

E n t s c h e i d u n g s a n m e r k u n g

Erschließungsverträge mit kommunalen Eigengesellschaften

1. Die Regelung über den Erschließungsvertrag in § 124 BauGB ist gegenüber denjenigen über die Zulässigkeit und den Gegenstand städtebaulicher Verträge in § 11 BauGB die speziellere Norm.

2. Eine von der Gemeinde (ganz oder mehrheitlich) beherrschte sog. Eigengesellschaft ist kein Dritter i.S.v. § 124 Abs. 1 BauGB, auf den die Gemeinde die Erschließung durch Vertrag übertragen kann.

3. Eine Übertragung i.S.v. § 124 Abs. 1 BauGB liegt nicht vor, wenn sich die Gemeinde in dem Erschließungsvertrag umfangreiche Befugnisse vorbehält, die praktisch auf ein unbeschränktes Recht zur Selbstvornahme hinauslaufen. (Amtliche Leitsätze)

BauGB §§ 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 3, 124 Abs. 1 bis 3, 127 ff.

BGB §§ 288, 291, 415, 812 ff.

GVG § 17a Abs. 5

BVerwG, Urt. v. 1.12.2010 – 9 C 8.09

I. Sachverhalt und Problemstellung

1. Sachverhalt

Die Parteien streiten um die Rückzahlung von Erschließungsbeiträgen. Die Kläger hatten von der Gemeinde ein Grundstück in einem Erschließungsgebiet erworben und waren in den zwischen der Gemeinde und der beklagten Erschließungsgesellschaft – einer kommunalen Eigengesellschaft in der Rechtsform einer GmbH – bestehenden Erschließungsvertrag eingetreten (§ 415 BGB). Aufgrund dessen wurden von den Klägern Abschlagszahlungen auf die Erschließungskosten geleistet, welche die Kläger zurückforderten. Hinsichtlich der an die kommunale Eigengesellschaft gezahlten Beiträge erhoben die Kläger zunächst vor dem Landgericht Leistungsklage auf Rückzahlung und stützten den Anspruch auf die Nichtigkeit des Erschließungsvertrages gemäß § 59 Abs. 1 VwVfG, § 134 BGB, § 124 BauGB. Der Erschließungsvertrag sei wegen Verstoßes gegen § 124 Abs. 1 BauGB nichtig, da die kommunale Erschließungsaufgabe nicht wirksam auf die Beklagte habe übertragen werden können.¹ Das Landgericht verwies den Rechtsstreit gemäß § 17a GVG an das Verwaltungsgericht, weil es den Verwaltungsrechtsweg gemäß § 40 Abs. 1 VwGO als eröffnet ansah.

¹ § 124 Abs. 1 BauGB meint keine Übertragung der Erschließungslast. Diese verbleibt bei der Gemeinde: BT-Drs. 12/3944, S. 29; Löhr, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, 11. Aufl. 2009, § 124 Rn. 4; *Driehaus*, BauR 1999, 862 (864); *Driehaus*, in: *Schlichter/Stich/Driehaus/Paetow*, Berliner Kommentar zum BauGB, 3. Aufl. 2002, § 124 Rn. 8; *Grziwotz*, in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger*, BauGB, Stand: 96. EL 2010, § 124 Rn. 44; BVerwG, Urt. v. 22.8.1975 – 4 C 7.73.

Das Verwaltungsgericht² und der Verwaltungsgerichtshof³ wiesen die Klage auf Rückzahlung der Beiträge ab. Hiergegen legten die Kläger Revision zum BVerwG ein, das die Beklagte antragsgemäß verurteilte.

2. Problemstellung

Diese Entscheidung wirft Fragen der Auslegung des § 124 Abs. 1 BauGB auf, die für die Beurteilung der Wirksamkeit bzw. Nichtigkeit des öffentlich-rechtlichen Erschließungsvertrages im Sinne des § 54 S. 1 VwVfG⁴ entscheidend sind. Diese Fragen stellen sich unabhängig davon, ob man der – für das BVerwG gemäß § 17a Abs. 5 GVG verbindlichen – Entscheidung des zunächst angerufenen Landgerichts die Rechtswegfrage betreffend folgt.⁵

Hintergrund des unter 1. Skizzierten ist die Ausgestaltung des Erschließungsbeitragsrechts (§§ 127 ff. BauGB), das bestimmte Begrenzungen der Beitragserhebung der Gemeinden gegenüber den Grundstückseigentümern vorsieht (§§ 127 Abs. 2, 129 Abs. 1 S. 3 BauGB). Diese Begrenzungen bestehen nicht, wenn ein Vertrag im Sinne des § 124 Abs. 1 BauGB geschlossen wird. Vereinfacht gesagt: Der Abschluss eines Erschließungsvertrages und die vertragliche Überwälzung der Kosten auf die Grundstückseigentümer stellt sich für die Gemeinde schlicht günstiger dar, als die Erschließungsmaßnahmen selbst durchzuführen.

Im Kern geht es um die Problematik, ob eine Eigengesellschaft „Dritter“ im Sinne des § 124 Abs. 1 BauGB ist, sowie um die Frage, wann eine Aufgabe im Sinne des § 124 Abs. 1 BauGB „übertragen“ wird. Ob eine kommunale Eigengesellschaft wie die Beklagte „Dritter“ im Sinne des § 124 BauGB sein kann, ist streitig.⁶ Während man dies bei einer rein formalen⁷ und weiten Betrachtung bejahen kann, kann eine eingehende Untersuchung des § 124 Abs. 1 BauGB zum gegenteiligen Ergebnis, nämlich einem engen Verständnis der

² VG Stuttgart, Urt. v. 8.11.2007 – 2 K 2708/07.

³ VGH Mannheim, Urt. v. 23.10.2009 – 2 S 424/08.

⁴ Zur Rechtsnatur des Vertrages vgl. *Hoffmann*, in: BeckOK BauGB, Edition 13, § 124 Rn. 9; *Löhr* (Fn. 1), § 124 Rn. 3; BGH NVwZ-RR 2000, 845 (845); BVerwG NVwZ 1992, 1642 (1643).

⁵ Kritisch zur Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs das BVerwG, Urt. v. 1.12.2010 – 9 C 8.09. Für den Zivilrechtsweg spricht, dass die Grundstückseigentümer im (zivilrechtlichen) Kaufvertrag mit der Gemeinde in den Erschließungsvertrag eingetreten waren. Anspruchsgrundlage ist daher § 812 BGB.

⁶ Dafür z.B.: *Löhr* (Fn. 1), § 124 Rn. 1; *Dirnberger*, in: *Jäde/Dirnberger/Weiß*, BauGB, 6. Aufl. 2010, § 124 Rn. 9; *Grziwotz* (Fn. 1), § 124 Rn. 94; *Grziwotz*, MittBayNot 2010, 356 (359); *Oertel*, Der Erschließungsvertrag mit der kommunalen Eigengesellschaft, 2009, S. 169 (S. 231 ff.); *Schmidt-Eichstaedt*, ZfBR 2007, 316 (317). Dagegen z.B.: *Driehaus*, BauR 1999, 862 (863 ff.); *Driehaus* (Fn. 1), § 124 Rn. 8; *Birk*, BauR 1999, 205 (207); *Quaas*, BauR 1999, 1113 (1123); *Weber*, VBl. BW 2001, 95 und nun auch BVerwG, Urt. v. 1.12.2010 – 9 C 8.09 Rn. 37 ff.

⁷ Vgl. *Driehaus*, BauR 1999, 862 (863).

Norm, führen. Anders gesagt: Man kann allein darauf abstellen, dass die Eigengesellschaft als juristische Person des Privatrechts im Verhältnis zur Gemeinde rechtlich verselbstständig ist, oder man kann aufgrund des Alleineigentums der Gemeinde auf die Zugehörigkeit der Eigengesellschaft zur Gemeinde und die gesetzlich vorgesehene Einflussnahme der Gemeinde (vgl. z.B. § 104 GemO BW) abstellen. Letzterenfalls würde man die Gemeinde und ihre Eigengesellschaft als Einheit betrachten.

Folge der engen Sichtweise, d.h. der Betrachtung als Einheit, wäre, dass der Erschließungsvertrag mit der Eigengesellschaft gemäß § 59 Abs. 1 VwVfG, § 134 BGB nichtig wäre, weil die Eigengesellschaft kein „Dritter“ ist. Zudem hat sich die beigeladene Gemeinde im vorliegenden Fall im Erschließungsvertrag umfangreiche Einwirkungsmöglichkeiten gesichert, die eine Aufgabenübertragung im Sinne des § 124 BauGB ausschließen könnten. So wurde ein Weisungs- und Aufsichtsrecht der Gemeinde bei der Herstellung der Erschließungsanlagen vereinbart, die technische Gestaltung und Materialverwendung in die Hände der Gemeinde gelegt und geregelt, dass die Vergabe der Erschließungsmaßnahmen des Einvernehmens bzw. der Abstimmung mit der Gemeinde bedürfen. Der Erschließungsvertrag sah also eine erhebliche – über die gesetzlich vorgesehene hinausgehende – Einflussnahme der Gemeinde auf die Eigengesellschaft vor, was die Frage aufwirft, ob überhaupt Aufgaben „übertragen“ wurden.

II. Entscheidung

Das BVerwG gibt den Klägern Recht und setzt sich damit in Abkehr zu den Vorinstanzen. Der Erschließungsvertrag sei wegen Verstoßes gegen § 124 Abs. 1 BauGB gemäß § 59 Abs. 1 VwVfG, § 134 BGB⁸ nichtig. Dies ergebe sich sowohl unter dem Aspekt des „Dritten“ (dazu 1.) als auch aufgrund einer fehlenden Übertragung der Erschließungsaufgabe (dazu 2.).

1. Eine Eigengesellschaft ist nicht „Dritter“ im Sinne des § 124 Abs. 1 BauGB

Eine Gemeinde könne die Erschließungsaufgabe nicht auf eine kommunale Eigengesellschaft übertragen, weil diese kein „Dritter“ im Sinne des § 124 Abs. 1 BauGB sei. Nach Auffassung des Gerichts sei nicht ausreichend, dass die Erschließungsgesellschaft formal-juristisch eine eigenständige juristische Person darstelle.⁹ Aus der Gesetzeshistorie ergebe sich, dass der Gesetzgeber einen Erschließungsträger meine, der unabhängig von der Gemeinde am Maßstab der Wirtschaftlichkeit seine Entscheidungen treffe. Eine kommunale Eigengesellschaft entspreche dieser Vorstellung nicht. Auch die Gesetzessystematik gebiete ein enges Verständnis der Norm. Zuletzt sprächen auch Sinn und Zweck des Erschließungsbeitragsrechts, den durch § 129 Abs. 1 S. 3 BauGB

normierten Schutz der Grundstückseigentümer dann zu durchbrechen, wenn ein Investor die Erschließung durchführe, dafür, im Falle, dass – wie hier – ein privater Investor nicht existiere, die Übertragung zu untersagen. Die Durchbrechung des Schutzes rechtfertige sich nämlich nur dann, wenn die Nachfrage nach den Grundstücken so hoch sei, dass diese neben dem Erschließungsvorteil noch eine weitergehende Wertsteigerung erfahren würden.

2. Unzulässigkeit einer rein formalen „Übertragung“

Das Gericht stellt weiterhin deutlich heraus, dass der Erschließungsvertrag der beklagten Eigengesellschaft in seiner konkreten Ausgestaltung kaum eigenständige Befugnisse belasse. Dies habe zur Folge, dass die Gemeinde so stehe, als wenn sie die Erschließung in Eigenregie durchführe. Da es der Gemeinde unter beitragsrechtlichen Gesichtspunkten untersagt sei, einerseits einen Vertrag im Sinne des § 124 BauGB abzuschließen und andererseits die Durchführung und die Abwicklung der Erschließungsmaßnahmen weitgehend an sich zu ziehen,¹⁰ verstoße der Erschließungsvertrag in seiner konkreten Ausgestaltung gegen ein weiteres in § 124 Abs. 1 BauGB normiertes gesetzliches Verbot.

III. Bewertung

Der Entscheidung des BVerwG ist im Hinblick auf die aufgeworfenen Fragestellungen vollumfänglich zuzustimmen. Sie entspricht dem rechtlichen Gehalt des § 124 Abs. 1 BauGB.

1. Die Person des „Dritten“ im Sinne des § 124 Abs. 1 BauGB

Es entspricht einer schulmäßigen Auslegung des § 124 Abs. 1 BauGB, dass eine kommunale Eigengesellschaft kein „Dritter“ im Sinne des § 124 Abs. 1 BauGB ist. Zwar lässt der Wortlaut dieses Ergebnis offen.¹¹ Die Gesetzeshistorie, die auch Sinn und Zweck der Norm verdeutlicht, sowie die Binnsystematik der Norm und deren Zusammenhang mit § 123 Abs. 1 BauGB lassen aber keinen anderen Schluss als den des BVerwG zu.

Die Auslegung ergibt zunächst, dass der Gesetzgeber als „Dritter“ einen privaten Investor meinte, da nur dieser die vom Gesetzgeber vorausgesetzte Möglichkeit besitzt, „frei“ entscheiden zu können, ob er die auf die Gemeinde entfallenden Kosten gemäß § 124 Abs. 2 S. 2 BauGB übernimmt.¹² Dieses Zwischenergebnis deckt sich auch mit Sinn und Zweck des § 124 Abs. 2 BauGB. Mit der in § 124 Abs. 2 BauGB geregelten Möglichkeit, die Kosten vollständig auf den Erschließungsunternehmer bzw. im Ergebnis den Grundstückseigentümer bzw. -erwerber überzuwälzen, verfolgte der Gesetzgeber das Ziel, einem Rückgang der Erschließungstä-

⁸ Zur Verbotsgesetzeigenschaft vgl. auch *Quaas*, BauR 1999, 1113 (1124); *Driehaus* (Fn. 1), § 124 Rn. 8.

⁹ Vgl. auch *Driehaus*, BauR 1999, 862 (864); *Quaas*, BauR 1999, 1113 (1123).

¹⁰ Dazu, dass der Gesetzgeber zwei verschiedene Wege normiert hat, vgl. auch *Driehaus*, BauR 1999, 862 (864).

¹¹ Vgl. z.B. *Weber*, VBl. BW 2001, 95 (96); a.A. z.B. *Quaas*, BauR 1999, 1113 (1123).

¹² BT-Drs. 12/3944, S. 29.

tigkeit und einer geringeren Bereitstellung von Wohnbauland entgegenzuwirken.¹³ Der Abschluss von Erschließungsverträgen sollte attraktiver werden.¹⁴ Eine weitreichende Beschränkung des grundsätzlich zu beachtenden¹⁵ und die Grundeigentümer schützenden Beitragsrechts (§§ 127 ff. BauGB¹⁶) war damit aber nicht verbunden. Das Beitragsrecht schützt die Grundstückseigentümer dadurch, dass der beitragsfähige Erschließungsaufwand auf bestimmte Erschließungsanlagen begrenzt wird und die Gemeinde verpflichtet ist, mindestens 10 % des Erschließungsaufwands selbst zu tragen (§§ 127 Abs. 2, 129 Abs. 1 S. 3 BauGB). Es wurde das Vorteilsprinzip¹⁷ für die Fälle – und nur für diese – außer Kraft gesetzt, in denen ein privater Investor die Erschließung übernimmt, weil in diesen Fällen der Schutzzweck zugunsten der Grundstückseigentümer¹⁸ nicht im gleichen Maße eingreift.¹⁹ So hat nämlich ein privater Investor ein Interesse an der Erschließungstätigkeit regelmäßig deswegen, weil die Nachfrage nach Bauland so groß ist, dass neben dem Erschließungsvorteil eine allgemeine Wertsteigerung der Grundstücke eintritt, die auch den Grundstückseigentümern einen Sondervorteil vermittelt.²⁰ Im Übrigen entsteht den Grundstückseigentümern dadurch ein Vorteil, dass die Erschließung bei Einschaltung eines privaten Erschließungsträgers schneller vonstatten geht und die Grundstücke schneller bebaut werden können; insofern wird die erhöhte Kostenbelastung in der Regel ausgeglichen.²¹ Eine entsprechende Fallkonstellation besteht nicht, wenn eine kommunale Eigengesellschaft als Erschließungsträger auftritt. Ihr Interesse ist zwangsläufig identisch mit dem Interesse der sie beherrschenden Gemeinde, Siedlungspolitik zu betreiben und nicht, die allgemeine Wertsteigerung als Gewinn abzuschöpfen.²²

¹³ Hoffmann (Fn. 4), § 124 Rn. 23.

¹⁴ Zuvor ging die Rechtsprechung davon aus, dass § 129 Abs. 1 S. 3 BauGB auch im Falle des Abschlusses eines Erschließungsvertrages gilt, vgl. BVerwG, Urt. v. 23.4.1969 – 4 C 69/67.

¹⁵ Weber, VBl. BW 2001, 95 (96).

¹⁶ Zum Landesrecht: vgl. z.B. § 23 des bad.-würt. KAG. Gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG besitzen die Länder die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit für das Recht der Erschließungsbeiträge.

¹⁷ Das Vorteilsprinzip schützt die Grundstückseigentümer davor, über den ihnen durch die Erschließung zufließenden Erschließungsvorteil hinaus mit Kosten belastet zu werden, die für Vorteile der Allgemeinheit entstehen.

¹⁸ Die Schutzfunktion des Erschließungsbeitragsrechts verdeutlicht – dies sei wiederholt – z.B. § 129 Abs. 1 S. 3 BauGB, der die Gemeinde verpflichtet, mindestens 10 % des Erschließungsaufwands selbst zu tragen. Diese Grundsatznorm spricht für eine enge Auslegung des § 124 Abs. 1 BauGB, um Umgehungskonstellationen zu verhindern; dagegen aber VGH Mannheim, Urt. v. 23.10.2009 – 2 S 424/08.

¹⁹ BVerwG, Urt. v. 1.12.2010 – 9 C 8.09 Rn. 45; vgl. auch Quaas, BauR 1999, 1113 (1124).

²⁰ BVerwG, Urt. v. 1.12.2010 – 9 C 8.09 Rn. 45.

²¹ Löhr (Fn. 1), § 124 Rn. 7; BT-Drs. 12/3944, S. 24.

²² BVerwG, Urt. v. 1.12.2010 – 9 C 8.09 Rn. 45.

Eine allgemeine Wertsteigerung im Sinne eines Sondervorteils zugunsten der Grundstückseigentümer besteht dann nicht bzw. deren Fehlen wird bei Inexistenz eines privaten Investors zumindest indiziert.²³ § 124 Abs. 2 BauGB ist also im Sinne einer Ausnahme von den zwingenden §§ 127 ff. BauGB²⁴ auf die Fälle zugeschnitten, dass ein privater Investor als Erschließungsträger auftritt. Die Norm ist daher eng auszulegen. „Umgehungstatbestände“ bzgl. des Erschließungsbeitragsrechts zugunsten der Gemeinde in dem Sinne, dass diese „im Mantel der Eigengesellschaft“ auftreten kann, sollten aber nicht geschaffen werden.²⁵

Der Wille des Gesetzgebers und der in § 124 Abs. 1 und Abs. 2 BauGB ausgeprägte Sinn und Zweck der Norm sprechen daher ganz entscheidend dafür, die kommunale Eigengesellschaft nicht als „Dritten“ anzusehen. Das entspricht auch der Binnensystematik des § 124 BauGB. So verwendet das Gesetz den Begriff des „Dritten“ nicht nur in Abs. 1 und Abs. 2, sondern auch in Abs. 3 S. 2. Die Begriffe sind parallel auszulegen. Im Rahmen des Abs. 3 S. 2 geht die Norm davon aus, dass die Gemeinde das Angebot eines „Dritten“, die in einem Bebauungsplan vorgesehene Erschließung vorzunehmen, ablehnt. Es ist unrealistisch, dass die Gemeinde ein Angebot einer Eigengesellschaft ablehnt, die sie beherrscht.²⁶ Demnach kann eine Eigengesellschaft kein „Dritter“ im Sinne des § 124 Abs. 3 S. 2 BauGB sein. Folglich scheidet sie auch als „Dritter“ im Sinne des Abs. 1 aus. Zuletzt steht dieses Ergebnis auch in Einklang mit der Regelung des § 123 Abs. 1 BauGB, der die Erschließungslast bei der Gemeinde verortet. Die Erschließungslast kann nicht übertragen werden und bleibt durch den Abschluss eines Erschließungsvertrages unberührt.²⁷ Daraus ergibt sich zugleich, dass die Gemeinde für die Durchführung der Erschließung verantwortlich bleibt und ihr daher Kontroll- und Einwirkungsmöglichkeiten gegenüber dem Erschließungsunternehmen zustehen müssen.²⁸ Das ist gegenüber einer Eigengesellschaft aufgrund der Personenidentität gerade nicht der Fall, da „Kontrolleure sich nicht selbst kontrollieren können“.²⁹

2. Keine Übertragung im Sinne des § 124 Abs. 1 BauGB

Dagegen, dass der Erschließungsvertrag mit § 124 Abs. 1 BauGB in Einklang steht, spricht auch, dass es an einer Aufgabenübertragung im Sinne der Norm fehlte. § 124 Abs. 1 BauGB will der Gemeinde die Wahl lassen, die Erschließung entweder selbst durchzuführen und an die §§ 127 ff. BauGB gebunden zu sein oder die Erschließung zu „übertragen“, so dass der Dritte sie in eigener Verantwortung durchführt und hinsichtlich der Refinanzierung nicht an die Begrenzungen

²³ BVerwG, Urt. v. 1.12.2010 – 9 C 8.09 Rn. 45.

²⁴ Vgl. Weber, VBl. BW 2001, 95 (96).

²⁵ Quaas, BauR 1999, 1113 (1123); Weber, VBl. BW 2001, 95 (96).

²⁶ BVerwG, Urt. v. 1.12.2010 – 9 C 8.09 Rn. 43.

²⁷ Vgl. oben Fn. 1.

²⁸ Driehaus, BauR 1999, 862 (864); Driehaus (Fn. 1), § 124 Rn. 8.

²⁹ Driehaus, BauR 1999, 862 (864) unter Bezugnahme auf v. Münch, NJW 1998, 34 (35).

des Beitragsrechts gebunden ist.³⁰ Die Norm verbietet damit ein Vorgehen der Gemeinde, das dazu führt, dass die Gemeinde die Erschließung selbst durchführt und die Kosten vollständig auf die Grundstückseigentümer umlegt.³¹ Darin wäre eine Kombination der beiden skizzierten Wege zu sehen, die § 124 BauGB nicht kennt. § 124 Abs. 1 BauGB ist daher so auszulegen, dass eine Übertragung nicht stattfindet, wenn wesentliche Entscheidungszuständigkeiten bei der Gemeinde verbleiben, so dass diese die Erschließung faktisch selbst durchführt.³² Da sich die Gemeinde vorliegend Weisungs- und Aufsichtsrechte gesichert hatte, die technische Gestaltung und Materialverwendung zu lenken hatte und geregelt worden war, dass die Vergabe der Erschließungsmaßnahmen des Einvernehmens bzw. der Abstimmung mit der Gemeinde bedürfen, fand eine Übertragung nicht statt.

IV. Zusammenfassung und Ausblick

Es entspricht der Praxis, dass Gemeinden versuchen, die bedeutsamen und zwingenden³³ beitragsrechtlichen Beschränkungen des Erschließungsbeitragsrechts zu vermeiden, indem sie die Aufgabe der Erschließung auf eine private Erschließungsgesellschaft übertragen und die Umlegung der Erschließungskosten auf die Grundstückseigentümer regeln. Schließt die Gemeinde zu diesem Zwecke Erschließungsverträge mit Eigengesellschaften ab, so sind diese Verträge nach diesem Grundsatzurteil gemäß § 124 Abs. 1 BauGB, § 59 Abs. 1 VwVfG, § 134 BGB als nichtig anzusehen, da § 124 BauGB diese Konstellationen im Sinne eines Verbotsgesetzes verbietet. Folge des Urteils ist, dass viele Grundstückserwerber gute Aussichten haben, Beiträge, die aufgrund von vermeintlich wirksam geschlossenen Verträgen geleistet wurden, nach Bereicherungsrecht zurückzuerhalten.

Rechtsanwalt Dr. Jan Knöbl, Stuttgart

³⁰ BVerwG, Urt. v. 1.12.2010 – 9 C 8.09 Rn. 48; vgl. auch OVG Münster, Urt. v. 24.11.1998 – 3 A 706/91; a.A. *Grziwotz* (Fn. 1), § 124 Rn. 3.

³¹ BVerwG, Urt. v. 22.8.1975 – 4 C 7.73; vgl. auch *Quaas*, *BauR* 1999, 1113 (1123).

³² BVerwG, Urt. v. 1.12.2010 – 9 C 8.09 Rn. 48 f.

³³ BVerwG, Urt. v. 23.4.1969 – 4 C 69.67; *Weber*, *VBl. BW* 2001, 95 (96).