechtmäßigkeit der Verlängerung zu prüfen gehabt hätte. Bei dieser Rechtskontrolle wäre es entscheidend darauf angekommen, ob die Verlängerung bei voller Würdigung der verfassungsmäßig geschützten Eigentumsrechte der Klägerinnen unerläßlich war, um eine im öffentlichen Interesse liegende Bebauungsplanung zu Ende zu führen. Diese Prüfung durfte die Beklagte nicht dadurch umgehen, daß sie von der förmlichen Verlängerung der

Veränderungssperre absah. Anderenfalls würden die Rechtsgarantien, die das Bundesbaugesetz zum Schutz der von einer Bebauungsplanung betroffenen Grundstückseigentümer aufgestellt hat, ihre Wirkung verlieren.

Der Betroffene braucht den in einer rechtswidrigen faktischen Bausperre liegenden enteignungsgleichen Eingriff grundsätzlich nicht auf Zeit entschädigungslos hinzunehmen (Senatsurteil WM 1972, 371 = DVBl. 1973, 137). Einer der Ausnahmefälle, in denen der erkennende Senat bisher eine derartige Duldungspflicht angenommen hat (vgl. BGHZ 58, 124, 127 f; WM 1972, 1160, 1162; weitere Nachweise bei Kreft WM Sonderbeilage 2/1977 S. 24), ist hier nicht gegeben. Die Rechtswidrigkeit der faktischen Bausperre gründet sich, wie ausgeführt, nicht nur auf formelle, sondern auf materielle Mängel. Es sind auch nicht die Voraussetzungen erfüllt, unter denen ohne Vorliegen der Voraussetzungen einer Veränderungssperre nach § 14 BBauG einer aus Planungsgründen ausgesprochenen Bausperre für einen gewissen Zeitraum lediglich eigentumsbeschränkender, aber kein enteignender Charakter beizumessen ist. Nach den obigen Ausführungen sind im Streitfall die Grenzen der Sozialbindung überschritten. Mithin hat die Beklagte seit dem 6. August 1971 rechtswidrig enteignend in das Eigentum der Klägerinnen eingegriffen und ist ihnen für die Folgezeit ebenfalls zur Entschädigung verpflichtet.

Die weitere Voraussetzung des Entschädigungsanspruchs, daß die Klägerinnen willens und in der Lage waren, das Bauvorhaben durchzuführen (vgl. Hußla NJW 1968, 631, 632 und Kreft in der Urteilsanmerkung LM § 14 BBauG Nr. 3, beide mit Hinweisen auf die Senatsrechtsprechung), war im vorliegenden Rechtsstreit nicht zweifelhaft gewesen und ist von der Beklagten letztlich auch dadurch bestätigt worden, daß sie den Entschädigungsanspruch für die Zeit ab 6. August 1973 anerkannt hat.

Da ein Bebauungsplan, der das Grundstück ganz oder teilweise für Verkehrsflächen in Anspruch nimmt, bisher nicht aufgestellt worden ist, haben die Klägerinnen bisher keinen Anspruch auf Übernahme ihres Grundstücks durch die Beklagte nach § 40 Abs. 2 BBauG. Daher kann dahinstehen, ob dem auf Entschädigung in Geld gerichteten Anspruch der Klägerinnen die in dieser Vorschrift getroffene Regelung entgegensteht, wonach der Betroffene im allgemeinen nur die Übernahme des Grundstücks verlangen kann (Senatsurteil BGHZ 50, 93, 96 ff). Ob die Veränderungssperre, die zur Zurückstellung und später zur Ablehnung des Baugesuchs geführt hat, nach Ablauf der in § 18 Abs. 1 BBauG bestimmten Frist einen solchen Übernahmeanspruch der Klägerinnen auszulösen vermag, wie Ernst/Zinkahn/Bielenberg (§ 18 Rdn. 376) erwägen, kann auf sich beruhen, da die Klägerinnen jedenfalls nicht auf einen Übernahmeanspruch beschränkt sind, soweit nicht die Voraussetzungen des § 40 BBauG vorliegen. Wie sich ihr Entschädigungsanspruch gestaltet, wenn das Grundstück in einem Bebauungsplan ganz oder teilweise als öffentliche Verkehrs-

fläche ausgewiesen wird (vgl. § 40 Abs. 1 Nr. 3 BBauG), und ob und in welcher Weise die in diesem Rechtsstreit zuerkannten Entschädigungen darauf anzurechnen sind, hat der Senat in diesem Verfahren nicht zu entscheiden.

Nußgens

Krohn

Tidow

RiBGH Lohmann
ist erkrankt
und kann deshalb
nicht unterschreiben.

Boujong

Nußgens