

2. Ist die Gemeinde, die nach § 12 des preussischen Fluchtliniengesetzes vom 2. Juli 1875 ein Ortsstatut erläßt, verpflichtet, die Ausnahmen von dem Baubote lediglich von den statutarisch von vornherein, wenigstens in ihren Umrissen, genau zu bestimmenden Bedingungen abhängig zu machen, und steht es ihr nicht frei, beliebige, auch im Statute nicht vorgesehene Vereinbarungen über die Errichtung von Bauten an projektierten Straßen mit dem Anlieger zu treffen?

VII. Civilsenat. Ur. v. 10. November 1903 i. S. F. (Wef.) w. Stadt F. (Rl.). Rep. VII. 265/03.

- I. Landgericht Frankfurt a. M.
- II. Oberlandesgericht daselbst.

Die Polizeiverordnung vom 13. August 1880 setzt für die Stadt F. die Bedingungen im einzelnen fest, unter denen eine Straße in baupolizeilicher Hinsicht als fertiggestellt gelten soll. Gemäß § 12 des Fluchtliniengesetzes vom 2. Juli 1875 war bereits unter dem 23. Mai 1876 ein von Aufsichtswegen bestätigtes Ortsstatut für die Stadt F. erlassen, nach dessen Art. 3 an den in die Bauplanungspläne aufgenommenen Straßen und Straßenteilen Wohngebäude mit einem Ausgange nach diesen Straßen nur errichtet werden dürfen, wenn letztere den baupolizeilichen Bestimmungen gemäß fertiggestellt sind. Der Art. 4 lautet: „Ausnahmen in Einzelfällen können mit Rücksicht auf die Bestimmung, örtliche Lage oder sonstige Verhältnisse der be-

abstichtigten Bauten von dem Magistrat im Einvernehmen mit der Stadtverordnetenversammlung gestattet werden.“ Der Beklagte grenzte mit seinem im Grundbuche des 16. Bezirks der Stadt F. Bd. 3 Bl. 157 verzeichneten Grundstück, auf dem sich ein Fabrikgebäude mit Wohnhaus befand, an die M.er Landstraße und W.straße (jetzt H.straße). Beide Straßen waren noch nicht völlig fertiggestellt im Sinne der Polizeiverordnung vom 13. August 1880. Der Beklagte beabsichtigte im Jahre 1893 die Errichtung eines Portier-Wohnhauses neben dem Fabrikgebäude. Der Magistrat der Stadt F. genehmigte den Bau unter einer Reihe von Bedingungen, die in dem Reverse vom 17. Mai 1893 enthalten waren. Sie bezogen sich auf die Abtretung von Land für die M.er Landstraße, auf die Zahlung bzw. Sicherstellung von Straßen- Herstellungs- und -Unterhaltungskosten und auf die Errichtung von näher bezeichneten geschlossenen und dauernd geschlossen zu haltenden Einfriedigungen nach der W.- (H.-) Straße. Ferner schloß der Beklagte wegen eines Anbaues an sein Fabrik- und Wohngebäude mit der Klägerin unter dem 6./7. August 1896 einen Vertrag, nach welchem ihm unter Bezugnahme auf den Art. 4 des Ortsstatutes vom 28. April 1876 der Anbau gegen Übernahme einer Reihe von Verpflichtungen gestattet wurde. Insbesondere wurde ihm in § 8 des Vertrages untersagt, ohne Erlaubnis der Klägerin andere Grundstücke oder Grundstücke mit dem Baugrundstücke wirtschaftlich zu vereinigen und in der näher bezeichneten Straßenfront nach der W.straße Türen oder Ausgänge anzulegen. Der Beklagte führte die Bauten aus. Sie entsprachen, wie in zweiter Instanz nicht mehr bestritten war, dem Reverse bzw. dem Vertrage insofern nicht, als nicht überall den Abmachungen entsprechende geschlossene Einfriedigungen vorhanden waren, und als die Einfriedigung nach der M.er Landstraße zu über die vorgeschriebene Linie hinaus in ein anderes Grundstück des Beklagten verlegt war. Die Klägerin klagte infolgedessen auf Herstellung des vertragsmäßigen Zustandes; der Beklagte aber begehrte Abweisung der Klage und erhob Widerklage auf Feststellung des Nichtbestehens der ihm angeordneten Verpflichtung. Das Landgericht erkannte nach dem Klagantrage mit der Maßgabe, daß die Einfriedigung nach der H.straße bis zu deren Fertigstellung im Sinne der Polizeiverordnung vom 13. August 1880 geschlossen zu halten sei; die Widerklage wurde abgewiesen. Das Oberlandesgericht wies die Berufung

des Beklagten zurück. Auch seine Revision ist zurückgewiesen, aus folgenden

Gründen:

„1. Die klagende Stadtgemeinde fordert vom Beklagten die Erfüllung der von ihm vertragsmäßig — durch die Urkunden vom 17. Mai 1893 und 6./7. August 1896 — übernommenen Verpflichtungen, soweit sie sich auf die Art der Errichtung der in den Urkunden näher bezeichneten Baulichkeiten beziehen. Hierbei handelt es sich nicht um die Übernahme öffentlichrechtlicher Verpflichtungen oder um die Heranziehung zu solchen, sondern um Abmachungen lediglich privatrechtlicher Natur, die zwischen den Gemeindeorganen (nicht der Baupolizeibehörde) und dem Beklagten getroffen worden sind. Sie regeln die Beziehungen des Beklagten als Anliegers an sog. projektierten Straßen zu der Stadt, die bei der Ausführung solcher Straßen und dem Anbau an ihnen erheblich beteiligt ist, und schränken die dem Beklagten grundsätzlich zustehende Befugnis, sein Grundeigentum mit Gebäuden zu besetzen, zugunsten der Klägerin in bestimmter Richtung ein. Der Anlaß zu diesen Abmachungen liegt freilich im öffentlichen Rechte, nämlich in dem Ortsstatute vom 23. Mai 1876, welches die Stadt F. in Ausübung des ihr durch § 12 des Fluchtliniengesetzes verliehenen Hoheitsrechtes beschlossen hat. Das in Art. 3 des Statutes ausgesprochene Bauverbot und dessen Einschränkung in Art. 4 bedingte für den Beklagten als Eigentümer bebauungsfähiger, an projektierten Straßen belegener Grundstücke, die er bestimmungsgemäß auszunutzen beabsichtigte, die Anbahnung von Verhandlungen mit der Stadt. Ihr Abschluß ist indessen kein Akt des öffentlichen Rechtes, sondern ein den Normen des bürgerlichen Rechtes unterliegender Vertrag, eine auf dem freien Willen beider Teile beruhende Übereinkunft, mittels deren sie Leistung und Gegenleistung dergestalt gegeneinander ausgetauscht haben, daß die Stadtgemeinde den beabsichtigten Anbau an die noch nicht fertig gestellten Straßen genehmigt, der Beklagte dagegen die in den Urkunden näher aufgeführten Verbindlichkeiten übernommen hat. Daß derartige Abmachungen sich nicht auf öffentlichrechtlichem, sondern auf civilrechtlichem Gebiete bewegen, ist auch allgemein anerkannt.

Vgl. Friedrichs, Kommentar zum Fluchtliniengesetz 4. Aufl. Anm. 8 zu § 12 S. 127. . . .

des Beklagten zurück. Auch seine Revision ist zurückgewiesen, aus folgenden

Gründen:

„1. Die klagende Stadtgemeinde fordert vom Beklagten die Erfüllung der von ihm vertragsmäßig — durch die Urkunden vom 17. Mai 1893 und 6./7. August 1896 — übernommenen Verpflichtungen, soweit sie sich auf die Art der Errichtung der in den Urkunden näher bezeichneten Baulichkeiten beziehen. Hierbei handelt es sich nicht um die Übernahme öffentlichrechtlicher Verpflichtungen oder um die Heranziehung zu solchen, sondern um Abmachungen lediglich privatrechtlicher Natur, die zwischen den Gemeindeorganen (nicht der Baupolizeibehörde) und dem Beklagten getroffen worden sind. Sie regeln die Beziehungen des Beklagten als Anliegers an sog. projektierten Straßen zu der Stadt, die bei der Ausführung solcher Straßen und dem Anbau an ihnen erheblich beteiligt ist, und schränken die dem Beklagten grundsätzlich zustehende Befugnis, sein Grundeigentum mit Gebäuden zu besetzen, zugunsten der Klägerin in bestimmter Richtung ein. Der Anlaß zu diesen Abmachungen liegt freilich im öffentlichen Rechte, nämlich in dem Ortsstatute vom 23. Mai 1876, welches die Stadt F. in Ausübung des ihr durch § 12 des Fluchtliniengesetzes verliehenen Hoheitsrechtes beschloffen hat. Das in Art. 3 des Statutes ausgesprochene Bauverbot und dessen Einschränkung in Art. 4 bedingte für den Beklagten als Eigentümer bebauungsfähiger, an projektierten Straßen belegener Grundstücke, die er bestimmungsgemäß auszunutzen beabsichtigte, die Anbahnung von Verhandlungen mit der Stadt. Ihr Abschluß ist indessen kein Akt des öffentlichen Rechtes, sondern ein den Normen des bürgerlichen Rechtes unterliegender Vertrag, eine auf dem freien Willen beider Teile beruhende Übereinkunft, mittels deren sie Leistung und Gegenleistung dergestalt gegeneinander ausgetauscht haben, daß die Stadtgemeinde den beabsichtigten Anbau an die noch nicht fertig gestellten Straßen genehmigt, der Beklagte dagegen die in den Urkunden näher aufgeführten Verbindlichkeiten übernommen hat. Daß derartige Abmachungen sich nicht auf öffentlichrechtlichem, sondern auf civilrechtlichem Gebiete bewegen, ist auch allgemein anerkannt.

Vgl. Friedrichs, Kommentar zum Fluchtliniengesetz 4. Aufl. Anm. 8 zu § 12 S. 127. . . .

Der Berufungsrichter hat die gegen den Rechtsbestand der Abmachungen aus § 12 des Flüchtliniengesetzes entnommene Einwendung des Beklagten verworfen. Dagegen richtet sich der Hauptangriff der Revision. Es wird geltend gemacht, daß nicht, wie mißverständlich vom Berufungsrichter angenommen werde, die Ungültigkeit des Art. 4 des Ortsstatutes habe behauptet werden sollen; der Sinn der vorinstanzlichen Ausführungen sei der gewesen, daß die Stadt durch das Flüchtliniengesetz, also kraft öffentlichen Rechtes, gezwungen werde, durch das Ortsstatut die Ausnahmen von dem Bauverbote des Art. 3 und mithin die Bewilligung des Anbaues allein von den in dem Ortsstatute von vornherein, wenigstens in ihren Umrissen, genau zu bestimmenden Bedingungen abhängig zu machen, und daß es ihr daher nicht gestattet sei, beliebige, im Statute nicht vorgesehene Vereinbarungen in betreff der Bauten an projektierten Straßen zu treffen. Es soll also gegenüber den Verträgen, deren privatrechtliche Natur im übrigen anscheinend von der Revision nicht verkannt wird, geltend gemacht werden, daß sie gegen das öffentliche Recht verstießen und deshalb unverbindlich seien. Der Angriff ist nicht begründet. Es kann zunächst nicht anerkannt werden, daß das Flüchtliniengesetz den Gemeinden die Verpflichtung auferlegt, in dem nach § 12 Abs. 2 zu erlassenden Ortsstatute die Bedingungen oder Grundsätze festzustellen, unter denen sie Ausnahmen von dem Bauverbote zulassen. Weber aus dem Wortlaute, noch aus der Entstehungsgeschichte des Gesetzes geht hervor, daß die privatrechtliche Bewegungsfreiheit der Gemeinden irgendwie hat eingeschränkt werden sollen. Der § 12 Abs. 1 gestattet den Gemeinden den Erlaß eines Ortsstatutes, nach welchem der Anbau von Wohngebäuden an projektierten, d. h. für den öffentlichen Verkehr und den Anbau noch nicht gemäß den polizeilichen Bestimmungen fertiggestellten Straßen mit einem Ausgange nach diesen unzulässig ist. Nach Abs. 2 hat das Ortsstatut die näheren Bestimmungen innerhalb der Grenzen vorstehender Vorschrift festzusetzen. Das Bauverbot darf also nicht auf fertiggestellte Straßen, auf andere Gebäude als Wohngebäude, auf Wohngebäude ohne Ausgang auf die Straße ausgebehnt werden. Im übrigen haben die Gemeinden freie Hand in der Ausgestaltung des Bauverbots, insbesondere hinsichtlich der Straßen und Gebäude, für welche es gelten soll, auch hinsichtlich der Einschränkungen und Ausnahmen, die gemacht werden

solten. In letzterem Punkte ist es den Gemeinden untermehrt, die Bedingungen im Statute zu bezeichnen, unter denen sie von der Anwendung des Bauverbotes absehen wollen, entweder so, daß sie nur berechtigt, oder so, daß sie auch verpflichtet sind, die Bauerlaubnis bei Erfüllung der gesetzten Bedingungen zu erteilen. Eine nähere Bestimmung ist es aber auch, wenn die Baulustigen auf den Weg der Verhandlungen mit der Gemeinde verwiesen werden, und diese sich vorbehält, Dispense nach ihrem Ermessen, namentlich nach vertragsmäßiger Übernahme von ihr im einzelnen nach Lage des Falles zu formulirender Verpflichtungen, zu erteilen. Aus der Entstehungsgeschichte des Gesetzes (mitgeteilt von Reinarz im Preussischen Verwaltungsblatt Jahrg. 18 S. 393 flg. — dessen sonstige Ausführungen erheblichen Bedenken unterliegen; vgl. gegen ihn die Aufsätze von Anschütz u. Löhlein a. a. D. 19 S. 277. 305) ist eine abweichende Meinung des Gesetzgebers nicht zu entnehmen. Der § 12 beruht auf einem Beschlusse der Kommission des Abgeordnetenhauses. Der Abgeordnete Belle wünschte entgegen dem Regierungskommissar die Worte „nähere Bestimmungen“ beizubehalten, indem er ausführte, daß im Ortsstatute auch die Anlegung ganz neuer Straßen in Betracht gezogen werden könne. Daraus ist ebensowenig etwas zugunsten der Revision zu folgern, wie aus dem Kommissionsbericht, wo es nur heißt, daß im § 12 von einem Ortsstatute die Rede sei, d. h. von der Befugnis der Gemeinden, die ohne das Verbot nicht auszukommen vermeinen, dasselbe zu erlassen; daß den Einwohnern durch solche Maßnahmen der Gemeindebehörde nicht zu nahe getreten werde, dafür bürgten zur Genüge die Vorschriften der Al. 2 und 3 (die von der Bestätigung und Bekanntmachung des Statutes handeln). Es ist also davon keine Rede gewesen, daß die Gemeinden sich selbst statutarisch an Bedingungen binden müßten, unter denen sie vom Bauverbote dispensieren könnten, sofern sie dieses nicht unbedingt erlassen wollten. Der § 12 ist demnach im Plenum widerspruchlos angenommen. Die Praxis hat bisher niemals die Gültigkeit solcher allgemeinen Vorbehalte, wie sie in dem Statute der Klägerin sich finden, bezweifelt.

Vgl. Friedrichs a. a. D. S. 126. 127 und das dort S. 263 abgedruckte Ortsstatut I für die Stadt Berlin vom 8. Oktober 1875, dessen § 2 fast wörtlich mit dem Art. 4 des 7. Statutes übereinstimmt. Ein Übergriff der Gemeinden wurde in dem Erlasse des Bauverbotes

überhaupt befürchtet, und deshalb dessen Bestätigung von Aufsichtswegen vorgeschrieben. Wenn aber den Gemeinden einmal gestattet ist, das Bauen in dem Umfange des § 12 gänzlich zu unterlagen, so fehlt es an einem Grunde, sie an der Festsetzung von Ausnahmen nach ihrem Gutdünken zu hindern und sie zur bestimmten Formulierung der Ausnahmen zu zwingen. Es würde dies, worauf auch die Vorinstanzen hinweisen, eine lästige, durch nichts gerechtfertigte Fessel für die Gemeinden sein, die bei Erlaß des Statutes nicht alle Gestaltungen der Verhältnisse, namentlich auch für die Zukunft, zu übersehen vermögen. Brauchte hiernach die Klägerin den Art. 4 ihres Statutes nicht anders, als geschehen, zu fassen, so ist es auch weiter nicht richtig, daß Vereinbarungen, die außerhalb des Rahmens der durch das Statut besonders zugelassenen Ausnahmen liegen, mit zwingendem Rechte in Widerspruch träten. Die Revision scheint davon auszugehen, daß die Klägerin nach dem Wortlaute dieses Statutes den Dispens vom Bauverbote nur von Bedingungen abhängig machen dürfe, die mit der Bestimmung, der örtlichen Lage oder den sonstigen Verhältnissen der beabsichtigten Bauten zusammenhängen. Abgesehen davon, daß der Mangel eines solchen Zusammenhangs nicht ohne weiteres erkennbar ist, kann auch an der Gültigkeit von Vereinbarungen nicht gezeifelt werden, die im Statute nicht vorgesehen sind. Selbst wenn gemäß dem Statute ein Rechtsanspruch auf Erteilung der Bauerlaubnis nach Erfüllung der dort festgelegten Bedingungen bestände, würde damit doch nicht die privatrechtliche Vertragsfreiheit der Gemeinde und des Bauwüftigen beseitigt sein. Es steht kein Gesetz entgegen, daß der Grundstückseigentümer unter Verzicht auf seinen Anspruch die Frage der Bauerlaubnis im Wege der Vereinbarung mit der Gemeinde anderweit regelt. Eine solche Vereinbarung ist nur nach den Normen des bürgerlichen Rechtes, z. B. wegen Irrtums oder Zwanges, anfechtbar, wovon im vorliegenden Falle nicht die Rede ist.“ . . . (Die weiteren Gründe interessieren nicht.)