

37. Kann die vom Landrat erteilte Genehmigung einer Auflassung, solange diese noch nicht vorgenommen ist, widerrufen werden, auch wenn der Kaufvertrag über das Grundstück bereits in gehöriger Form geschlossen und genehmigt war?

V. Zivilsenat. Ur. v. 3. Januar 1923 i. S. E. (Rl.) m. R. u. Gen. (Bekl.). V 390/22.

I. Landgericht Rudolstadt. — II. Oberlandesgericht Jena.

Durch notariellen Vertrag vom 2. Januar 1919 verkauften die beklagten Geschwister J. ihre Grundstücke, verzeichnet im Grundbuch von S., zusammen 3,2335 ha groß, für 16000 M an den Kläger. Im Gebiet Meiningen ist die Genehmigung des Landrats zur Veräußerung von Grundstücken jeder Größe einzuholen. Der Landrat in S. verfügte am 21. Februar 1920, daß die Genehmigung der Auflassung zu erteilen sei, ersuchte aber noch an demselben Tage das Amtsgericht, vor dem damals ein Auflassungstermin in dieser Sache abgehalten wurde, die Auflassung „vorläufig nicht zu bestätigen“, da inzwischen die Gemeinbebehörde nachträglich Bedenken gegen die Genehmigung geltend gemacht hätte. Nach Anstellung weiterer Ermittlungen verfügte der Landrat aber am 20. April 1920, die Auflassungsgenehmigung vom 21. Februar 1920 solle dem Amtsgericht mit dem Bemerkten übersandt werden, daß dem Kläger die Auflassungsgenehmi-

gung nachträglich erteilt werde. Da die Auflassung aber gleichwohl in dem darauf vom Amtsgericht anberaumten Termin vom 28. April 1920 von den Beklagten nicht erteilt wurde, klagte der Kläger im Mai 1920 auf Erteilung der Auflassung. Während der Rechtsstreit in erster Instanz schwebte, erließ der Landrat am 18. August 1920 einen Beschluß, durch welchen dem Kläger die Genehmigung zur Auflassung auf Grund des § 3 der Verf. über den Verkehr mit landwirtschaftlichen Grundstücken vom 15. März 1918 versagt wurde, weil der Kläger die Landwirtschaft im Hauptberuf weder ausübe noch ausgeübt habe und wenige Wochen nach Empfang der Grundstücke die Weiterveräußerung derselben betrieben habe. Der Beschluß wurde beiden Teilen förmlich zugestellt und dabei das Beschwerderecht bekannt gegeben. Die vom Kläger rechtzeitig erhobene Beschwerde wurde indes von der Gebietsregierung in Meiningen am 30. März 1921 zurückgewiesen. Die weitere Beschwerde des Klägers wurde am 19. September 1921 von der Gesamtregierung als unzulässig verworfen. Der Kläger ist in beiden Vorinstanzen abgewiesen. Seine Revision blieb erfolglos.

Gründe:

Das Berufungsgericht geht davon aus, daß die Frage, ob die Abänderung der Verfügung des Landrats nach den Grundsätzen des Verwaltungsrechts zulässig war, von der Verwaltungsbehörde bei der Entscheidung über die Beschwerde geprüft und besagt worden sei und daß diese Entscheidung das Gericht binde. Die Befugnis zur Änderung finde aber ihre Schranke in den Vorschriften des bürgerlichen Rechts. Die Wirksamkeit des Kaufvertrags über ein Grundstück, welcher der Genehmigung unterliege, entscheide sich erst mit der Entschließung der zuständigen Verwaltungsbehörde. Mit der Verfassung der Genehmigung, sobald sie der Anfechtung nicht mehr unterliege, stehe fest, daß der Vertrag unwirksam bleibe. Mit der Genehmigung werde dagegen der Vertrag wirksam; diese Wirksamkeit könne durch den Widerruf der Genehmigung nicht wieder beseitigt werden. Nach der Verordnung über den Verkehr mit landwirtschaftlichen Grundstücken vom 15. März 1918 sei aber nicht nur der schuldrechtliche Vertrag, sondern auch die Auflassung genehmigungsbedürftig. In der Genehmigung der letzteren werde regelmäßig zugleich auch die Genehmigung des Kaufvertrags liegen, jedenfalls sei dies hier der Fall gewesen, wo der Vertrag bei der Erteilung der Genehmigung der Auflassung dem Landrat vorgelegen habe. Wenn nun auch der Kaufvertrag mit der Genehmigung wirksam geworden sei und dem Kläger daraus wohlverworbene Rechte erwachsen seien, so wäre doch die Auflassung noch nicht erfolgt und die dingliche Rechtsänderung noch nicht eingetreten gewesen. Es entspreche aber dem Sinn und dem Zweck der

Verordnung nicht, daß die Rechtsänderung schon mit der Genehmigung des schuldrechtlichen Vertrags für die Verwaltungsbehörde unabwendbar werde. Die Genehmigung müsse im Zeitpunkt der Auflassung vorliegen. Die Vornahme der Auflassung ohne die Genehmigung der zuständigen Behörde sei mit Strafe bedroht. So lange daher die Auflassung nicht vorgenommen sei, könne die dazu erteilte Genehmigung von der Verwaltungsbehörde wieder zurückgenommen werden. In diesem Fall dürfe die Auflassung nicht mehr stattfinden.

Die Revision rügt Verletzung der Rechtsgrundsätze über die Genehmigung und über empfangsbedürftige Willenserklärungen §§ 130 bis 132, 183 bis 185 BGB. Der Landrat sei nicht befugt, eine bereits erteilte Genehmigung einer Grundstücksveräußerung wieder zurückzuziehen. Es handele sich hierbei nicht um landesrechtliches Verwaltungsrecht, sondern um die Bundesratsverordnung vom 15. März 1918.

Der Revision war der Erfolg zu versagen.

Nach § 1 der Bef. vom 15. März 1918 bedarf sowohl die Auflassung als auch jede Vereinbarung, welche die Verpflichtung zur Übertragung eines Grundstücks zum Gegenstand hat, zu ihrer Wirksamkeit der Genehmigung der zuständigen Behörde. Nach § 5 steht, wenn das Rechtsgeschäft nicht oder nur unter Auflagen genehmigt wird, jedem Teil binnen 2 Wochen seit der Bekanntmachung der Entscheidung an ihn die Beschwerde zu; die Entscheidung über die Beschwerde ist endgültig. Für den Fall der uneingeschränkten Genehmigung des Rechtsgeschäfts ist dagegen keine Anfechtbarkeit der Entscheidung der Verwaltungsbehörde vorgesehen, offenbar aus dem Grunde, daß alsdann kein Bedürfnis hierzu vorlag, da den Anträgen der Beteiligten entsprochen war. Nicht besonders geregelt ist in der BRD. ferner die Frage, ob die zuständige Verwaltungsbehörde, wenn sie eine endgültige oder überhaupt nicht anfechtbare Genehmigung oder Versagung der Genehmigung zu dem Rechtsgeschäft ausgesprochen hat, ihrerseits noch befugt ist, von Amteswegen oder auf Antrag eines Beteiligten ihre Erklärung zu widerrufen und in anderem Sinne zu entscheiden. Die Frage wird daher nach allgemeinen rechtlichen Gesichtspunkten zu beantworten sein. Die Revision glaubt sich zur Vertretung ihres Standpunkts, daß die Verwaltungsbehörde ihre Entscheidung nicht mehr ändern könne, auf §§ 183, 184 BGB. berufen zu dürfen; denn danach sei die vorherige Zustimmung (Einwilligung) nur bis zur Vornahme des Rechtsgeschäfts widerruflich, die nachträgliche Zustimmung (Genehmigung) aber unwiderruflich. Hierbei übersteht die Revision aber, daß die Anwendung dieser Bestimmungen nur die Unwiderruflichkeit der Genehmigung des Kaufvertrags vom 2. Januar 1919 zu begründen vermöchte, nicht aber auch den Widerruf der Genehmigung der Auflassung ausschließen könnte, da diese noch nicht vollzogen ist. Zur

Auflassung verlangt die RRD. die vorherige Einholung der Genehmigung der zuständigen Behörde, wie sich aus § 7 ergibt, da die Auflassung ohne die erforderliche Genehmigung daselbst unter Strafe gestellt ist. Die Anwendung des § 183 BGB. würde daher dazu führen müssen, den Widerruf der Genehmigung der Auflassung zuzulassen. Aber die §§ 183, 184 BGB. sind hier überhaupt nicht anwendbar, weil es sich nicht um die privatrechtliche Genehmigung eines Dritten, sondern um Genehmigung seitens des Staates, also um einen Staatshoheitsakt handelt. Höchstens könnte also eine entsprechende Anwendung dieser Bestimmungen in Frage kommen (Predari, Bemerkungen zu der RRD. vom 15. März 1918 in Gruchot Wb. 62 S. 441, 448). Wichtiger wird aber von allgemeinen Verwaltungsgrundsätzen auszugehen sein. Die Verwaltungsbehörden sind grundsätzlich an ihre Anordnungen nicht gebunden, sondern berechtigt, ihre Verfügungen zurückzunehmen (Dito Mayer Deutsches Verwaltungsrecht 2. Aufl. Wb. 1 § 22 S. 263, Fleiner Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts 3. Aufl. § 12 S. 186). Dieser Grundsatz unterliegt aber vielen Einschränkungen. Die Befugnis zur selbständigen Abänderung der Verfügungen ist z. B. ausgeschlossen, wenn die Anfechtung derselben durch besondere Rechtsbehelfe geregelt ist oder die Gründe für die Zurücknahme durch Gesetz besonders bestimmt sind. Ebenso wird die Verfügung nicht mehr zurückgenommen werden dürfen, wenn das genehmigte Unternehmen tatsächlich ins Werk gesetzt oder in Ausführung begriffen ist oder wenn dadurch in wohlverworbene Rechte Dritter eingegriffen würde. Der Revision kann aber nicht zugegeben werden, daß hier ein solcher unzulässiger Eingriff vorlag. Allerdings hatte der Kaufvertrag vom 2. Januar 1919 durch die Genehmigung des Landrats Wirksamkeit erlangt. Bis zu dieser Genehmigung hatte ein Schwebezustand bestanden, da es von der Entschliehung der Verwaltungsbehörde abhing, ob der Vertrag Wirksamkeit erlangen würde. Dieser Schwebezustand war nunmehr beseitigt. Die Vertragsparteien waren jetzt endgültig gebunden und hatten schuldrechtliche Ansprüche auf Vertragserfüllung gegeneinander erworben. Gleichwohl folgte aus der bloßen Genehmigung des Vertrags noch kein unbedingtes Recht auf Auflassung; denn die Auflassung stand ebenfalls wieder unter dem Erfordernis der landrätlichen Genehmigung. Diese mußte erteilt und im Zeitpunkt der Auflassung noch vorhanden sein. Erteilt war diese Genehmigung am 21. Februar oder spätestens am 20. April 1920 auch hier. Diese Genehmigung betraf aber im Gegensatz zur Genehmigung des geschlossenen Vertrags ein noch ausstehendes Rechtsgeschäft. Hier blieb also vorläufig in der Schwebe, ob das Rechtsgeschäft, die Auflassung, von den Parteien vorgenommen werden würde. Die zu diesem Rechtsgeschäft im voraus erteilte Genehmigung konnte nach Verwaltungs-

rechtlichen Grundfäden immer noch, solange die Auflassung von den Parteien nicht vorgenommen war, zurückgezogen werden; damit wurde dann die Erfüllung des an sich verbindlichen Kaufvertrags unmöglich. Aus den von der Revision in Bezug genommenen Entscheidungen R. O. B. Bd. 103 S. 104 und JW. 1922 Nr. 491 Nr. 14 ist nichts für die entgegengesetzte Auffassung zu entnehmen. In den damals entschiedenen Fällen war die Sachlage insofern eine andere, als dort die Genehmigung zuerst versagt war und erst nachträglich noch erteilt wurde. In der Entscheidung Bd. 103 S. 104 ist ausgeführt, daß der Landrat, der die Genehmigung versagt hat, die Genehmigung nicht nachträglich noch erteilen kann, da für die Abänderung der Verfügung nur die Beschwerbeinstanz zuständig sei. In dem Urteil vom 19. November 1921 V 163/21 (JW. 1922 S. 491 Nr. 14) ist den Verwaltungsbehörden das Recht abgesprochen worden, nach endgültiger Versagung der Genehmigung diese nachträglich doch noch wieder zu erteilen. An diesen Grundfäden ist festzuhalten. Bei der Versagung der Genehmigung ist der Schwebezustand, der bis zur Entscheidung der Verwaltungsbehörde bestand, endgültig in dem Sinne erlebigt, daß der geschlossene Vertrag keine Wirksamkeit hat. Die Parteien sind nach Ablauf der Beschwerdefrist oder nach Bestätigung der versagenden Entscheidung in der Beschwerbeinstanz ihrer Vertragspflichten ledig. Es besteht keine vertragliche Bindung für sie mehr und es ist deshalb überhaupt kein Rechtsgebilde mehr vorhanden, das nachträglich noch genehmigt werden könnte. Wenn daher dort die Verwaltungsbehörde auf Antrag eines Beteiligten doch noch die Genehmigung nachträglich erteilte, so hätte diese Genehmigung nur Bedeutung für ein neues von den Parteien zu schließendes Rechtsgeschäft gewinnen können. Das alte Rechtsgeschäft, das durch die Versagung der Genehmigung hinfällig geworden war, konnte nicht mehr aufleben. Soweit in jenen Entscheidungen auch für den Fall der Genehmigung die bindende Wirkung der Entscheidung der Verwaltungsbehörde angenommen ist, bezieht sich dies nur auf den schuldrechtlichen Vertrag. Dieser ist mit der Genehmigung wirksam geworden und bleibt wirksam. Der Fall, daß die Genehmigung zu einer noch ausstehenden Auflassung erteilt sei, ist dort nicht in Erwägung genommen. Hier muß die Widerruflichkeit der Genehmigung bis zur Vollziehung der Auflassung in Übereinstimmung mit dem Berufungsgericht bejaht werden. Daß hiermit eine gewisse Rechtsunsicherheit für den Verkehr verbunden ist, hat auch das Berufungsgericht nicht verkannt. Demgegenüber fällt aber entscheidend ins Gewicht, daß Ziel und Zweck der Verordnung vollständig nur erreicht werden kann, wenn der Verwaltungsbehörde die Möglichkeit gegeben wird, ihre Entscheidung bis zur Vornahme der Auflassung abzuändern. Die Verordnung sollte den Rückgang der landwirtschaft-

lichen Erzeugung entgegentreten, der aus dem Übergang landwirtschaftlicher Grundstücke in die Hände von Nichtlandwirten oder aus unwirtschaftlicher Verschlagung landwirtschaftlicher Grundstücke drohte. Die Erfahrung lehrt, daß es leicht vorkommt, daß die Genehmigung auf Grund unzureichender oder unrichtiger Informationen erteilt wird. Es liegt deshalb im öffentlichen Interesse, daß die Verwaltungsbehörde in der Lage ist, die im voraus erteilte Genehmigung noch nicht vorgenommener Rechtsgeschäfte zu widerrufen, so lange die Vornahme nicht erfolgt ist, und auf diese Weise durch Abänderung nicht zweckentsprechender Verfügungen die Erreichung der von der BRG. verfolgten Ziele im gegebenen Falle sicher zu stellen (vgl. auch R. u. B. Bd. 103 S. 314).