

18. Stellt sich das durch das sächsische Gesetz über den Verkehr mit Grundstücken vom 20. November 1920 eingeführte gesetzliche Vorkaufsrecht als eine Beschränkung der Veräußerung eines Grundstücks im Sinne des Art. 119 Nr. 1 GGGB. dar?

V. Zivilsenat. Ur. v. 4. November 1925 i. S. Stadtgemeinde Dresden (Bell.) w. G. (Rl.). V 17/25.

- I. Landgericht Dresden.
- II. Oberlandesgericht baselbst.

Durch die notariellen Verträge vom 9. April und 1. Juni 1923 kaufte der Kläger von den H.'schen Erben ein Grundstück in Dresden für den Kaufpreis von 2 Millionen Mark. Auf Grund des sächsischen Gesetzes über den Verkehr mit Grundstücken vom 20. November 1920 übte die Beklagte mittels Schreibens vom 12. Juli 1923 ihr Vorkaufsrecht aus. Der Kläger beantragte, die Ausübung des Vorkaufsrechts für unzulässig zu erklären, weil sie nicht im öffentlichen Interesse erfolgt sei. Das Grundstück liege in einer Villenbaugegend. Es würde vorläufig als Spielplatz benutzt. Es seien aber genügend andere Flächen zu Spielplatzzwecken in jener Gegend vorhanden. Die Beklagte bestritt dem Gericht das Recht, darüber zu befinden, ob ein öffentliches Interesse für die Ausübung des Vorkaufsrechts vorliege. Hierüber hätte allein die Verwaltungsbehörde zu befinden. Der Stadtrat habe als Verwaltungsbehörde das Vorhandensein des öffentlichen Interesses bejaht. Sie lasse das Grundstück vorläufig als Spielplatz benutzen, da in der Nähe andere Spielplätze nicht vorhanden seien. Den Entschluß, wie sie das Gelände künftig ausnützen wolle, müsse sie sich vorbehalten. Das Landgericht hat die vom Kläger begehrte Feststellung getroffen, daß die Beklagte im vorliegenden Fall nicht berechtigt sei, das Vorkaufsrecht auszuüben. Die Berufung der Beklagten wurde zurückgewiesen. Die Revision der Beklagten hatte Erfolg.

#### Gründe:

Die Rechtsgültigkeit des der Stadtgemeinde oder dem Bezirksverband in § 11 des sächsischen Gesetzes vom 20. November 1920 eingeräumten Vorkaufsrechts leitet das Berufungsgericht aus Art. 109 GGGB. her, der die landesgesetzlichen Vorschriften über die im

öffentlichen Interesse erfolgende Entziehung, Beschädigung oder Benutzung einer Sache, Beschränkung des Eigentums und Entziehung oder Beschränkung von Rechten unberührt läßt. Das Vorkaufsrecht stelle eine Belastung des Grundstücks im Sinne des § 1094 BGB. dar; es sei nicht bloß eine Veräußerungsbeschränkung im Sinne des Art. 119 Nr. 1 GG. B.; denn es erschöpfe sich nicht in dem Verbot an den Eigentümer, sein Grundstück beliebig zu veräußern, sondern verpflichte ihn auch zu einem Handeln, nämlich zur Überlassung des Grundstücks an den Vorkaufsberechtigten im Veräußerungsfall. Demgemäß dürfe die Ausübung des Vorkaufsrechts nach Art. 109 nur im öffentlichen Interesse erfolgen. Der Zweck des sächsischen Gesetzes über den Verkehr mit Grundstücken gehe dahin, Preistreibereien zu verhindern und die Verwertung von Grund und Boden in einer dem Gemeinwohl schädlichen Weise zu unterbinden. Das Gesetz sei so zu verstehen, daß das Vorkaufsrecht nur bei den Veräußerungen Platz greifen solle, bei denen die an sich erforderliche Genehmigung nach § 5 Abs. 1 des Gesetzes versagt werden dürfe, weil gewichtige öffentliche Interessen entgegenständen. Es müsse ein öffentliches Interesse daran bestehen, daß der gerade vorliegende Kaufvertrag nicht zur Ausführung gelange; dagegen reiche ein sonstiges öffentliches Interesse, z. B. ein Interesse des Vorkaufsberechtigten am Erwerb des Grundstücks aus Gründen des Gemeinwohls, nicht aus. Zu unterscheiden sei nach dem Gesetz zwischen der Genehmigung der Veräußerung durch den Stadtrat als Verwaltungsbehörde und der Ausübung des Vorkaufsrechts durch ihn, die eine rechtsgeschäftliche Erklärung darstelle. Nur gegen die Versagung der Genehmigung sei im Gesetz ein Rechtsmittel gegeben, nicht gegen die Ausübung oder Nichtausübung des Vorkaufsrechts. Eine Genehmigung der Veräußerung sei auch in dem Fall nötig, daß das Vorkaufsrecht ausgeübt werden solle; denn die Ausübung des Vorkaufsrechts setze einen rechtswirksamen Kaufvertrag voraus, der nach § 1 des Gesetzes erst mit der Genehmigung zustande komme. In der Erklärung der Beklagten vom 12. Juli 1923, daß sie das Vorkaufsrecht ausübe, sei zugleich die Genehmigung des Vertrags enthalten. Schon die Unabänderlichkeit der Erklärung des Stadtrats über die Genehmigung der Veräußerung und über die Ausübung des Vorkaufsrechts zeige, daß die Beklagte im vorliegenden Rechts-

streit das Vorhandensein der Voraussetzungen für die Ausübung des Vorkaufsrechts, also das Vorliegen des öffentlichen Interesses, behaupten und beweisen müsse. Das Gericht müsse deshalb die Befugnis haben, das Vorhandensein des öffentlichen Interesses bei Ausübung des Vorkaufsrechts nachzuprüfen. Sonst würde es an einer Instanz fehlen, die über die Zulässigkeit der Ausübung des Vorkaufsrechts zu entscheiden hätte. Das könne aber unmöglich die Wirkung eines Landesgesetzes sein, das nur auf Grund reichsgesetzlicher Ermächtigung das Vorkaufsrecht als Beschränkung des Eigentums habe einführen können, dabei also die Schranken hätte einhalten müssen, die das Reichsrecht ihm gezogen habe; diese beständen hier nach Art. 109 GGWB. in dem Erfordernis des öffentlichen Interesses. Das Berufungsgericht fügt dann noch hinzu, daß es, wenn es diese Nachprüfung in Anspruch nehme, die Grenzen nicht überschreite, die nach dem geltenden sächsischen Recht von den Gerichten gegenüber Verwaltungsbehörden einzuhalten seien. Denn wenn auch nach § 7 des sächsischen Gesetzes über Kompetenzverhältnisse zwischen Justiz- und Verwaltungsbehörden vom 28. Januar 1835 Justizbehörden über die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit von Verwaltungsmaßnahmen in bezug auf das allgemeine Beste grundsätzlich nicht urteilen dürften, so seien doch Ausnahmen von dieser Regel zugelassen. Eine solche Ausnahme müsse hier angenommen werden, wo kein Rechtsmittel gegen die Genehmigung der Veräußerung und gegen die Ausübung des Vorkaufsrechts gegeben sei. Die Genehmigung der Veräußerung könne diese Prüfung nicht erübrigen, da diese nach anderen Gesichtspunkten zu erfolgen habe, als die Entscheidung der Frage, ob die Ausübung des Vorkaufsrechts im öffentlichen Interesse liege. Da die Beklagte kein gewichtiges öffentliches Interesse dafür geltend gemacht habe, daß der Verkauf des streitigen Grundstücks an den Kläger unterbleibe, sei die Ausübung des Vorkaufsrechts nicht zulässig gewesen.

Die Revision rügt Verletzung des Art. 109 GGWB. Sie führt aus, in dem Urteil RGZ. Bd. 107 S. 261 sei dargelegt, daß der Berechtigte, der das ihm in § 11 des sächsischen Gesetzes vom 20. November 1920 eingeräumte Vorkaufsrecht im Klagewege geltend mache, nicht noch darzutun brauche, daß die Ausübung des Vorkaufsrechts im öffentlichen Interesse liege. In dem damaligen

Berufungsurteil sei ausgeführt, daß das gesetzliche Vorkaufsrecht auf diejenigen Fälle beschränkt sei, in denen gemäß § 5 des Gesetzes die Genehmigung der Veräußerungsverträge versagt werden dürfe. Diese Beschränkung werde dadurch erreicht, daß gemäß § 8 Abs. 3 des Gesetzes die Ausübung des Vorkaufsrechts durch die für die Genehmigung der Veräußerungsverträge zuständigen Behörden nach den Richtlinien des § 5 nachzuprüfen sei. Dieser Gesetzesauslegung, die das damalige Berufungsurteil vorgenommen habe, trete das jetzige Berufungsgericht in keiner Weise entgegen. Es gehe nur insofern über jene Entscheidung hinaus, als es das Bedürfnis nach Zulassung eines Rechtsmittels im Fall der Erteilung der Genehmigung anspreche. Das Erfordernis der Schaffung einer Rechtsmittelinstanz leite es aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen und nicht aus dem Aufbau des Landesgesetzes ab. Der Rechtsbegriff des öffentlichen Interesses in Art. 109 GGWB. sei jedoch an die landesgesetzliche Schaffung einer Rechtsmittelinstanz nicht gebunden. Das Fehlen einer derartigen Instanz beeinträchtige daher weder die Rechtsgültigkeit des Landesgesetzes noch rechtfertige es die Inanspruchnahme der richterlichen Nachprüfung hinsichtlich des Vorhandenseins des öffentlichen Interesses im einzelnen Fall. Weiter bittet aber die Revision, soweit es noch erforderlich sei, um Nachprüfung, ob das landesgesetzliche Vorkaufsrecht überhaupt an die Voraussetzungen des Vorhandenseins eines öffentlichen Interesses gebunden sei oder ob nicht Art. 119 Nr. 1 GGWB. die unbeschränkte Einführung und Ausübung eines Vorkaufsrechts zulasse.

Der Revision war der Erfolg nicht zu versagen. Das Berufungsgericht geht davon aus, daß die Einführung des gesetzlichen Vorkaufsrechts für Stadtgemeinden durch § 11 des sächsischen Gesetzes über den Verkehr mit Grundstücken ihre reichsgesetzliche Stütze in Art. 109 GGWB. finde, da das Vorkaufsrecht eine Belastung des Grundstücks und somit eine Beschränkung des Eigentums bilde. Demgemäß müsse die Ausübung des Vorkaufsrechts stets im öffentlichen Interesse erfolgen. Diese Voraussetzung sei bei Geltendmachung des Vorkaufsrechts im Prozesse durch den Vorkaufsberechtigten zu beweisen. Das Gericht habe das Vorhandensein dieser Voraussetzung zu prüfen. Die Beklagte habe im vorliegenden Falle dieses öffentliche Interesse nicht schlüssig darzulegen vermocht.

Das Berufungsgericht setzt sich hierbei in bewussten Gegensatz nicht nur zu einer eigenen früheren Entscheidung, sondern auch zu einer Reihe von Urteilen anderer Senate des Oberlandesgerichts Dresden, sowie zu dem Urteil des Reichsgerichts RGZ. Bd. 107 S. 261, 268. Mit ihren gegen die jetzige Auffassung des Berufungsgerichts gerichteten Angriffen kann die Revision aber insoweit nicht durchbringen, als sich die Ausführungen des angefochtenen Urteils zu dieser Frage ausschließlich auf dem Gebiet des der Nachprüfung seitens des Revisionsgerichts verschlossenen sächsischen Rechts bewegen. Das Berufungsgericht erkennt an, daß nach dem sächsischen Gesetz vom 28. Januar 1885 die Gerichte über die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit von Verwaltungsmaßregeln nicht zu befinden hätten, stellt aber fest, daß dieser Grundsatz nicht gelte, wenn eine rechtliche Erörterung darüber in den Gesetzen ausdrücklich nachgelassen sei. Einen solchen Ausnahmefall sieht es hier als vorliegend an. Es folgert nämlich daraus, daß gegen die Genehmigung des Grundstücksverkaufs in dem Gesetz vom 20. November 1920 kein Rechtsmittel gegeben sei und daß ebensowenig gegen die Ausübung des Vorkaufsrechts, die eine rechtsgeschäftliche Erklärung darstelle, nach dem Gesetz ein Rechtsbehelf an eine Verwaltungsbehörde zugelassen sei, unter Berücksichtigung des Umstandes, daß die Ausübung des Vorkaufsrechts nur statthaft sei in Fällen, in denen die Genehmigung der Veräußerung sonst zu versagen wäre, die Notwendigkeit einer gerichtlichen Nachprüfung der Frage, ob die Ausübung des Vorkaufsrechts im öffentlichen Interesse erfolgt sei. Es handelt sich hierbei um die Auslegung sächsischer Gesetze, nicht, wie die Revision meint, um die Anwendung allgemeiner Rechtsnormen. Das angefochtene Urteil nimmt auch nicht, wie die Revision meint, denselben Standpunkt ein, wie das Berufungsgericht in dem früher vom Reichsgericht entschiedenen Falle RGZ. Bd. 107 S. 261. Denn dort hatte das Berufungsgericht angenommen, daß auch die Ausübung des Vorkaufsrechts der Prüfung der zuständigen Verwaltungsbehörde unterliege, die über die Genehmigung der Veräußerung zu befinden habe, während hier der Berufungsrichter gerade jede Kontrolle einer Verwaltungsbehörde darüber, ob das Vorkaufsrecht im öffentlichen Interesse ausgeübt sei, in dem Aufbau des Gesetzes vom 20. November 1920 vermisst.

Die Revision gegen das angefochtene Urteil müßte sonach, wenn

man allein in Art. 109 *GOBGB.* die reichsrechtliche Grundlage für die Einführung des Vorkaufsrechts durch das sächsische Landesgesetz über den Verkehr mit Grundstücken zu erblicken hätte, wegen der mit Erfolg nicht angreifbaren Verneinung des Vorhandenseins des öffentlichen Interesses durch das Berufungsgericht zurückgewiesen werden; dagegen würde dem angefochtenen Urteil die Stütze entzogen, wenn — was die Revision zur Nachprüfung stellt — ganz abgesehen von Art. 109 schon Art. 119 Ziffer 1 *GOBGB.* dem Landesrecht die Befugnis einräumte, ein gesetzliches Vorkaufsrecht an Grundstücken einzuführen; denn in dieser Gesetzesbestimmung wird das Erfordernis des öffentlichen Interesses für die Einführung landesgesetzlicher Vorschriften, welche die Veräußerung des Grundstücks beschränken, abweichend von Art. 109 *GOBGB.* nicht aufgestellt. Die Ausführungen des Berufungsgerichts lassen erkennen, daß es davon ausgegangen ist, das sächsische Gesetz über den Verkehr mit Grundstücken hätte ein Vorkaufsrecht nur einführen dürfen, wenn es dasselbe an das Vorhandensein eines öffentlichen Interesses knüpfte. Es hat deshalb, obwohl § 11 des Gesetzes bei der Einräumung des gesetzlichen Vorkaufsrechts an Stadtgemeinden und Bezirksverbände das Erfordernis des öffentlichen Interesses nicht aufstellt, doch aus dem ersten Abschnitt des Gesetzes, der von der Genehmigung des Eigentumsüberganges handelt, die Rechtsanschauung hergeleitet, daß das Vorkaufsrecht nur im öffentlichen Interesse eingeräumt sei. Hierbei ist es aber offenbar von seiner grundsätzlichen Auffassung beeinflusst worden, daß das sächsische Gesetz das Vorkaufsrecht nur auf Grund des Art. 109 *GOBGB.* hätte einführen dürfen und daß es deshalb an die Einhaltung der Schranke des öffentlichen Interesses gebunden gewesen sei. Es erscheint zweifelhaft, ob das Berufungsgericht zu demselben Ergebnis gelangt wäre, wenn es nicht von Art. 109 als der ausschließlich in Betracht kommenden reichsrechtlichen Grundlage ausgegangen wäre. Deshalb bedarf die in *RGZ.* Bd. 107 S. 261, 269 offen gebliebene Frage, ob die Einführung landesgesetzlicher Vorkaufsrechte an Grundstücken nicht auf Art. 119 *GOBGB.* gegründet werden könne, hier der Entscheidung. Art. 119 Ziffer 1 *GOBGB.* in Verbindung mit Art. 3 daselbst läßt landesgesetzliche Vorschriften zu, welche die Veräußerung eines Grundstücks beschränken. Die Tragweite dieser in dem Entwurf erster und zweiter

Befugung nicht enthaltenen, sondern erst vom Bundesrat in die Reichstagsvorlage eingefügten Bestimmung ist aus den Gesetzesmaterialien nicht zu entnehmen. Für die Annahme, daß die Veräußerung nur aus Gründen beschränkt werden dürfe, die in der Beschaffenheit des Grundstücks liegen, fehlt es an ausreichendem Anhalt. Die Einführung eines gesetzlichen Vorkaufsrechts an Grundstücken durch das Landesrecht enthält jedenfalls eine Beschränkung der Veräußerungsbefugnis des Grundstückseigentümers; denn er behält zwar die freie Entschließung darüber, ob er sein Grundstück veräußern und an wen und zu welchen Bedingungen er es verkaufen will, aber das Vorkaufsrecht macht, wenn es, wie in § 14 des sächsischen Gesetzes vom 20. November 1920 geschehen ist, den Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuches (§ 1098 Abs. 2) angepaßt wird, die Veräußerung für den Berechtigten Dritten gegenüber unwirksam (§ 883 BGB.). Angesichts dieser Wirkung kann es auch nicht von ausschlaggebender Bedeutung sein, wenn das Bürgerliche Gesetzbuch unter Veräußerung regelmäßig die Übertragung des Eigentums versteht und deshalb Art. 119 Nr. 1 GGWB. diesen Ausdruck auch in gleichem Sinne gebrauchen sollte. Es läßt sich auch nicht einwenden, daß eine Veräußerungsbeschränkung begrifflich nur einen negativen Inhalt haben könnte und deshalb den Grundstückseigentümer nur hindern dürfte, sein Eigentum in gewissen Richtungen auszuüben, während die Begründung eines Vorkaufsrechts für einen Dritten in seiner Wirkung hierüber hinausgehe und den Eigentümer zu positiven Handlungen, nämlich zur Eigentumsübertragung an den Vorkaufsberechtigten, nötige. Denn in dieser Hinsicht ändert das Vorkaufsrecht und dessen Ausübung nur in der Person des Erwerbers etwas an den Verpflichtungen des Eigentümers, nicht aber an deren Inhalt. Ebenso wenig verliert aber das Vorkaufsrecht dadurch, daß es gleichzeitig ein positives Recht des Berechtigten auf den Erwerb des Grundstücks begründet, die rechtliche Natur einer Veräußerungsbeschränkung gegenüber dem Verpflichteten. Wichtig ist, daß das Vorkaufsrecht auch eine Belastung des Grundstücks [enthält und daß deshalb in Frage kommt, ob es nicht als eine Beschränkung des Eigentums auch auf Grund des Art. 109 GGWB. landesgesetzlich eingeführt werden kann. Diese Frage ist vom erkennenden Senat in der Entscheidung RGZ. Bb. 107 S. 288 in bejahendem Sinne beantwortet worden,

da das gesetzliche Vorkaufsrecht, ebenso wie ein vertragsmäßiges dingliches Vorkaufsrecht, eine Belastung der davon betroffenen Grundstücke herbeiführe, eine Grundstücksbelastung aber als eine Beschränkung des Eigentums im Sinne von Art. 109 BGB. jedenfalls dann anzusehen sei, wenn sie den jeweiligen Grundstückseigentümer bedingt verpflichte, das Eigentum am Grundstück dem Inhaber des aus der Belastung hervorgehenden Rechts zu übertragen. An dieser Auffassung hält der Senat auch gegenüber den im Schrifttum dagegen erhobenen Einwendungen fest. Lediglich eine Beschränkung des Eigentums, aber keine Entziehung desselben, enthält das gesetzliche Vorkaufsrecht um deswillen, weil es dem Eigentümer zwar völlige Freiheit darin läßt, ob er sein Grundstück behalten oder verkaufen will, für den Fall aber, daß er es verkauft, ihm die Verpflichtung auferlegt, sich eintretendfalls das Zustandekommen eines Kaufs mit dem Vorkaufsberechtigten gefallen zu lassen. Auch die Entstehungsgeschichte des Art. 109 BGB. steht angesichts der Fassung, welche diese Gesetzesbestimmung schließlich erhalten hat, der Auffassung nicht entgegen, auch solche Eigentumsbeschränkungen darunter zu begreifen, welche keinen enteignungsähnlichen Charakter an sich tragen. Die Einreihung des landesgesetzlichen Vorkaufsrechts unter die Eigentumsbeschränkungen des Art. 109 BGB. schließt aber nicht aus, es aus den entwickelten Gründen auch als Veräußerungsbeschränkung im Sinne von Art. 119 BGB. anzusehen. In diesem Sinne ist auch der Art. 119 wiederholt von Landesregierungen ausgelegt worden. So ist die rechtliche Zulässigkeit des in Art. 1 des Bayerischen Gesetzes über die Güterzertrümmerung vom 13. August 1910 eingeführten Vorkaufsrechts in den Motiven zu diesem Gesetz aus Art. 119 Ziffer 1 BGB. hergeleitet worden (von Braun, Bayerisches Güterzertrümmerungsgesetz Einleitung S. XVII; Goldschmidt und Gardé, Güterzertrümmerungsgesetz S. 60). Ebenso ist in der Begründung zu dem preußischen Entwurf eines Gesetzes über Teilung land- oder forstwirtschaftlicher Besitzungen (Grundteilungsgesetz), das im Februar 1914 dem Abgeordnetenhaus vorgelegt wurde, das darin für den Staat enthaltene gesetzliche Vorkaufsrecht auf Art. 119 Ziffer 1 BGB. mit der Ausführung gestützt worden, daß die Begründung des Vorkaufsrechts insofern eine Veräußerungsbeschränkung schaffe, als durch den Eintritt des Vorkaufsberechtigten in den Kaufvertrag dem Grund-

stückseigentümer die Veräußerung an jede andere Person rechtlich unmöglich gemacht werde (Haus der Abgeordneten, Drucksachen Nr. 196 S. 1785, 1789, 1790). Denselben Standpunkt nimmt auch die Begründung zum braunschweigischen Landbeschaffungs-gesetz ein (Verhandlungen der Landesversammlung des Freistaates Braunschweig auf dem Landtag von 1919/20, Drucksache Nr. 32 S. 12). Endlich ist auch bei den Verhandlungen, welche dem Erlaß des Thüringischen Gesetzes über den Verkehr mit Grundstücken vom 16. Mai 1923 vorausgingen, Art. 119 Ziffer 1 EGWB. als die reichsrechtliche Grundlage für die Zulässigkeit der Einführung des darin enthaltenen gesetzlichen Vorkaufsrechts betrachtet worden (Drucksachen des II. Landtages in Thüringen 1921—23 Bd. II Nr. 1170 S. 1502, Bericht des Gesetzgebungsausschusses; Stenographische Berichte über die Sitzungen des II. Landtages von Thüringen Bd. IV S. 4088). Ist hiernach anzunehmen, daß landesgesetzlich eingeführte Vorkaufsrechte an Grundstücken durch den Vorbehalt des Art. 119 Ziffer 1 EGWB. gedeckt werden, so entfällt das Erfordernis des öffentlichen Interesses, mangels dessen Darlegung und Nachweises das Berufungsgericht die Ausübung des Vorkaufsrechts seitens der Beklagten für unzulässig erklärt. Da aber nach den Ausführungen des Berufungsgerichts zweifelhaft ist, ob es auch angenommen hätte, das sächsische Gesetz stelle das Erfordernis des öffentlichen Interesses bei Einräumung des gesetzlichen Vorkaufsrechts selbständig auf, wenn es die Zulässigkeit der Einführung des gesetzlichen Vorkaufsrechts auch aus Art. 119 EGWB. erkannt hätte, oder ob es jenes Erfordernis in dem Gesetz nur deshalb enthalten gefunden hat, weil es irrtümlich davon ausging, die Landesgesetzgebung müsse die in dieser Beziehung in Art. 109 EGWB. errichtete Schranke unter allen Umständen innehalten, muß diese Frage vom Berufungsgericht noch klar gestellt werden. Damit hängt auch die Frage der richterlichen Nachprüfung des Vorhandenseins jenes Interesses zusammen. Das angefochtene Urteil unterlag daher der Aufhebung. Die Sache war gemäß § 565 Abs. 1 ZPO. an das Berufungsgericht zurückzuverweisen.