

30. 1. Ist das preussische Gesetz betreffend die Gründung neuer Ansiedlungen in der Provinz Hessen-Nassau vom 11. Juni 1890 revidibel?

2. Hat der Eigentümer, dem die nach § 1 Abs. 1 dieses Gesetzes erforderliche Ansiedlungsgenehmigung zunächst im Interesse der Stadtgemeinde vom Polizeipräsidenten versagt, dann aber auf die Klage im Verwaltungsstreitverfahren erteilt worden ist, gegen die Stadtgemeinde einen Anspruch auf Entschädigung wegen der Nachteile, die ihm aus der ursprünglichen Versagung der Genehmigung erwachsen sind?

Preuß. Gesetz betr. die Gründung neuer Ansiedlungen in der Provinz Hessen-Nassau v. 11. Juni 1890 (GS. S. 173). RPÖ. § 549. Verordnung v. 28. September 1879 (RGBl. S. 299). AVerf. Art. 153.

Preuß. RM. Einl. § 75.

V. Zivilsenat. Ur. v. 25. Juni 1932 i. S. Stadtgemeinde Fr. (Bekl.) w. Ehel. R. (Kl.). V 125/32.

I. Landgericht Frankfurt a. M.

II. Oberlandesgericht daselbst.

Im Jahre 1916 kauften die Kläger ein in der Gemarkung B. am sogenannten „Totenweg“ liegendes Grundstück und richteten es zum Betriebe einer Gärtnerei ein. Am 19. April 1921 beantragte der Klagende Ehemann (im folgenden Kläger genannt) erstmals die Genehmigung zur Ansiedlung auf dem erworbenen Grundstück mit der Begründung, die Errichtung eines Wohnhauses sei für ihn eine Lebensfrage, da er durch fortgesetzte Diebstähle außerordentlich geschädigt werde. Die Beklagte erhob gemäß §§ 2 und 3 des Ansiedlungsgesetzes für Hessen-Nassau vom 11. Juni 1890 Einspruch mit der Begründung, der Totenweg sei kein offener Weg im Sinne dieses Gesetzes, außerdem würden die Interessen der Gemeinde durch den Bau erheblich benachteiligt, da aus der erweiterten Benutzung Ansprüche gegen die Stadt gestellt werden könnten. Nach ergebnislosen Tauschverhandlungen zwischen den Parteien lehnte der Polizeipräsident durch Verfügung vom 26. Februar 1922 die Erteilung der Ansiedlungsgenehmigung aus den im Einspruch der Beklagten vorgebrachten Gründen ab. Die dagegen erhobene Klage wurde vom Bezirksauschuß durch Urteil vom 26. September 1922 mit derselben Be-

gründung abgewiesen. Gegen das Urteil legte der Kläger keine Berufung beim Oberverwaltungsgericht ein.

Anfangs 1924 kam der Kläger, nachdem in der Zwischenzeit wieder erfolglose Tauschverhandlungen stattgefunden hatten, bei der Städtischen Baupolizei um die Erlaubnis zur Errichtung eines massiven Geräteschuppens auf seinem Grundstück ein. Die Bauerlaubnis wurde ihm jedoch durch Verfügung vom 16. Juli 1924 versagt, da deren Erteilung mit den Bestimmungen des § 23 Abs. 1 der Bauordnung vom 4. Juni 1912 in Widerspruch stände. Auf die Klage des Klägers hob der Bezirksausschuß durch Urteil vom 14. Januar 1925 die angefochtene Verfügung auf. Daraufhin wurde dem Kläger am 25. Mai 1925 die Bauerlaubnis erteilt.

Der Kläger führte den Bau nicht aus, sondern beantragte am 25. Oktober 1925 erneut die Erteilung der Ansiedlungsgenehmigung. Durch Verfügung des Polizeipräsidenten vom 8. Januar 1926 wurde auch dieser Antrag unter Bezugnahme auf die früheren Bescheide abgelehnt. Dagegen erhob der Kläger am 18. Januar 1926 Klage im Verwaltungsstreitverfahren. Durch Urteil vom 28. April 1926 wies der Bezirksausschuß die Klage ab. Auf die Berufung des Klägers hob das Oberverwaltungsgericht am 6. Oktober 1927 das Urteil des Bezirksausschusses auf und setzte den Bescheid des Polizeipräsidenten vom 8. Januar 1926 außer Kraft. Am 20. Januar 1928 wurde dem Kläger die Ansiedlungsgenehmigung erteilt.

Zwischenzeitlich hatte der Kläger am 18. und 27. Oktober 1926 die Genehmigung zum Bau von sechs Gewächshäusern beantragt. Die Genehmigung wurde mit Verfügung der Städtischen Baupolizei vom 27. Januar 1927 versagt. Auf die dagegen von ihm erhobene Klage wurde die Verfügung durch Urteil des Bezirksausschusses vom 23. März 1927 aufgehoben.

Am 11. Juli 1927, also ebenfalls noch vor dem Erlaß des erwähnten Urteils des Oberverwaltungsgerichts, wurden durch Beschluß der Städtischen Körperschaften die Fluchtlinien für das Gebiet festgelegt, in dem sich das Grundstück des Klägers befindet. Die erste Offenlegung des Fluchtlinienplans geschah am 25. August 1927. Schon am 26. Juli 1927 war die Genehmigung zur Errichtung von Gewächshäusern zurückgezogen worden, da die Gebäude die inzwischen festgestellten Fluchtlinien überschritten. Auf Grund des Fluchtlinienplans wurde ferner das erneut eingereichte Baugesuch des Klägers vom

21. Januar 1928 mit der Begründung abgelehnt, die in Aussicht genommenen Baulichkeiten (Wohnhaus und Schuppen) überschritten die festgesetzte Fluchtlinie. Daraufhin reichte der Kläger einen neuen Bauplan ein, der für Wohnhaus und Schuppen die Baufuchtlinie einhielt. Auch dieses Gesuch wurde am 27. Februar 1928 abgelehnt; da die Straße, an der die Gebäude errichtet werden sollten, noch nicht entsprechend der Polizeiverordnung vom 13. August 1880 hergestellt sei. Gegen diese Verfügung erhob der Kläger Klage im Verwaltungsstreitverfahren, die am 6. Juni 1928 vom Bezirksauschuß abgewiesen wurde. Dagegen legte er am 10. Juli 1928 Berufung beim Oberverwaltungsgericht ein. Die Entscheidung darüber steht noch aus.

Wegen des Teils des Grundstücks, das in die Fluchtlinie der im Ausbau befindlichen H.-Straße fällt, machte die Beklagte ein Enteignungsverfahren gemäß dem Gesetze über ein vereinfachtes Enteignungsverfahren vom 26. Juli 1922 anhängig. Durch Beschluß des Regierungspräsidenten vom 13. Juli 1929 wurde diese Fläche gegen eine Entschädigung von 15 793,80 RM. zu Gunsten der Beklagten enteignet.

Die Kläger behaupten, sie seien durch die Nichtgenehmigung der Anfielungs- und Bauanträge nicht in der Lage gewesen, das Grundstück völlig auszunutzen. Die bestmögliche Ausnutzung habe den Bau eines Wohnhauses, eines Geräteschuppens und von Gemächshäusern zur Voraussetzung gehabt. Der Bau der Gemächshäuser und des Schuppens wäre aber nur dann lohnend gewesen, wenn auch das Wohnhaus hätte errichtet werden können. Die Ausführung dieses Bauvorhabens habe die Beklagte deswegen verhindert, um später nicht zu hohe Entschädigungen zahlen zu müssen. Durch ihr Verhalten habe die Beklagte sie genötigt, ihre besonderen Rechte und Vorteile „zum Wohl des gemeinsamen Wesens“ aufzuopfern. Der ihnen dadurch erwachsene Schaden bestehe erstens in dem Mindertwert der Gärtnerei gegenüber dem Zustande, in dem sie sich befunden hätte, wenn sie in der Ausnutzung ihres Eigentums nicht beschränkt worden wären, ferner darin, daß sie bis zum Zeitpunkte der Feststellung der Fluchtlinien ihren Betrieb nicht einträglich hätten gestalten können. Ersatz dieses Schadens begehren die Kläger auf Grund der Bestimmungen des § 75 Einl. WR. und des Art. 153 Abs. 2 WRV. Weiter verlangen sie Erhöhung der ihnen durch den Beschluß des Regierungspräsidenten vom 13. Juli 1929 zugebilligten Enteignungsentchädigung,

da der Wert der enteigneten Fläche zu gering veranschlagt und die für die vorläufige Besitzeinweisung der Beklagten festgesetzte Entschädigung (§ 6 des Gesetzes vom 26. Juli 1922) zu niedrig bemessen sei. Die Kläger beantragten demgemäß, die Beklagte zu verurteilen, ihnen über die im Entschädigungsbeschlusse vom 13. Juli 1929 festgesetzte Summe hinaus weitere 150 000 RM. zu zahlen.

Die Beklagte bestreitet, die Ansiedlungsgenehmigung einzig mit Rücksicht auf die von ihr bereits in Aussicht genommene spätere Verwendung des Geländes bekämpft zu haben. Vielmehr habe sie sich im Gemeindeinteresse dem Bauvorhaben des Klägers widersetzen müssen, weil die Erteilung einer Ansiedlungsgenehmigung am Totenweg ein wildes Bauen zur Folge gehabt hätte, das sie zu vorzeitigem Straßenbau gezwungen haben würde. Selbst wenn aber die Ansiedlungsgenehmigung ohne weiteres erteilt worden wäre, hätte deshalb doch die Baugenehmigung gemäß § 12 des Fluchtliniengesetzes vom 2. Juli 1875 in Verbindung mit dem Ortsstatut für die Gemeinde B. vom 4. Januar 1900 versagt werden müssen; denn schon seit 1919 sei im Zuge des Totenweges der Bau einer Straße geplant gewesen.

Das Landgericht wies durch Teilurteil die Klage insoweit ab, als sie auf § 75 Einl. RM. und auf Art. 153 Abs. 2 RWerf. gestützt war. Auf die Berufung der Kläger erklärte das Oberlandesgericht die den Gegenstand dieses Teilurteils bildenden Ansprüche dem Grunde nach für gerechtfertigt. Die Revision der Beklagten führte zur Wiederherstellung des ersten Urteils.

Gründe:

Gegenstand des Berufungsurteils bilden nur diejenigen Schadensersatzansprüche der Kläger, die aus § 75 Einl. RM. und Art. 153 Abs. 2 RWerf. hergeleitet werden. Es handelt sich also hier nur um den Schaden, der bis zum 25. August 1927, dem Tage der ersten Offenlegung des Fluchtlinienplans, entstanden war. Für die spätere Zeit kommen lediglich die Bestimmungen der §§ 13, 14 des Fluchtliniengesetzes vom 2. Juli 1875 in Verbindung mit den §§ 24 flg. des Enteignungsgesetzes vom 11. Juni 1874 sowie § 6 des Gesetzes über ein vereinfachtes Enteignungsverfahren vom 26. Juli 1922 (GS. S. 211) in Frage (vgl. RGZ. Bd. 28 S. 275, Bd. 126 S. 356; RGUrt. vom 30. Januar 1906 VII 214/05, abgedr. PrVerwBl. Bd. 27 S. 648).

Da die Beklagte von ihrem Enteignungsrecht sofort Gebrauch gemacht hat, so trifft für die Zeit nach dem 24. August 1927 der § 13 Abs. 1 Nr. 1 FZO. zu. Die Gültigkeit dieser Vorschrift ist von Art. 153 Abs. 2 RVerf. nicht berührt worden (RGZ. Bd. 128 S. 33/34).

Was die hier in Betracht kommende Zeit vor dem 25. August 1927 anbelangt, so setzt die Anwendung des § 75 Einl. WR. ebenso wie die des Art. 153 Abs. 2 RVerf. voraus, daß durch einen staatlichen Hoheitsakt, der sich gegen eine bestimmte Person oder einen bestimmt begrenzten Personenkreis richtet, ein subjektives Recht zu Gunsten eines Dritten entzogen oder beschränkt wird (vgl. RGZ. Bd. 109 S. 319, Bd. 111 S. 130, Bd. 129 S. 148, Bd. 135 S. 308). Und zwar muß es sich, wie gegenüber den Ausführungen der Revision zu betonen ist, bei dem Eingriff in das subjektive Recht um einen rechtmäßigen staatlichen Akt handeln. Undernfalls käme der Tatbestand des Art. 131 RVerf. in Frage (RGZ. Bd. 112 S. 98, Bd. 135 S. 308), worauf die Kläger ihren Anspruch jedoch nicht gründen wollen.

Bis zum 25. August 1927 waren die Kläger an dem von ihnen geplanten Bau eines Wohnhauses dadurch gehindert, daß ihnen die nach § 1 Abs. 1 des Gesetzes betreffend die Gründung neuer Ansiedlungen in der Provinz Hessen-Nassau vom 11. Juni 1890 erforderliche Ansiedlungsgenehmigung auf das erste Gesuch hin versagt und auf das zweite Gesuch nach zunächst erfolgter Ablehnung durch den Polizeipräsidenten und den Bezirksausschuß erst infolge des Urteils des Oberverwaltungsgerichts vom 6. Oktober 1927 am 20. Januar 1928 erteilt worden ist.

Das Oberlandesgericht meint, aus den Gründen des letzt-erwähnten Urteils ergebe sich, daß die Ansiedlungsgenehmigung auf Grund der Bestimmungen des Ansiedlungsgesetzes nicht hätte versagt werden dürfen. Wenn die Kläger trotzdem durch die Verfügungen des Polizeipräsidenten und die Urteile des Bezirksausschusses an der von ihnen beabsichtigten Ansiedlung in der Zeit bis zum 20. Januar 1928 verhindert worden seien, so seien sie zur Aufopferung eines besonderen, subjektiven, wohlverworbenen Rechtes genötigt worden. Der Vorderrichter geht hiernach davon aus, daß der Eigentümer, soweit nicht nach dem genannten Ansiedlungsgesetze die Voraussetzungen für eine Versagung der Ansiedlungsgenehmigung gegeben sind, auf Grund seines Eigentums ein subjektives Recht auf die Ansiedlung habe, und zwar bereits vor der Erteilung der Ansiedlungs-

genehmigung. Er gesteht dieser Genehmigung also keine konstitutive Wirkung zu, sondern mißt ihr nur die deklaratorische Bedeutung einer Feststellung dahin bei, daß ein Versagungsgrund gemäß den Bestimmungen des Ansiedlungsgesetzes nicht gegeben sei.

Es fragt sich zunächst, ob diese Auslegung, die das Berufungsgericht dem Gesetz vom 11. Juni 1890 gegeben hat, vom Revisionsgericht nachgeprüft werden kann oder ob dieses Gesetz gemäß § 549 ZPO. in Verbindung mit § 1 der Verordnung vom 28. September 1879 der Revision unzugänglich ist. Das Gesetz hat formell allerdings nur Geltung für die Provinz Hessen-Nassau. Materiell stimmt es jedoch mit Abschnitt II des Gesetzes betreffend die Verteilung der öffentlichen Lasten bei Grundstücksteilungen und die Gründung neuer Ansiedlungen in den Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien, Sachsen und Westfalen vom 25. August 1876 (GS. S. 405) in der Fassung vom 10. August 1904 (GS. S. 227) überein. Und zwar handelt es sich nicht um eine bloße Gleichheit zweier in verschiedenen Bezirken geltender Gesetze, sondern das Gesetz vom 11. Juni 1890 hat die preussische Ansiedlungsgesetzgebung in der Provinz Hessen-Nassau eingeführt, wie dies für die Provinz Hannover durch das Gesetz vom 4. Juli 1887 (GS. S. 324) und für die Provinz Schleswig-Holstein durch das Gesetz vom 13. Juni 1888 (GS. S. 243) geschehen war. Demgemäß sind auch diese sämtlichen Ansiedlungsgesetze einheitlich durch das Ergänzungsgesetz vom 16. September 1899 (GS. S. 497) ergänzt worden. Es liegt also eine einheitliche Regelung des Ansiedlungswesens für die genannten preussischen Provinzen vor, und es kann die Revisibilität der in Hessen-Nassau geltenden Bestimmungen nicht aus dem Grunde verneint werden, weil sie nicht durch einen einzigen Akt der Gesetzgebung für alle in Betracht kommenden Provinzen gleichzeitig zum Rechtsfak geworden sind (vgl. RGZ. Bd. 5 S. 361 und S. 405).

Die hiernach zulässige und gebotene Nachprüfung der Auslegung des Gesetzes vom 11. Juni 1890 durch das Berufungsgericht ergibt aber, daß der Standpunkt des Oberlandesgerichts weder dem Wortlaut noch dem Sinne dieses Gesetzes gerecht wird. Schon die Fassung des § 1 weist darauf hin, daß erst durch die Erteilung der Genehmigung das Ansiedlungsrecht erworben wird. Der Zweck des Gesetzes geht dahin, dem planlosen Bauen, namentlich auch in der Nähe von Großstädten, das nach den bisherigen Gesetzen nicht verhindert werden konnte und

zu einer erheblichen Gefährdung der öffentlichen Interessen geführt hatte, Einhalt zu tun (vgl. die Begründung des Gesetzes, Druckf. des Herrenhauses Session 1890 Nr. 52, sowie die Ausführungen von Dr. Miquel im Herrenhause, Stenogr. Berichte über die Verhandlungen des Herrenhauses Session 1890 Bd. 1, 9. Sitzung vom 26. April 1890, S. 130 flg., 134; ferner DVG. Bd. 30 S. 396). Das Gesetz wollte also gerade den früheren Rechtszustand der schrankenlosen Ansiedlungsfreiheit beseitigen. Es gibt deshalb, abgesehen von den unbedingten Versagungsgründen des § 2, den Gemeinden und gewissen Beteiligten ein Einspruchsrecht, auf Grund dessen unter bestimmten Umständen nach dem pflichtmäßigen Ermessen der Genehmigungsbehörden die Genehmigung versagt werden kann (§ 3). Die Anerkennung dieser fakultativen Versagungsgründe läßt ebenfalls auf den Willen des Gesetzgebers schließen, daß das Ansiedlungsrecht erst durch die Erteilung der Genehmigung entstehen soll. Denn die bloße deklaratorische Feststellung eines bereits bestehenden Rechts kann nicht wohl von dem Ermessen einer Behörde abhängig gemacht werden. Es würde aber auch dem Sinne des Gesetzes, die öffentlichen Belange der Gemeinden zu schützen, geradezu widersprechen, wenn der Gemeinde aus der Tatsache, daß ein von der Genehmigungsbehörde angenommener unbedingter Versagungsgrund im Verwaltungsstreitverfahren nicht festgestellt wird oder daß sie mit einem von der Genehmigungsbehörde anerkannten Einspruch im Verwaltungsstreitverfahren nicht durchdringt, eine erhebliche Entschädigungslast aus dem Grunde erwachsen sollte, weil der Eigentümer bis zur Erteilung der Genehmigung zur Aufopferung eines Rechtes gezwungen worden wäre. Weiter kommt in Betracht, daß das Gesetz dem Eigentümer keinen Entschädigungsanspruch gegen den Eigentümer oder Nutzungsberechtigten eines benachbarten Grundstücks zubilligt, wenn lediglich zum Schutze der Nutzungen dieses Grundstücks die Ansiedlungsgenehmigung gemäß § 3 des Gesetzes versagt worden ist. Erst durch das Ergänzungsgesetz vom 16. September 1899 ist eine Ausnahme für den Fall bestimmt, daß die Ansiedlungsgenehmigung auf Grund des Einspruchs des Besitzers eines Bergwerks versagt worden ist; hier soll der Eigentümer nach den §§ 148 bis 151 des Allgemeinen Berggesetzes vom 24. Juni 1865 entschädigt werden (vgl. Begründung des Gesetzes vom 16. September 1899, Druckf. des Abgeordnetenhauses XIX. Legislatur-Periode I. Session 1899 Nr. 30

§. 14; OBG. Bd. 50 S. 230). Auch hieraus ergibt sich, daß vor Erteilung der Genehmigung das Gesetz kein subjektives Recht zur Ansiedlung anerkennt. Denn andernfalls müßte die Versagung der Genehmigung zum mindesten insoweit, als sie aus einem fakultativen Versagungsgrunde auf den Einspruch eines Einspruchsberechtigten hin erfolgt ist, als Eingriff in ein subjektives Recht des Eigentümers aufgefaßt werden, wodurch ein Entschädigungsanspruch gemäß § 75 Einl. WR. begründet würde, und es hätte der vorgedachten besonderen Vorschrift für den Bergbau nicht bedurft.

So verstanden steht die Bestimmung des § 1 des Ansiedlungsgesetzes für Hessen-Nassau vom 11. Juni 1890 auch nicht im Widerspruch zu dem geltenden Reichsrecht. Die Freizügigkeit im Sinne des Art. 111 WRV. wird durch das Erfordernis der Ansiedlungsgenehmigung nicht berührt. Denn das Recht, sich an jedem Orte des Reichs aufzuhalten und niederzulassen, begreift nicht das Recht in sich, schrankenlos eine Ansiedlung zu errichten. Zudem hat das Ansiedlungsgesetz Vorkehrung getroffen, daß alle unnötigen Erschwerungen der Ansiedlung vermieden werden, indem die Ansiedlungsgenehmigung nur insoweit versagt werden darf, als wichtige Interessen dies erfordern. Ebensovienig ist Art. 153 WRV. verletzt. Den Inhalt und die Schranken des Eigentums allgemein zu regeln, ist nach Abs. 1 des dem Gesetzgeber ausdrücklich vorbehalten. Nach Art. 111 GG.z.OBG. bleiben die landesgesetzlichen Vorschriften unberührt, welche im öffentlichen Interesse das Eigentum in Ansehung tatsächlicher Verfügungen beschränken. Die im § 1 des Ansiedlungsgesetzes für Hessen-Nassau angeordnete Beschränkung betrifft die im Geltungsgebiet des Gesetzes befindlichen Grundstücke, soweit sie außerhalb einer im Zusammenhang gebauten Ortschaft liegen, also einen unbegrenzten Kreis von Grundstücken gleichmäßig; demnach ist mangel eines Einzeleingriffs keine Enteignung im Sinne des Art. 153 Abs. 2 WRV. gegeben (vgl. Entsch. des Staatsgerichtshofs in RGZ. Bd. 124 Anh. S. 33; ferner RGZ. Bd. 128 S. 28).

Hiernach bestand bis zu der am 20. Januar 1928 erteilten Ansiedlungsgenehmigung für die Kläger überhaupt kein Recht zur Auf-
führung eines Wohnhauses. Vor der ersten Offenlegung des Fluchtlinienplans haben sie daher ein derartiges Recht nicht zu Gunsten der Beklagten „aufgeopfert“. Ob eine solche Aufopferung insoweit vorliegt, als die Kläger an dem Bau des Geräteschuppens und der Ge-

wächshäuser gehindert worden sind, kann dahingestellt bleiben, weil dieser Umstand für den von ihnen behaupteten Schaden nicht ursächlich war. Denn sie haben selbst vorgetragen, daß der Bau des Schuppens und der Gewächshäuser nur dann lohnend gewesen wäre, wenn auch das Wohnhaus hätte errichtet werden dürfen. Demgemäß erweist sich der hier in Frage stehende Klagenanspruch als unbegründet, ohne daß es weiter der Prüfung bedarf, ob dem Bauvorhaben der Kläger auch ein ortstatutarisches, auf § 12 F.O. beruhendes Bauverbot entgegengestanden hätte . . .