

AUFBAU DER STÄDTE

FRIEDRICH HALSTENBERG

Die Entschädigung für Planungseingriffe im Bundesbaugesetz

Vorschriften über die Gewährung von Entschädigungen finden sich in nahezu allen Teilen des Entwurfs für ein Bundesbaugesetz. Außer dem selbstverständlichen Fall der Entschädigung für die Enteignung im technischen Sinne (§§ 105 bis 111) will der Entwurf Entschädigungen nach folgenden Vorschriften gewähren:

§ 22: bei mehr als fünf Jahre dauernder Bausperre, § 25 Abs. 2: bei Versagung einer Baugenehmigung innerhalb von drei Jahren seit Erteilung einer Bodenverkehrsgenehmigung, § 28 Abs. 3: bei Ausübung eines Vorkaufsrechts, § 32: bei der Festsetzung öffentlicher Flächen im Bebauungsplan, § 34: bei der Festsetzung von Schutzflächen und bei Bindungen für Bepflanzungen, § 35: bei der Änderung oder Aufhebung eines Bebauungsplanes, § 38: bei der Beseitigung baulicher Anlagen, §§ 53, 54 und 55: Ausgleichszahlungen und Entschädigungen in der Umlegung, § 70: bei vorzeitiger Besitzeinweisung in der Umlegung, § 73: in der Grenzregelung, § 146 Abs. 2: bei der Anbringung von Haltevorrichtungen usw. für Beleuchtungskörper, Meldeeinrichtungen und Kennzeichen, § 187 Abs. 2: bei Schäden infolge von Vorarbeiten auf dem Grundstück.

Ohne der bei einem späteren Stand der Beratungen angezeigten kritischen Würdigung der gesamten Entschädigungsregelung vorzugreifen, erscheint doch die Feststellung zulässig, daß die Gewährung von Entschädigungen in den genannten Fällen, abgesehen von derjenigen bei der Ausübung des Vorkaufsrechts, dem Grunde nach gerechtfertigt und geboten ist. Ob auch die Voraussetzungen, die Art und das Maß der vorgesehenen Entschädigung aus kommunalpolitischer Sicht angemessen geregelt sind, soll hier für die Fälle der Planungseingriffe untersucht werden. Neben den weniger bedeutsamen, auch mehr oder minder selbstverständlichen Entschädigungsregelungen bei der Festsetzung von Schutzflächen und Bepflanzungsbindungen (§ 34) und der Beseitigung von baulichen Anlagen (§ 36) handelt es sich um die Fälle des § 32 und des § 35.

Zur Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit einer gesetzlichen Regelung des Planungsschadenersatzes

Zwar erscheint es vertretbar, die dem Betroffenen nachteiligen Wirkungen der Planung als Eigentumsbeschränkung (Art. 14 II GG) zu betrachten. Daraus würde folgen, daß die Junktim-Klausel des Art. 14 III GG keine Anwendung findet und im Bundesbaugesetz insoweit eine Entschädigungsregelung nicht verfassungsrechtlich notwendig wäre.

Es ist aber äußerst zweifelhaft, ob die Rechtsprechung einzelne der in Rede stehenden Planungseingriffe nicht doch als Enteignungen ansieht, was übrigens der überwiegenden Vorstellung der Bevölkerung entspräche. Die fehlende Regelung der Entschädigung würde dann (aus Art. 14 III GG) die Nichtigkeit der die Bebauungsplanung betreffenden Vorschriften des Bundesbaugesetzes und der auf seiner Grundlage festgesetzten Bebauungspläne zur Folge haben. Mit derartigen Gültigkeitszweifeln darf das Gesetz nicht belastet werden, weshalb die Regelung des Planungsschadenersatzes geboten ist. Eine gesetzliche Regelung ist auch zweckmäßig, um die bislang uneinheitliche Rechtsprechung künftig an eine übersehbare Rechtsgrundlage zu binden.

Eine Planungsentschädigung kann überhaupt nur in Betracht kommen, wenn dem einzelnen Bürger oder einzelnen Gruppen besondere, den Gleichheitsgrundsatz durchbrechende schwere Opfer aufgebürdet werden. Dies ist aber dann nicht der Fall, wenn Begrenzungen der baulichen Ausnutzbarkeit allgemein eingeführt werden, etwa durch die auf Grund des Bundesbaugesetzes in Aussicht genommene Baunutzungsordnung.

Zum Tatbestand des § 32 (Festsetzung öffentl. Flächen usw.)

§ 32 regelt die Entschädigung der Eigentümer, deren Grundstücke, sei es als öffentliche (Verkehrs-, Versorgungs- usw.) Flächen, sei es als Flächen für besondere bauliche Anlagen und Gemeinschaftsanlagen demnächst der individuellen Disposition entzogen werden. In der Mehrzahl dieser Fälle muß, um die bebauungsplanmäßige Nutzung herbeizuführen, eine Übereignung an den Erschließungs-, Versorgungs- oder Bedarfsträger erfolgen. Gegenstand der Entschädigungsregelung sind diejenigen Nachteile, die dem Eigentümer in der Zeit zwischen der Aufstellung des Bebauungsplanes und dessen Realisierung entstehen. In diesen Fällen gewährt der Entwurf dem Eigentümer die Möglichkeit, sich dadurch schadlos zu halten, daß der Begünstigte die Grundstücke erwirbt (Übernahmeanspruch).

Dieser Übernahmeanspruch entsteht erst dann, „wenn und sobald es ihm (dem Eigentümer) mit Rücksicht auf die Durchführung des Bebauungsplanes wirtschaftlich nicht mehr zuzumuten ist, das Grundstück zu behalten“ (§ 32 Abs. 2 Ziff. 1) oder „wenn Änderungen baulicher Anlagen nicht mehr vorgenommen werden dürfen und dadurch die bisherige Nutzung ... wesentlich herabgesetzt wird“ (Ziff. 2) oder in den Fällen der Ausweisung als Gemeinbedarfsflächen, Sonderflächen und Gemeinschaftsanlagen, „wenn die Erschließung durchgeführt ist“ (Abs. 2 letzter Satz).

Die Vorschrift der Regierungsvorlage, wonach der Übernahmeanspruch spätestens fünf Jahre nach der Aufstellung des Bebauungsplanes entstehen sollte, wurde in der zweiten Ausschußlesung aufgegeben. Somit ist der Übernahmeanspruch in Würdigung der übereinstimmenden Einwendungen des Bundesrates und der Kommunalen Spitzenverbände ausschließlich an objektive Voraussetzungen geknüpft.

Mit der Erweiterung jedoch, daß an Stelle des Übernahmeanspruchs eine Geldentschädigung zu leisten ist, „wenn Änderungen der baulichen Anlagen oder der Grundstücke nicht vorgenommen werden dürfen“ (§ 32 Abs. 3), ist der Ausschuß über die Regierungsvorlage hinausgegangen.

Zur Entschädigungsregelung bei Aufhebung oder Änderung von Bebauungsplänen (§ 35)

Höchst problematisch ist die Entschädigungsregelung für die Fälle der Änderung oder Aufhebung eines Bebauungsplanes. Die Regierungsvorlage sah für Nachteile infolge einer Änderung oder Aufhebung von Bebauungsplänen Geldentschädigung vor. Die Fachausschüsse des Deutschen Städtetages haben sich eingehend mit der Frage beschäftigt, ob diese Entschädigungsart die zweckmäßigste sei. Die fol-

ende Darstellung gibt die tragenden Erwägungen dieser Beratungen wieder.

Die Regelung nach dem Hamburger Aufbaugesetz geht dahin, daß die Gemeinde auf Verlangen des Betroffenen das Grundstück übernehmen muß, wenn dieses infolge der Planänderung nicht mehr wirtschaftlich verwertbar ist. Eine andere Entschädigung ist dort nicht vorgesehen. Die Hamburger Regelung verdient den Vorzug vor anderen. Es wäre näher zu begründen gewesen, wenn dieser Regelung entsprechend der zu § 32 getroffenen Entscheidung auch für den Fall der Planänderungen eingeführt worden wäre. Dies wird aber nach dem Stande der parlamentarischen Beratungen nicht mehr realisierbar sein.

Der über § 35 Abs. 3 in Verbindung mit § 32 Abs. 2 nach den Ausschlußbeschlüssen vorgesehene Übernahmeanspruch des Eigentümers besteht hier im Gegensatz zur Hamburger Regelung nur alternativ gegenüber der von dem Ausschuß zu § 35 Abs. 1 beschlossenen Wertminderungsentschädigung.

Die Ausschlußfassung sieht für die Fälle der Planänderung prinzipialiter die Wertminderungsentschädigung in Gestalt einer einmaligen Geldzahlung vor. Die beschlossene Fassung könnte u. U. aber auch als Nutzungs- und Gewinnausfallentschädigung aufgefaßt werden. Dem ist entgegenzutreten. Dem Gebot der Schadloshaltung ist Genüge getan, wenn dem Planbetroffenen die nachhaltige Sachwertminderung und nur diese erstattet wird.

Eine rentenförmige Wertminderungsentschädigung könnte damit motiviert werden, daß dem Planbetroffenen, der sein Grundstück behält, ein fortdauernder, nicht ein einmaliger Schaden entsteht. Der Vorzug läge darin, daß die finanzielle Belastung der Gemeinde sich auf längere Zeiträume verteilt und daß die Rente bei späteren Planänderungen entsprechend angepaßt ggf. aufgehoben werden könnte. Damit wäre zugleich auch die äußerst schwierige Frage einer Rückerstattung von Entschädigungen bei späterem Fortfall des Schadens gelöst.

Bedenken gegen eine Verrentung können sich aber für die Fälle ergeben, in denen der Eigentümer geltend macht, er wolle sein Grundstück veräußern, könne aber infolge der Planänderung nur einen wesentlich geringeren Preis erlösen. Auch könnte diese Regelung die Gemeinde dazu verleiten, Planungen unter dem permanenten Druck der Rentenbelastung wieder rückgängig zu machen. Entscheidend aber ist, daß bei einer Verrentung die Besorgnis besteht, auch den Gewinnausfall mit zu berechnen und die Regelung damit einem zivilrechtlichen Schadensersatz auch für den entgangenen Gewinn anzunähern.

Es ist schließlich erörtert worden, in den Fällen der Planänderungen den Gemeinden selbst die Möglichkeit des (ggf. zwangsweisen) Erwerbs der planbetroffenen Grundstücke zu gewähren und dadurch die Geltendmachung eines Nutzungs- oder Wertminderungsschadens auszuschließen. Eine solche Regelung kann aber als alleinige nicht in Betracht kommen. Sie ist nur als Alternativ- oder Wahllösung zu erwägen. Ihre Vorzüge liegen darin, daß anders als bei der Wertminderungsentschädigung keine kommunalen Leistungen à fonds perdu geleistet werden, daß die Gemeinde für ein den Betroffenen voll entschädigendes Entgelt die Verfügungsmacht über das Grundstück erhält und daß die Frage einer etwaigen (teilweisen) Rückzahlung der Entschädigung entfällt.

Die Ausschlußfassung zu § 35 kombiniert die Wertminderungsentschädigung (Abs. 1) alternativ mit dem tatbestandsmäßig beschränkten Übernahmeanspruch des Betroffenen (Abs. 3, der insoweit auf den oben bereits erörterten § 32 verweist).

Erforderlich erscheint es jedoch, die Regelung der Ausschlußfassung dahin zu erweitern, daß nicht nur der Betroffene, sondern auch die Gemeinde auf die Übereignung übergehen

kann. Außer den oben ausgeführten Gründen spricht dafür die Gleichbehandlung von Bürger und Gemeinde in diesem Falle. Es liegt auf der Hand, daß der Gemeinde das Recht, die Übereignung zu verlangen, nicht voraussetzungslos und unbeschränkt gegeben werden kann. Die Anpassung an die oben dargelegten Tatbestände des § 32 Abs. 2 ist ungeeignet, da diese Bestimmung vom Standort des Planbetroffenen ausgeht.

Die zu § 35 vorzuschlagende Regelung geht von der Erwägung aus, daß der Eigentümer regelmäßig kein besonderes Interesse mehr an seinem Grundstück haben wird, wenn das Grundstück durch die (allerdings entschädigungspflichtige) Planänderung bereits die Hälfte seines Wertes eingebüßt hat. In diesem Falle sollte die Gemeinde die Möglichkeit haben, das Grundstück selbst zu erwerben, wenn sie schon für den Planungsschaden mehr als die Hälfte des ursprünglichen Wertes zahlen, aber um die Sache selbst zu erwerben, nur noch einen relativ geringeren weiteren Betrag aufwenden muß.

Entschädigungsausschluß bei Planänderungen aus Sicherheits- und Gesundheitsgründen

Von besonderer Tragweite ist die inhaltlich aus der Regierungsvorlage übernommene, vom Ausschuß in 2. Lesung beschlossene Regelung, daß jede Entschädigung (außer dem Aufwendersatz) dann ausgeschlossen ist, „wenn die bisher zulässige Nutzung geändert wird, um gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse herzustellen oder die Sicherheit der auf dem betroffenen Grundstück oder im umliegenden Gebiet wohnenden und arbeitenden Menschen zu gewährleisten“ (§ 35 Abs. 1 letzter Satz). Damit hat sich der Ausschuß richtigerweise auf den durch die Rechtsprechung anerkannten Standpunkt gestellt, daß aus polizeirechtlichen Motiven erforderliche Planänderungen und Baubeschränkungen nicht dem Entschädigungsgebot des (hier überhaupt nur mittelbar anwendbaren) Art 14 Abs. 3 GG unterliegende enteignungsähnliche Eingriffe, sondern nach Art. 14 Abs. 2 GG ohne Entschädigung zulässige Eigentumsbeschränkungen darstellen.

Dies ist das ohne Zweifel erforderliche Korrektiv dazu, daß im übrigen durch die Vorschriften des § 35 des Baugesetzentwurfs eine größere Anzahl von Tatbeständen für entschädigungspflichtig erklärt worden ist (so alle Fälle der „Herabzonung“ ohne völligen Entzug der Bebaubarkeit), für die nach der bisherigen Rechtsprechung Entschädigung nicht zu gewähren war.

Vertrauensschadenersatz

In Übereinstimmung mit der Regierungsvorlage gewährt die Ausschlußfassung dem Eigentümer einen Anspruch auf Entschädigung durch die Gemeinde, „soweit durch eine Aufhebung oder Änderung der sein Grundstück betreffenden Festsetzungen des Bebauungsplanes Aufwendungen für Vorbereitungen zur Nutzung des Grundstücks an Wert verlieren, die der Eigentümer im Vertrauen auf den Bestand der bisherigen Festsetzungen des Bebauungsplanes gemacht hat“ (§ 35 Abs. 2).

Ogleich die Handhabung der bisherigen Praxis insoweit nicht einheitlich ist, muß dieser Regelung zugestimmt werden. Die rechtsverbindlichen Festsetzungen des Bebauungsplanes müssen, wenn sie den Zweck haben sollen, die Bautätigkeit nicht nur zu regeln, sondern zugleich nach Zeit und Ort anzuregen, mit einem ausreichenden Vertrauensschutz ausgestattet werden. Dem Bürger darf daraus, daß er einem verbindlichen Plan vertraut und in dessen Rahmen zulässige Aufwendungen macht, im Falle der Planänderung kein Schaden entstehen. Daraus allerdings folgt, daß die Gemeinde im eigenen wie im Interesse des Bürgers die etwaige

Absicht von Planänderungen rechtzeitig erkennen lassen und unter den entsprechenden Voraussetzungen eine Veränderungsperre (§ 18) oder die Baugesuchsrückstellung (§ 19) veranlassen muß.

Gesamtrürdigung

Wenn der oft genug vorgeschlagene, anscheinend aber wohl endgültig aufgegebene Weg einer umfassenden und korrespondierenden Regelung der Planungsschäden und Planungsvorteile („Planungswertausgleich“) nicht besprochen wird, bleibt nur die von der Regierungsvorlage und nunmehr auch von der Ausschlußfassung gewählte Lösung tatbestandsmäßig differenzierender Regelungen für die einzelnen Planungsnachteile. In diesem Falle, der auf eine irgendwie geartete Ausgleichung der Planungsvorteile gänzlich verzichtet, wäre eine einschränkende Behandlung der Entschädigungen für Planungsnachteile rechtspolitisch richtig, nach der Verfassung zulässig und im Blick auf die finanzielle Belastung der Gemeinden auch geboten gewesen. Die Ausschlußfassung läßt jedoch mit Ausnahme der Planänderungen aus Sicherheits- und Gesundheitsgründen ins Gewicht fallende Entschädigungsbeschränkungen nicht erkennen. Wenn nicht in letzter Minute dennoch ein Planungswertausgleich beschlossen wird, tritt die unvermeidliche Folge ein, daß die Planungsentschädigungen aus allgemeinen

Deckungsmitteln, also aus gemeindlichen Steuermitteln gezahlt werden müssen. Dabei werden erhebliche Größenordnungen in Betracht kommen. Aus der relativ geringen Anzahl bisher geleisteter oder beanspruchter Planungsentschädigungen kann nichts geschlossen werden. Praxis und Rechtsprechung haben in den vergangenen Jahren, wie der amtierende Staatssekretär Dr. Ernst dies (in Bd. 11 der Schriftenreihe des Bundesministeriums für Wohnungsbau S. 13) im vorigen Jahre zutreffend ausführte, das Problem der Planungsentschädigung vor sich hergeschoben. Wird der Entwurf, wie es scheint, Gesetz, so wird nicht nur die an sich übersehbare, zumindest aber kalkulierbare Anzahl der neuen Entschädigungsfälle, sondern vermutlich auch die Lawine der älteren Fälle auf die Gemeinden zurollen. Zwar werden diese Ansprüche formell durch das Baugesetz nicht erfaßt. Wie aber wird man der nicht abwegigen Argumentation ohne Schaden für das Vertrauen in die öffentliche Verwaltung entgegenreten können, das Baugesetz sei hier die authentische Ausdeutung des Art. 14 GG und daher dürfe für die alten Fälle gerechterweise nichts anderes gelten als für die auf das Inkraftsetzen des Gesetzes folgenden? Auch dies sollte vom Gesetzgeber noch einmal sorgsam erwogen werden, bevor der hier über das Verfassungsgebot nicht unerheblich hinausgehende Entwurf zum Gesetz erhoben wird.