

# **Die Enteignung zur Verwirklichung von Festsetzungen eines Bebauungsplans**

**Andreas Stadler**

Zentralinstitut für Raumplanung und  
Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen der Universität Münster

# Inhaltsübersicht

<b>Erster Teil: Einführung</b> . . . . .	1
§ 1 Allgemeines . . . . .	1
§ 2 Gegenstand und Aufbau der Untersuchung . . . . .	9
 <b>Zweiter Teil: Erste Stufe – Gesetzgeberische Vorgabe des Enteignungszwecks in § 85 Abs. 1 Nr. 1 BauGB (gesetzliche Ebene)</b> . . . .	13
§ 3 Problemaufriß und Untersuchungsansatz . . . . .	13
§ 4 Verfassungsrechtliche Grundlagen . . . . .	15
§ 5 Wahrung des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit der Enteignung durch § 85 Abs. 1 Nr. 1 BauGB . . . . .	20
§ 6 Anwendbarkeit des § 85 Abs. 1 Nr. 1 BauGB . . . . .	51
 <b>Dritter Teil: Zweite Stufe – Weitere, abschließende Konkretisierung des gesetzlich vorgegebenen Enteignungszwecks durch Festsetzungen des Bebauungsplans (Planungsebene)</b> . . . . .	69
§ 7 Untersuchungsansatz und Gang der Überlegungen . . . . .	69
§ 8 Die enteignungsrechtliche Vorwirkung für Planungsakte . . . . .	74
§ 9 Die Bindungswirkung des Bebauungsplans für das nachfolgende Enteignungsverfahren . . . . .	88
§ 10 Die bereits in der bauleitplanerischen Abwägung nach § 1 Abs. 6 BauGB zu berücksichtigenden enteignungsrechtlichen Gesichtspunkte . . . . .	99
§ 11 Art und Konkretisierungsgrad der den Enteignungszweck konkretisierenden Festsetzungen des Bebauungsplans . . . . .	175
 <b>Vierter Teil: Mögliche Zwischenstufe – Städtebauliche Gebote</b> . . . . .	183
§ 12 Verhältnis der bebauungsplanakzessorischen Enteignung nach § 85 Abs. 1 Nr. 1 BauGB zu den städtebaulichen Geboten; der »enteignungsrechtliche Vorbehalt« des § 87 Abs. 4 BauGB . . . . .	183
§ 13 Sonderfall der bebauungsplanakzessorischen Enteignung: Anschlußenteignung zur Durchsetzung eines Baugebots in einem Gebiet mit Bebauungsplan nach § 85 Abs. 1 Nr. 5 Alt. 1 BauGB . . . . .	187

<b>Fünfter Teil: Dritte Stufe – Förmliches Enteignungsverfahren; konkret-individuelle Zulässigkeit der Enteignung (Vollzugsebene)</b>	<b>199</b>
§ 14 Untersuchungsansatz und Gang der Überlegungen . . . . .	199
§ 15 Von der Enteignungsbehörde zu prüfende Vorfragen . . . . .	202
§ 16 Die allgemeinen, materiellen Zulässigkeitsvoraussetzungen der Enteignung im Einzelfall nach § 87 Abs. 1 BauGB . . . . .	212
§ 17 Die besonderen, formellen Zulässigkeitsvoraussetzungen der Enteignung im Einzelfall nach §§ 87 Abs. 2, 88 Satz 1 BauGB . . . . .	242
§ 18 Umfang der Prüfungskompetenz der Enteignungsbehörde im Enteignungsverfahren beziehungsweise der Baulandgerichte in einem nachfolgenden gerichtlichen Verfahren . . . . .	248
<b>Sechster Teil: Rechtsschutzfragen</b>	<b>269</b>
§ 19 Der Bebauungsplan als Gegenstand der Normenkontrolle . . . . .	269
§ 20 Enteignungsverfahren und Anfechtung des Enteignungsbeschlusses . . . . .	274
<b>Siebenter Teil: Zusammenfassung</b>	<b>291</b>

# Inhaltsverzeichnis

<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	XVII
<b>Erster Teil: Einführung</b> .....	1
§ 1 <i>Allgemeines</i> .....	1
I. Begriff der planakzessorischen Enteignung .....	1
II. Einordnung der bebauungsplanakzessorischen Enteignung in die verfassungsrechtliche Eigentumsdogmatik .....	3
III. Bedeutung der bebauungsplanakzessorischen Enteignung im Gefüge des Baugesetzbuchs .....	7
§ 2 <i>Gegenstand und Aufbau der Untersuchung</i> .....	9
I. Dreistufigkeit der Gemeinwohlkonkretisierung .....	9
II. Die sich aus der Dreistufigkeit der Gemeinwohlkonkretisierung ergebenden verfassungsrechtlichen Probleme .....	11
<b>Zweiter Teil: Erste Stufe – Gesetzgeberische Vorgabe des Enteignungs- zwecks in § 85 Abs. 1 Nr. 1 BauGB (gesetzliche Ebene)</b> . . .	13
§ 3 <i>Problemaufriß und Untersuchungsansatz</i> .....	13
§ 4 <i>Verfassungsrechtliche Grundlagen</i> .....	15
I. Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Enteignung; Verfassungs- auftrag an den parlamentarisch-demokratischen Gesetzgeber; Bestimmtheitsgebot .....	15
II. Gesetzgebungskompetenz .....	18
§ 5 <i>Wahrung des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit der Enteignung durch § 85 Abs. 1 Nr. 1 BauGB</i> .....	20
I. Fixierung des Enteignungszwecks unmittelbar durch Gesetz in § 85 Abs. 1 Nr. 1 BauGB .....	20
II. Zweifel an der hinreichenden Bestimmtheit des Enteignungs- zwecks in § 85 Abs. 1 Nr. 1 BauGB im Gefolge des »Boxberg«- Urteils des Bundesverfassungsgerichts .....	21
III. Hinreichende Bestimmtheit des § 85 Abs. 1 Nr. 1 BauGB .....	27
1. Rechtswissenschaftliche Diskussion .....	27
a) Verfassungsrechtliche Bedenken .....	27

b)	Argumente für die Verfassungsmäßigkeit des § 85 Abs. 1 Nr. 1 BauGB . . . . .	30
2.	Rechtsprechungspraxis . . . . .	44
§ 6	<i>Anwendbarkeit des § 85 Abs. 1 Nr. 1 BauGB</i> . . . . .	51
I.	Aus dem »Boxberg«-Urteil sich ergebende Schranken der Anwendbarkeit des § 85 Abs. 1 Nr. 1 BauGB . . . . .	52
1.	Keine primäre Verfolgung städtebaulicher Zwecke . . . . .	52
2.	Zusätzliche, jedoch nachrangige Verfolgung außerstädte- baulicher Zwecke . . . . .	52
II.	Abgrenzung zu den städtebaulichen Enteignungszwecken in § 85 Abs. 1 Nrn. 2 bis 6 BauGB . . . . .	56
III.	Verhältnis zu weiteren im Baugesetzbuch geregelten Enteignungszwecken . . . . .	58
1.	Die Enteignung in einem städtebaulichen Entwicklungsbereich .	58
2.	Die Enteignung im Rahmen einer Flurbereinigung aus Gründen des Städtebaus . . . . .	59
3.	Die Enteignung im Gebiet eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans . . . . .	59
IV.	Verhältnis zu anderen Enteignungszwecken außerhalb des Baugesetzbuchs . . . . .	60
1.	Konkurrenz zu Enteignungstatbeständen des Fachplanungs- rechts . . . . .	61
2.	Konkurrenz zu den Landesenteignungsgesetzen . . . . .	62
	<b>Dritter Teil: Zweite Stufe – Weitere, abschließende Konkretisierung des gesetzlich vorgegebenen Enteignungszwecks durch Festsetzungen des Bebauungsplans (Planungsebene)</b> . . . . .	69
§ 7	<i>Untersuchungsansatz und Gang der Überlegungen</i> . . . . .	69
I.	Untersuchungsansatz . . . . .	69
II.	Gang der Überlegungen . . . . .	72
§ 8	<i>Die enteignungsrechtliche Vorwirkung für Planungsakte</i> . . . . .	74
I.	Die Bindungswirkung des Planfeststellungsbeschlusses für das nachfolgende Enteignungsverfahren . . . . .	74
II.	Die bereits im Planfeststellungsverfahren zu prüfenden Ent- eignungsvoraussetzungen . . . . .	77

III.	Das Wesen der enteignungsrechtlichen Vorwirkung und ihre Bedeutung für das Verhältnis von Planung und Enteignung . . . . .	79
IV.	Auswirkungen auf den Eigentumsschutz; Aufspaltung der Einwendungslast . . . . .	81
1.	Die bereits im Planfeststellungsverfahren vorzubringenden enteignungsrechtlichen Einwendungen . . . . .	82
2.	Die im späteren Enteignungsverfahren vorzubringenden enteignungsrechtlichen Einwendungen . . . . .	86
§ 9	<i>Die Bindungswirkung des Bebauungsplans für das nachfolgende Enteignungsverfahren</i> . . . . .	88
I.	Die rechtliche Planbindung der Enteignungsbehörde . . . . .	88
II.	Die enteignungsrechtlich relevante Vorwirkung des Bebauungsplans . . . . .	92
III.	Jedoch: Keine enteignungsrechtliche Vorwirkung wie im Planfeststellungsrecht; keine verbindliche Vorentscheidung über die Enteignungszulässigkeit . . . . .	93
IV.	Die faktische Bindungswirkung des Bebauungsplans . . . . .	96
V.	Zusammenfassung . . . . .	97
§ 10	<i>Die bereits in der bauleitplanerischen Abwägung nach § 1 Abs. 6 BauGB zu berücksichtigenden enteignungsrechtlichen Gesichtspunkte</i> . .	99
I.	Gesetzeslage: Fehlen einer ausdrücklichen Vorschrift im Städtebaurecht über die Berücksichtigungspflicht von Enteignungsgesichtspunkten in der planerischen Abwägung . . . . .	99
II.	Stand der Rechtsprechung und der Lehre . . . . .	102
1.	Die Rechtsprechungspraxis . . . . .	102
2.	Skizzierung des Meinungsstands im Schrifttum . . . . .	114
III.	Eigener Lösungsansatz und zugleich kritische Auseinandersetzung mit den in Rechtsprechung und Literatur vertretenen Auffassungen . . . . .	125
1.	Die bereits mit der Aufstellung des Bebauungsplans für das Enteignungsverfahren vorentschiedenen enteignungsrechtlich relevanten Fragen . . . . .	128
2.	Keine Pflicht zur Prüfung aller Enteignungsvoraussetzungen bereits auf der Planungsstufe . . . . .	130
3.	Beachtung gewisser sich aus dem Gebot des geringstmöglichen Eingriffs in das Privateigentum ergebender Enteignungsgesichtspunkte bereits auf der Planungsstufe . . .	138
4.	Alternativenprüfung unter enteignungsrechtlichen Gesichtspunkten . . . . .	142

a)	Bedeutung für den Eigentumsschutz . . . . .	142
b)	Grundlagen der Alternativenprüfung . . . . .	144
c)	Die in der Alternativenprüfung zu beachtenden enteignungsrechtlichen Einzelgesichtspunkte und Einwendungen . . . . .	149
d)	Ermittlung der in die Alternativenprüfung einzustellen- den enteignungsrechtlichen Gesichtspunkte . . . . .	160
aa)	Untersuchungstiefe . . . . .	161
bb)	Keine Überforderung der planenden Gemeinde . . . . .	162
cc)	Unmaßgeblichkeit des Grades der Enteignungsvor- hersehbarkeit . . . . .	164
5.	Weitere diesen Lösungsansatz untermauernde Überlegungen . . . . .	167
a)	Verhinderung der Schaffung vollendeter Tatsachen und somit des Abschneidens von Alternativen . . . . .	167
b)	Gewährleistung des aus Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG fol- genden Anspruchs auf ein rechtssicherndes Verfahren . . . . .	169
c)	Wahrung des Grundsatzes des Vorrangs der Eigentums- bestandsgarantie vor der Eigentumswertgarantie . . . . .	171
d)	Einheitlichkeit der Dogmatik der Alternativenprüfung in der bauleitplanerischen und in der fachplanerischen Abwägung . . . . .	171
e)	Die planerische Abwägung nach § 1 Abs. 6 BauGB als adäquater Standort für eine Alternativenprüfung unter enteignungsrechtlichen Gesichtspunkten . . . . .	173
6.	Jedoch: Keine Aufspaltung der Einwendungslast . . . . .	174
§ 11	<i>Art und Konkretheitsgrad der den Enteignungszweck konkretisie- renden Festsetzungen des Bebauungsplans . . . . .</i>	175
I.	Art der Festsetzungen . . . . .	175
II.	Konkretheitsgrad der Festsetzungen . . . . .	176
1.	Allgemeine Anforderungen an die inhaltliche Bestimmtheit bauleitplanerischer Festsetzungen . . . . .	177
2.	Besondere Anforderungen an die inhaltliche Bestimmtheit der den Enteignungszweck konkretisierenden Festsetzungen . . . . .	178
a)	Festsetzungen für öffentliche Nutzungszwecke . . . . .	179
b)	Festsetzungen für private Nutzungszwecke . . . . .	180

**Vierter Teil: Mögliche Zwischenstufe – Städtebauliche Gebote . . . . . 183**

§ 12 *Verhältnis der bebauungsplanakzessorischen Enteignung nach § 85 Abs. 1 Nr. 1 BauGB zu den städtebaulichen Geboten; der »enteignungsrechtliche Vorbehalt« des § 87 Abs. 4 BauGB . . . . . 183*

§ 13 *Sonderfall der bebauungsplanakzessorischen Enteignung: Anschlußenteignung zur Durchsetzung eines Baugebots in einem Gebiet mit Bebauungsplan nach § 85 Abs. 1 Nr. 5 Alt. 1 BauGB . . . . . 187*

- I. Die in § 85 Abs. 1 Nr. 5 Alt. 1 BauGB normierten Zulässigkeitsvoraussetzungen der Enteignung im einzelnen . . . . . 187
  - 1. Zuführung des Grundstücks zu einer baulichen Nutzung . . . 187
  - 2. Baugebotsanordnung im Geltungsbereich eines Bebauungsplans nach § 176 Abs. 1 BauGB . . . . . 188
  - 3. Nichterfüllung . . . . . 189
- II. Unmittelbar zweckerreichende Enteignung zugunsten eines Bauwilligen (§ 87 Abs. 3 Satz 2 BauGB) . . . . . 189
- III. Transitorische, nutzungsvorbereitende Enteignung zugunsten der Gemeinde . . . . . 191
- IV. Die Tatbestandswirkung des § 176 Abs. 9 BauGB . . . . . 193
- V. Abgrenzung zu § 85 Abs. 1 Nr. 1 BauGB . . . . . 194

**Fünfter Teil: Dritte Stufe – Förmliches Enteignungsverfahren; konkret-individuelle Zulässigkeit der Enteignung (Vollzugsebene) . 199**

§ 14 *Untersuchungsansatz und Gang der Überlegungen . . . . . 199*

§ 15 *Von der Enteignungsbehörde zu prüfende Vorfragen . . . . . 202*

- I. Anwendbarkeit des § 85 Abs. 1 Nr. 1 BauGB . . . . . 202
- II. Inzidentprüfung der Wirksamkeit des Bebauungsplans . . . . . 202
- III. Konkretheit der Festsetzung . . . . . 205
- IV. Keine Funktionslosigkeit des Bebauungsplans . . . . . 206
- V. Nutzung und Nutzungsvorbereitung . . . . . 208
- VI. Gegenstand und Zweck der Enteignung . . . . . 210

§ 16 *Die allgemeinen, materiellen Zulässigkeitsvoraussetzungen der Enteignung im Einzelfall nach § 87 Abs. 1 BauGB . . . . . 212*

- I. Verfassungsrechtliche Einordnung des § 87 Abs. 1 BauGB . . . . 212
- II. Die Bedeutung der enteignungsrechtlichen Erforderlichkeitsprüfung nach § 87 Abs. 1 BauGB im Gefüge der dreistufigen Gemeinwohlkonkretisierung . . . . . 213

III. Die Allgemeinwohlerforderlichkeit nach § 87 Abs. 1 Halbsatz 1 BauGB und Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG . . . . .	215
1. Methodik zur Bestimmung des Wohls der Allgemeinheit . . . . .	215
2. Die enteignungsrechtliche Abwägung . . . . .	220
3. Das öffentliche Interesse an der Enteignung . . . . .	222
4. Das Bestandsinteresse des Eigentümers . . . . .	223
5. Das verfassungsrechtliche Übermaßverbot . . . . .	224
a) Gebot der Geeignetheit . . . . .	225
b) Gebot der Erforderlichkeit . . . . .	226
c) Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne . . . . .	229
6. Die Enteignung zugunsten Privater . . . . .	230
a) Allgemeinwohldienlicher Unternehmensgegenstand . . . . .	233
b) Förderung des Allgemeinwohls als mittelbare Folge der Unternehmenstätigkeit . . . . .	234
IV. Das Subsidiaritätsgebot des § 87 Abs. 1 Halbsatz 2 BauGB . . . . .	237
1. Weniger einschneidende Maßnahmen . . . . .	237
2. Zumutbarkeit der alternativen Maßnahmen . . . . .	240
§ 17 <i>Die besonderen, formellen Zulässigkeitsvoraussetzungen der Enteignung im Einzelfall nach §§ 87 Abs. 2, 88 Satz 1 BauGB</i> . . . . .	242
I. Der Nachweis des ernsthaften Bemühens um den freihändigen Erwerb des zu enteignenden Grundstücks nach § 87 Abs. 2 Satz 1 BauGB . . . . .	243
II. Glaubhaftmachung der dauerhaften Zweckverwirklichung inner- halb angemessener Frist nach § 87 Abs. 2 Satz 2 BauGB . . . . .	245
§ 18 <i>Umfang der Prüfungskompetenz der Enteignungsbehörde im Enteignungsverfahren beziehungsweise der Baulandgerichte in einem nachfolgenden gerichtlichen Verfahren</i> . . . . .	248
I. Bindungswirkung des Bebauungsplans . . . . .	249
II. Prüfungsumfang in der enteignungsrechtlichen Abwägung nach § 87 Abs. 1 BauGB . . . . .	250
III. Alternativenprüfung im Enteignungsverfahren . . . . .	252
IV. Bindungswirkung einer Normenkontrollentscheidung . . . . .	260
<b>Sechster Teil: Rechtsschutzfragen</b> . . . . .	269
§ 19 <i>Der Bebauungsplan als Gegenstand der Normenkontrolle</i> . . . . .	269
I. Allgemeines . . . . .	269

II.	Keine Anfechtungslast . . . . .	270
III.	Gesamtnichtigkeit des Bebauungsplans oder Teilnichtigkeit einzelner enteignungsträchtiger Festsetzungen? . . . . .	272
§ 20	<i>Enteignungsverfahren und Anfechtung des Enteignungsbeschlusses</i> . . . . .	274
I.	Allgemeines . . . . .	274
	1. Enteignungsverfahren nach §§ 104 ff. BauGB . . . . .	274
	2. Verfahren vor den Baulandgerichten nach §§ 217 ff. BauGB . . . . .	276
II.	Rechtsschutzkonzentration: Umfassende Einwendungsmöglichkeiten im Enteignungsverfahren und im gerichtlichen Verfahren . . . . .	276
III.	Keine Geltung der Frist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO für die Inzidentkontrolle des Bebauungsplans . . . . .	278
IV.	Anwendbarkeit der §§ 214 ff. BauGB . . . . .	279
V.	Alternativenprüfung im Enteignungsverfahren . . . . .	285
	1. Rechtswidrigkeit von Festsetzungen des Bebauungsplans wegen unterlassener oder fehlerhafter Alternativenprüfung im Planungsverfahren . . . . .	286
	2. Nach der Beschlußfassung über den Bebauungsplan neu hinzukommende Alternativgrundstücke . . . . .	288
<b>Siebenter Teil: Zusammenfassung</b> . . . . .		291
<b>Literaturverzeichnis</b> . . . . .		307
<b>Sachregister</b> . . . . .		317