

13. 1. Sind die §§ 29 und 30 der medlenburg-schwerinschen Ver-
ordnung über die Enteignung von Grundeigentum in den Land-
städten und deren Gebiet vom 21. Juli 1886 mit der Reichs-
verfassung vereinbar?

2. Liegt eine Enteignung vor, wenn die Festsetzung einer
Baufluchtlinie den Charakter einer ortsgesetzlichen Regelung hat?

RVersf. Art. 153.

III. Zivilsenat. Urtr. v. 3. März 1931 i. S. G. (Pl.) w. Hauptstadt
Schwerin (Befl.). III 165/30.

- I. Landgericht Schwerin.
- II. Oberlandesgericht Rostod.

Der Kläger ist Eigentümer eines in Schwerin belegenen Geschäfts- und Wohnhausgrundstücks. Er beabsichtigte, das Grundstück durch Einbau von Läden gewinnbringender auszunutzen, und reichte am 21. Juni 1927 bei der Baupolizeibehörde der verklagten Stadtgemeinde ein Baugesuch ein. Die Beklagte hatte einige Zeit vorher auf Grund der §§ 25 flg. der mecklenburg-schwerinschen Verordnung, betr. die Enteignung von Grundeigentum in den Landstädten und deren Gebiet, vom 21. Juli 1886 (abgedr. bei Raspe Gesefsammlung für die mecklenburg-schwerinschen Lande 3. Folge Bd. II S. 173) eine Baufluchtlinie aufgestellt, die durch das Grundstück des Klägers verläuft und gemäß § 29 der Verordnung den geplanten Umbau unzulässig machte. Auf das Baugesuch des Klägers wurde ihm von der Baupolizeibehörde erwidert, daß sie bereit sei, eine Ausnahme von dem Bauverbot zu befürworten, wenn sich der Kläger bindend verpflichte, daß der durch den Umbau entstandene Mehrwert seines Grundstücks bei einer späteren, auf Grund der Baufluchtlinie vorzunehmenden Enteignung nicht in Anrechnung komme. Der Kläger lehnte die Übernahme dieser Verpflichtung ab. Sein Antrag auf Baugenehmigung wurde nunmehr von der Beklagten zurückgewiesen.

Der Kläger verlangt Ersatz des Schadens, der ihm durch die Verweigerung der Genehmigung entstanden sei. Er macht u. a. geltend, die durch die Fluchtlinienzichung eingetretene Baubeschränkung stelle eine Enteignung dar, die gemäß Art. 153 RWerf. nur gegen angemessene Entschädigung erfolgen könne. Das Landgericht hat die Klage abgewiesen, das Oberlandesgericht die Berufung des Klägers zurückgewiesen. Dessen Revision führte zur Aufhebung und Zurückverweisung.

Gründe:

Der Berufungsrichter hat die auf Art. 153 RWerf. gestützte Klage aus folgenden Erwägungen für unbegründet erklärt. Er hat zwar die Ansicht des Landgerichts, daß eine Enteignung nur dann vorliege, wenn ein Recht dem Berechtigten völlig entzogen und gleichzeitig auf einen andern übertragen werde, zurückgewiesen und ausgeführt, eine Enteignung könne auch gefunden werden in einer Beschränkung des Eigentümers in seinem Recht, mit dem Grundstück nach Belieben zu verfahren. Gleichwohl hat er angenommen, daß hier keine Enteignung gegeben sei. Gemäß

Art. 153 Abs. 1 RVerf. und Art. 111 GG. z. BGG. sei nicht nur die Reichsgesetzgebung, sondern auch die Landesgesetzgebung berechtigt, den Inhalt und die Grenzen des Eigentums allgemein zu regeln. Es könne deshalb nicht in jeder Beschränkung des Eigentümers in der tatsächlichen Verfügung über sein Eigentum eine Enteignung erblickt werden. Der Eingriff müsse vielmehr ein derartiger sein, daß die Verfügungsgewalt des Eigentümers, wenn auch nicht ganz ausgeschlossen, so doch in hohem Grade herabgemindert werde. Ferner müsse sich der Eingriff gegen einen oder vereinzelte Eigentümer richten. Im vorliegenden Falle handle es sich um eine entschädigungslose Baubeschränkung, die sich auf die Allgemeinheit beziehe und sich in derartigen Grenzen halte, daß ein besonderer Schutz des Eigentümers nicht erforderlich sei. Das Baufluchtliniengesetz und die auf Grund dieses Gesetzes festgesetzte Baufluchtlinie beträfen alle Eigentümer, deren Grundstücke in die Baufluchtlinie fielen, in ihrer Gesamtheit und nicht nur einzelne von ihnen. Sie beschränkten auch nicht das Eigentum derart wesentlich, daß dies mit seinem Begriff nicht mehr vereinbar sei.

Die Revision rügt, daß der Berufsrichter von einer rechtsirrigem und zu engen Auffassung des Eigentumsbegriffs im Sinne des Art. 153 RVerf. ausgehe und daß seine Entscheidung zur Frage des Einflusses von Art. 153 auf die bestehende Baufluchtlinien-Gesetzgebung auf der rechtsirrigen Meinung beruhe, diese sei trotz Art. 153 weiter bestehen geblieben. Die Festsetzung der Baufluchtlinie und die dadurch herbeigeführte Baubeschränkung stelle eine Belastung des Grundstücks mit einer Dienstbarkeit der Unbebaubarkeit zugunsten der Gemeinde dar und sei somit rechtlich eine Enteignung im Sinne des Art. 153. Diese Vorschrift finde auch gegenüber älteren Landesgesetzgebungen Anwendung; soweit durch sie kein angemessenes Entgelt gewährt werde, sei die Landesgesetzgebung verfassungswidrig.

Es ist der Revision zuzugeben, daß die Ausführungen des Berufsrichters nicht frei von Rechtsirrtum sind und den rechtsrechtlichen Begriff der Enteignung im Hinblick auf die mecklenburgische Baufluchtlinien-Gesetzgebung verkennen. Das Reichsgericht hat wiederholt ausgesprochen, daß eine Enteignung im Sinne des Art. 153 RVerf. schon dann anerkannt werden kann, wenn das Recht des Eigentümers, mit seiner Sache gemäß § 903 BGG. nach Belieben

zu verfahren, zugunsten eines Dritten beeinträchtigt wird (RGZ. Bd. 105 S. 253, Bd. 107 S. 269, Bd. 108 S. 253, Bd. 111 S. 226, Bd. 112 S. 192, Bd. 116 S. 272, RGUrt. vom 23. November 1930 IX 68/30). Eine derartige Beschränkung liegt aber vor, wenn ein Eigentümer infolge der Ziehung einer Baufluchtlinie gehindert wird, sein Grundstück in bestimmter Weise zu bebauen. Es kann dabei begrifflich keinen Unterschied machen, ob es sich um ein unbebautes Grundstück handelt, dessen Bebauung durch die Fluchtlinienziehung überhaupt ausgeschlossen ist, oder um ein bebautes Grundstück, dessen Umbau gehindert wird. Wie der erkennende Senat in RGZ. Bd. 128 S. 18 (28) ausgesprochen hat, liegt eine Enteignung allerdings in den Fällen nicht vor, wo der Eigentumsinhalt allgemein für eine unbefristete Zahl nach Lage und Umfang völlig unbestimmter Grundflächen durch Gesetz oder ein diesem gleichzusetzendes Ortsgesetz eingeschränkt wird (vgl. auch RGBeschl. vom 3. Dezember 1929 RGZ. Bd. 128 S. 165). Denn die Regelung der Baubeschränkungen, die den Eigentümern im öffentlichen Interesse aufzuerlegen sind, ist Sache der Landesgesetzgebung (Art. 111 GG. 3. BGG.).

Der Berufungsrichter nimmt nun freilich in Auslegung nicht revidierbarer landesrechtlicher Normen an, daß die Beschränkung durch die mecklenburgische Baufluchtlinien-Gesetzgebung und durch die nach ihr festgesetzte Baufluchtlinie die betreffenden Eigentümer in ihrer Gesamtheit treffe und daß somit eine allgemeine Baubeschränkung vorliege, die keine Enteignung darstelle. Er prüft aber nicht, ob die von ihm angewandten landesrechtlichen Bestimmungen, auf Grund deren die Zulässigkeit der entschädigungslosen Beschränkung des Eigentums bejaht wird, mit den Vorschriften des Art. 153 RWerf. im Einklang stehen. Dies muß für die vom Berufungsrichter angewandten §§ 29, 30 der mecklenb. Vo. vom 21. Juli 1886 verneint werden. Sie lauten:

§ 29: Von dem Zeitpunkt der öffentlichen Bekanntmachung der Auslegung des Planes an sind Neubauten, Umbauten und Ausbauten über die Bau-Fluchtlinie hinaus unzulässig. Auch ist bei Neubauten der Eigentümer verpflichtet, in die Bau-Fluchtlinie einzurücken. Gleichzeitig erlangt die Stadt das Recht, die durch die festgesetzten Straßen-Fluchtlinien für Straßen und Plätze bestimmte Grundfläche — sofern dieselbe mit Gebäuden besetzt ist,

jedoch erst nach Entfernung derselben — dem Eigentümer zu entziehen.

§ 30 Abs. 1: Eine Entschädigung kann wegen Entziehung oder Beschränkung des von der Festsetzung neuer Fluchtlinien betroffenen Grundeigentums nur gefordert werden, wenn

1. die zu Straßen und Plätzen bestimmten Grundflächen auf Verlangen des Magistrats für den öffentlichen Verkehr abgetreten werden;

2. wenn die Fluchtlinie vorhandene Gebäude trifft und bei einem Neubau die Freilassung der zwischen der Straßen- und der Bau-Fluchtlinie liegenden Fläche gefordert wird.

§ 29 ordnet hiernach die Unzulässigkeit von Neubauten, Umbauten und Ausbauten nur insoweit an, als das bebaute Grundstück von der Baufluchtlinie betroffen wird und somit die Bauten über diese hinaus errichtet werden sollen. Damit wird keine generelle Einschränkung des Eigentums ausgesprochen und keine allgemeine, alle Eigentümer beim Vorliegen gewisser Voraussetzungen treffende Pflicht auferlegt; nur die von einer jeweilig festgesetzten Baufluchtlinie betroffenen Eigentümer werden in ihren Rechten beeinträchtigt, und außerdem nur für die Teile ihrer Grundstücke, die in die Fluchtlinie fallen. Es kann nun dahingestellt bleiben, ob die Festsetzung der Baufluchtlinie gemäß § 25 der Verordnung vom 21. Juli 1886 einen Verwaltungsakt darstellt oder ob sie im Hinblick auf die Festsetzung auf Grund von Rats- und Bürgerbeschluß den Charakter einer ortsgesetzlichen Rechtsnorm hat. Denn es handelt sich nach der für diese Instanz als richtig zu unterstellenden Behauptung des Klägers um eine besondere Festsetzung der Fluchtlinie für die Grundstücke an der Schl.-straße. Es wurde sonach durch die Fluchtlinienzichung nur ein eng begrenzter Kreis von Eigentümern betroffen. Eine Enteignung liegt aber in einem solchen Fall auch dann vor, wenn der Eingriff durch Gesetz erfolgt und dieses sich nur gegen einen einzelnen Eigentümer oder einen eng begrenzten Kreis von Eigentümern richtet (vgl. den angeführten RG-Beschl. vom 3. Dezember 1929).

Maßgebend ist ferner, daß erst durch die Festsetzung und Offenlegung der Fluchtlinie, also durch den Einzeleingriff, die Beschränkung des Eigentums eintritt. Die Auflegung dieser Beschränkung stellt sich somit rechtlich als eine Enteignung dar, wie der erkennende Senat in RGZ. Bd. 128 S. 29 ausgesprochen hat. An diesem

Standpunkt ist nach nochmaliger Prüfung auch gegenüber den im Schrifttum geäußerten Bedenken festzuhalten. Die Enteignung wird zur Vollenteignung, wenn die Gemeinde die in die festgesetzte Fluchtlinie fallende Grundfläche für ihre Zwecke in Anspruch nimmt. Es besteht aber schon vorher mit der Offenlegung des Planes eine Teilenteignung, indem das Grundstück bereits von diesem Augenblick an zugunsten der Gemeinde mit einer Dienstbarkeit der Unbebaubarkeit belastet erscheint (RGZ. Bd. 63 S. 300, Bd. 128 S. 29). Eine Überführung des enteigneten Rechts in das Vermögen des Enteignenden hält der Senat in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Reichsgerichts auf dem Gebiete der Wohnungszwangswirtschaft unter Ablehnung der Bedenken des Schrifttums nicht für erforderlich, zumal da es sich hier um Maßregeln handelt, die einen späteren Übergang der betroffenen Flächen in das Eigentum der Gemeinde vorbereiten und erleichtern sollen.

Der Berufungsrichter verkennt in zu enger Auslegung des Enteignungsbegriffs im Sinne des Art. 153 MVerf. diese Bedeutung der Fluchtlinienziehung in Verbindung mit den §§ 29, 30 der Verordnung vom 21. Juli 1886; insbesondere verkennt er, daß die Festsetzung der Fluchtlinie eine Teilenteignung, d. h. eine Enteignung eines Teils der mit dem Eigentum verbundenen Rechte, gegenüber jedem einzelnen Eigentümer darstellt.

Zu Unrecht weist die Revisionsbeflagte darauf hin, daß zwischen § 29 der mecklenb. Verordnung vom 21. Juli 1886 und der preussischen Fluchtliniengesetzgebung, über welche die Entscheidung des Senats RGZ. Bd. 128 S. 18 ergangen ist, insoweit ein Unterschied bestehe, als nach der letzteren es Sache der Gemeinde sei, ob sie Ausnahmen zulassen wolle, während nach § 29 der Verordnung vom 21. Juli 1886 jeder Neu- oder Umbau überhaupt unzulässig ist. Dieser Umstand ist für die Bedeutung der infolge Beschlusses der Stadt erfolgten Fluchtlinienziehung als eines Eingriffs in die Rechte der betroffenen Eigentümer völlig unerheblich. Es kommt lediglich auf den Eingriff als solchen an; außerdem muß der Eingriff als eine um so schwerere Belastung erscheinen, je schärfer das Recht des Eigentümers betroffen wird.

Daß die Beschränkung die Eigentümer sämtlicher von der jeweiligen Festsetzung einer bestimmten Baufluchtlinie berührten Grundstücke trifft, steht der Annahme einer solchen Teilenteignung nicht

entgegen. Denn hierdurch wird, wie schon angeführt, die Beschränkung nicht ihres Charakters als eines Eingriffs in die Rechte des jeweils betroffenen Eigentümers entkleidet. Meistens werden nämlich mehrere Eigentümer gleichzeitig betroffen werden, sofern es sich nicht um die Einbeziehung einer einzelnen Parzelle handelt. Dies liegt in der Natur der Fluchtlinienziehung überhaupt begründet und kann keinen begrifflichen Unterschied für den Charakter der behördlichen Maßregel machen. Die Revisionsbeklagte übersieht, daß die Teilenteignung erst durch die Setzung der Fluchtlinie eintritt und die betroffenen Eigentümer, wie schon hervorgehoben, nur zu dem Teil ihres Eigentums in ihren Rechten beschränkt, der in die Fluchtlinie fällt. Von einer allgemeinen Einschränkung des Eigentums im Sinne einer schrankensetzenden Regelung nach Art. 153 Abs. 1 RVerf. kann daher keine Rede sein. Ob die Eingriffe bei den einzelnen Eigentümern noch als Beschränkung des Eigentums erscheinen, kann allerdings unter Umständen Tatfrage sein. Denkbar ist, daß ein Grundstück in so unbedeutendem Umfang von der Fluchtlinienfestsetzung berührt wird, daß eine nennenswerte derzeitige Schmälerung der Eigentumsrechte überhaupt nicht eintritt. Ferner ist zu beachten, daß ein Grundstück zwar in erheblichem Maße betroffen werden kann, daß aber der Eigentümer eine derzeitige Störung in seinem Besitz nicht zu erleiden braucht. Im ersteren Fall kann eine Teilenteignung wegen völliger Bedeutungslosigkeit des Eingriffs überhaupt entfallen; im letzteren Fall — der bei bebauten Grundstücken die Regel bilden wird — liegt zwar eine Teilenteignung vor, es kommt aber mangels eines nachweisbaren Schadens keine Entschädigungspflicht in Frage.

Im vorliegenden Fall muß von der Behauptung des Klägers ausgegangen werden, deren Richtigkeit für diese Instanz zu unterstellen ist, daß er in der Lage war, durch den Einbau von Läden das Grundstück in erheblichem Umfang gewinnbringender zu gestalten. Eine Enteignung im Sinne des Art. 153 RVerf. ist somit gegeben. Diese kann nach der geltenden Recht darstellenden Vorschrift des Art. 153 Abs. 2 RVerf. nur gegen angemessene Entschädigung erfolgen. Die §§ 29, 30 der Verordnung vom 21. Juli 1886 sehen jedoch nicht die Gewährung einer angemessenen Entschädigung vor. § 30 schließt eine derzeitige Entschädigung überhaupt aus und macht eine künftige Entschädigung von gewissen Bedingungen abhängig, deren Erfüllung

nicht in der Macht des Klägers selbst liegt. Die Hinausschiebung der Entschädigung für den Fall der Übernahme der Grundfläche durch die Gemeinde stellt aber keine angemessene Entschädigung im Sinne des Art. 153 Abs. 2 RVerf. dar. Denn es bleibt für den betroffenen Eigentümer völlig ungewiß, ob und wann dieser Fall eintreten wird. Die vom Berufungsrichter angewandten §§ 29 und 30 der Verordnung stehen somit im Widerspruch zu der Regelung in Art. 153 Abs. 2, da eine entschädigungslose Enteignung nur durch ein Reichsgesetz angeordnet werden darf. Wie der Senat in der mehrerwähnten Entscheidung RGZ. Bd. 128 S. 31 mit eingehender Begründung ausgesprochen hat, greift Art. 153 RVerf. als unmittelbar geltendes Recht auch gegenüber älteren Landesgesetzen Platz; nur vor Inkrafttreten der Verfassung bereits durchgeführte Enteignungen bleiben unberührt. An dieser Rechtsprechung, die auch mit RGZ. Bd. 104 S. 138 im Einklang steht, ist nach Prüfung der im Schrifttum erhobenen Einwände ebenfalls festzuhalten.

Es mag noch hervorgehoben werden, daß, wenn auch Art. 153 Abs. 3 RVerf. hervorhebt, daß Eigentum verpflichtet und sein Gebrauch zugleich Dienst für das gemeine Beste sein soll, auf der anderen Seite die Reichsverfassung durch die positive, reichsrechtliche Regelung in Art. 153 Abs. 2 den Standpunkt des Eigentümers in Ansehung der Unverletzlichkeit seines Eigentums in erheblichem Maße gestärkt und unter Ausschaltung der Landesgesetzgebung die Frage der entschädigungslosen Enteignung der Reichsgesetzgebung vorbehalten hat. Deshalb müssen alle erst nach Inkrafttreten der Reichsverfassung auf Grund einer älteren Landesgesetzgebung eintretenden Enteignungen diesem positivrechtlichen Schutz der Reichsverfassung unterliegen. Daß die ältere landesgesetzliche Fluchtlinien-Gesetzgebung im Sinne des § 29 der Verordnung vom 21. Juli 1886 bereits eine damals vorhandene, wenn auch erst in der Zukunft wirksam werdende polizeiliche Schranke darstellte, kann angesichts des dargelegten Umstands, daß sie keine allgemeine Einschränkung des Eigentums anordnete, nicht anerkannt werden.